



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,  
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

# **Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung**

**Bericht an Bundesrätin Viola Amherd, Chefin VBS**

---

**Bern, 9. November 2020**

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Veranlassung</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Schweizerische Interessen und internationale Konflikte</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Friedensförderung</b> .....	<b>5</b>
4.1	Zivile und militärische Friedensförderung.....	5
4.2	Entwicklung des schweizerischen Engagements in der militärischen Friedensförderung.....	7
4.3	Nutzen der militärischen Friedensförderung.....	9
<b>5</b>	<b>Rahmenbedingungen</b> .....	<b>10</b>
5.1	Rechtliche Grundlagen.....	10
5.2	Milizsystem.....	13
5.3	Ausrüstung.....	13
<b>6</b>	<b>Entwicklung von bewaffneten Konflikten und Einsatzumfeld</b> .....	<b>15</b>
<b>7</b>	<b>Neuausrichtung der UNO-Friedensmissionen</b> .....	<b>15</b>
<b>8</b>	<b>Entwicklungen bei Auslandseinsätzen von EU und Nato</b> .....	<b>16</b>
<b>9</b>	<b>Folgen für den Bedarf an Beiträgen</b> .....	<b>17</b>
<b>10</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>18</b>
10.1	Erweiterung des geografischen Radius.....	18
10.2	Ausrichtung auf hochwertige Beiträge.....	18
10.3	Entsendung bewaffneter Einzelpersonen.....	19
10.4	Erhöhung des Frauenanteils in UNO-Missionen.....	19
10.5	Erweiterung des Aufgabenspektrums.....	20
<b>11</b>	<b>Weiterzuverfolgende Optionen</b> .....	<b>21</b>
11.1	Verlängerung von Ausbildung und Einsatz für einzelne Spezialfunktionen.....	21
11.2	Besondere militärische Ausbildung für militärdiensttaugliche weibliche Freiwillige.....	22
11.3	Kompetenzerteilung an den Bundesrat zur Entsendung von bewaffneten Einzelpersonen.....	23
11.4	Einmeldung von Kontingentsbeiträgen im Bereitschaftssystem der UNO.....	23
11.5	Einsatz von Aufklärungsdrohnen.....	24
11.6	Einsatz von Transporthelikoptern.....	25
11.7	Militärexpertise zur Unterstützung von Friedensprozessen ausserhalb von UNO oder OSZE-Mandaten.....	26
11.8	Beteiligung an EU-Trainingsmissionen.....	27
<b>12</b>	<b>Geprüfte, aber verworfene Optionen</b> .....	<b>28</b>
12.1	Ersatz des Erfordernisses von UNO- oder OSZE-Mandat durch Mandat von regionalen Organisationen.....	28
12.2	Beschaffung eines militärischen Transportflugzeugs.....	29
12.3	Weitere geprüfte Optionen.....	30
<b>13</b>	<b>Anhang 1: Laufende Einsätze der Schweiz in der Friedensförderung</b> .....	<b>32</b>
<b>14</b>	<b>Anhang 2: Laufende Einsätze der Schweiz in der Friedensförderung (Stand vom 31.12.2019)</b> .....	<b>33</b>
<b>15</b>	<b>Anhang 3: Entwicklung der personellen Engagements der Schweiz in der militärischen Friedensförderung 1953 bis heute</b> .....	<b>35</b>
<b>16</b>	<b>Anhang 4: Beendete Schweizer Einsätze in der militärischen Friedensförderung</b> .....	<b>36</b>
<b>17</b>	<b>Anhang 5: Laufende UNO-Friedensmissionen</b> .....	<b>38</b>

## 1 Zusammenfassung

Die militärische Friedensförderung ist gemäss Militärgesetz ein Auftrag der Armee. Auch Schweizer Sicherheitsinteressen sind durch bewaffnete Konflikte in Afrika, im Mittleren Osten und noch entfernteren Regionen tangiert. Diese fördern Terrorismus, begünstigen Menschen- und Waffenhandel und verstärken irreguläre Migrationsbewegungen. Anders als vor Jahrzehnten können nun auch weit entfernt stattfindende bewaffnete Konflikte die Sicherheit und das Wohlergehen der Schweiz schnell und massiv beeinträchtigen. Die Eindämmung von Konfliktherden und die Bekämpfung der Konfliktursachen liegen im Interesse der Schweiz. Sie ist deshalb aufgerufen, dazu beizutragen. Die militärische Friedensförderung ist ein Kernelement dieses Beitrags.

Die Art und Weise der militärischen Friedensförderung hat sich in den letzten 20 Jahren gemeinsam mit dem Umfeld, in dem solche Einsätze stattfinden, und dem Konfliktbild – der Art, wie Konflikte ausgetragen werden, – gewandelt. Heute geht es immer weniger darum, die Einhaltung eines Waffenstillstandsabkommens oder eines Friedensvertrags zu überwachen oder durch militärische Präsenz ehemalige Konfliktparteien vor einer erneuten Eskalation abzuhalten. Solche Einsätze finden zwar noch statt, sind aber nicht mehr die Regel.

Die EU und die Nato richten sich zunehmend darauf aus, instabile Staaten zu befähigen, Terrorismus zu bekämpfen, und operieren dabei in einem schwierigen Umfeld. Die UNO fokussiert sich zunehmend auf Friedensförderung in Afrika; mehr als die Hälfte ihrer laufenden Operationen findet dort statt. Sie verfolgt einen umfassenden Ansatz und stützt sich auf Partnerschaften mit regionalen Organisationen ab. Weil die Aufgaben anspruchsvoller geworden sind, hat die UNO die Standards für die ihr zur Verfügung gestellten Truppen anpassen müssen, und auch die Mandate für die einzelnen Operationen erlauben nun generell ein robusteres Vorgehen. Von westlichen Staaten erwartet die UNO hochwertige Beiträge, insbesondere für Lufttransport, Aufklärung oder Ausbildung, aber nicht grössere Personalkontingente.

Auch die Schweiz muss ihre Beiträge zur militärischen Friedensförderung periodisch überprüfen. Die Wahrnehmung der Schweiz als leistungsfähige und zuverlässige Partnerin mit einer starken humanitären Tradition ist solide. Das Engagement in der militärischen Friedensförderung trägt zu diesem Ruf bei. Mit zahlenmässig kleinen, aber hochwertigen Leistungen können Staaten mit gut ausgerüsteten Streitkräften wie die Schweiz einen wichtigen Beitrag zu Frieden und Sicherheit leisten. Wegen ihrer breiten Akzeptanz und ihrem ständigen Bestreben, mit lokalen Akteuren zusammenzuarbeiten, Konfliktursachen anzugehen und ihre Operationen langfristig anzulegen, bleibt die UNO die bevorzugte Partnerin der Schweiz für die militärische Friedensförderung. Die Schweiz will aber auch mit anderen internationalen und regionalen Organisationen wie z.B. der OSZE oder der Afrikanischen Union zusammenarbeiten.

Um auf Anfragen von Partnern rasch und flexibel reagieren zu können, sollte künftig der Bundesrat über die Entsendung von zum Selbstschutz, für Notwehr und Notwehrhilfe *bewaffneten Einzelpersonen* in UNO- oder OSZE-Missionen entscheiden können. Zudem sollte die Möglichkeit geschaffen werden, das EDA oder regionale Organisationen bei Vermittlungstätigkeiten und Krisenverhütung durch *unbewaffnete* militärische Expertinnen und Experten zu unterstützen, auch wenn kein – oder *noch* kein – UNO- oder OSZE-Mandat vorliegt. Beide Anpassungen erfordern eine Revision des Militärgesetzes. Das generelle Erfordernis eines UNO- oder OSZE-Mandats soll hingegen nicht angetastet werden, und das Parlament soll weiterhin über die Entsendung von *bewaffneten Kontingenten* entscheiden. An der Freiwilligkeit der Teilnahme für Angehörige der Armee und Angestellte des VBS sowie am Ausschluss der Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedens erzwingung soll festgehalten werden. Weiter sollte man die Einmeldung eines spezifischen Kontingents in das UN-Bereitschaftssystem prüfen.

Bei den in internationalen Friedensmissionen am meisten nachgefragten Fähigkeiten wie Lufttransport und Luftaufklärung könnte die Schweiz mehr als bisher beitragen. Solche Beiträge würden international besonders stark als Zeichen der Solidarität erkannt. Um sie zu ermöglichen, müsste auch das nötige Personal rekrutiert und ausgebildet werden. Deshalb

sollten flexible Anstellungsbedingungen und spezifische Ausbildungen für VBS-Mitarbeitende, Milizangehörige oder Externe geprüft werden (um beispielsweise Helikopter und Drohnen im Ausland einsetzen zu können). Durch solche Anstellungsmöglichkeiten könnte auch der Frauenanteil in der militärischen Friedensförderung erhöht werden, ohne dass Frauen zwingend die übliche militärische Laufbahn als Voraussetzung absolvieren müssten.

## 2 Veranlassung

Die Armee hat drei Hauptaufgaben. Dazu gehört neben der Verteidigung und der Unterstützung ziviler Behörden die Friedensförderung ausserhalb der Schweiz.<sup>1</sup> Das Engagement der Schweiz in der internationalen Friedensförderung durch die Entsendung von Angehörigen der Armee begann 1953. Derzeit leisten rund 245 Angehörige der Armee Dienst in 18 internationalen Einsätzen, die überwiegende Zahl auf dem Westbalkan. Seit 1999 beteiligt sich die Schweiz mit dem grössten Auslandkontingent der Schweizer Armee (Swisscoy) an der von der Nato unter Mandat der UNO geführten Stabilisierungsmission KFOR in Kosovo.

Die Aufgaben, die Schweizer Angehörige der Armee in Friedensmissionen seit 1989 übernommen haben, entwickelten sich in den letzten Jahrzehnten weiter, auch wenn der quantitative Umfang der entsandten Truppen seit 2005 beinahe unverändert blieb. Weitgehend unverändert seit fast 20 Jahren blieben insbesondere die von der Schweiz selbst gesetzten nationalen Rahmenbedingungen für solche Einsätze. Angesichts der veränderten Konfliktformen und der sich damit wandelnden Bedürfnissen der internationalen Gemeinschaft ist eine Analyse der in den letzten rund 15 Jahren eingetretenen Veränderungen und der heutigen Rahmenbedingungen angezeigt, als Grundlage für eine Weiterentwicklung der Beiträge der Schweiz.

Der vorliegende Bericht wurde im Auftrag der Chefin VBS in Zusammenarbeit mit dem EDA erstellt. Auch Expertinnen und Experten von ausserhalb der Bundesverwaltung wurden einbezogen. Dabei wurde geprüft, ob und wie die Schweiz ihr Engagement in der militärischen Friedensförderung verstärken könnte, auch wenn dazu die geltenden rechtlichen, konzeptionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen geändert werden müssten. Der Bericht zeigt auf, wie sich die Anforderungen an die militärische Friedensförderung gewandelt haben und enthält Empfehlungen, wie die Beiträge der Schweiz mit der Nachfrage besser in Einklang gebracht werden könnten. Ohne Anpassungen riskiert die Schweiz, dass ihre Beiträge und ihr Status als Partner an Relevanz verlieren, was negative Auswirkungen auf die Gesamtheit ihrer internationalen Interessen haben könnte. Die Empfehlungen orientieren sich am Realistischen und Umsetzbaren.

Der Bericht gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden das bisherige Engagement der Schweiz in der militärischen Friedensförderung und die geltenden Rahmenbedingungen dargelegt. Im zweiten Teil werden die Veränderungen des Konfliktumfeldes und potenzieller internationaler Partner analysiert und Konsequenzen für die Schweiz abgeleitet. Im dritten Teil werden Optionen aufgezeigt und bewertet, wie die Schweiz sich künftig verstärkt im Bereich der militärischen Friedensförderung engagieren könnte.

---

<sup>1</sup> Bundesverfassung (SR 101) Art. 58: Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen. Abs. 2 und Militärgesetz (SR 510.10) Art. 1 Abs.4: Sie leistet Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen.

## **Teil I: Entwicklung der militärischen Friedensförderung und Rahmenbedingungen**

### **3 Schweizerische Interessen und internationale Konflikte**

Die Schweiz zählt zu den am stärksten global ausgerichteten Ländern der Welt, mit intensiven internationalen Beziehungen und Verflechtungen. Der Wohlstand ist stark vom Aussenhandel abhängig. 2019 importierte die Schweiz Güter im Wert von 276 Milliarden Franken und exportierte Güter im Wert von 312 Milliarden Franken.

Konflikte beeinträchtigen den internationalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen. Auch der Migrationsdruck auf Europa als Folge inner- oder zwischenstaatlicher Konflikte, wirtschaftlicher Bedingungen oder Klimawandel und Umweltveränderungen in den Herkunftsländern betrifft die Schweiz direkt. Eine weitere Folge politischer und gesellschaftlicher Instabilität ist Terrorismus, der auch die Schweiz gefährdet, obwohl sie seit geraumer Zeit von Anschlägen verschont geblieben ist. Die Stabilität des internationalen Umfelds, auch jenseits von Europa, hat direkten Einfluss auf den Wohlstand und die Zukunftsperspektiven der Schweiz.

Neben den direkten sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen der Schweiz an der Eindämmung und Beilegung von gewalttätigen Konflikten im Ausland entspricht es auch ihrem Selbstverständnis, solidarisch denen zu helfen, die von gewaltsamen Konflikten direkt betroffen sind. Diese humanitäre Tradition trägt dazu bei, dass die Schweiz als glaubwürdige Partnerin wahrgenommen wird und grosses internationales Interesse am schweizerischen Engagement in unterschiedlichsten Bereichen besteht.

### **4 Friedensförderung**

Die Stabilisierung von Konfliktgebieten ist eine Verbundaufgabe: Zusätzlich zur Bereitschaft der Konfliktparteien, Verhandlungslösungen zumindest in Betracht zu ziehen, braucht es den Einsatz verschiedener Akteure und Instrumente: internationale Organisationen, Initiativen einzelner Staaten sowie zivilgesellschaftliches Engagement. Auch die erforderlichen Ansätze sind vielfältig: Vermittlung, militärische Stabilisierung, humanitäre Hilfe, politische Massnahmen, Neuaufbau staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen und wirtschaftlicher Wiederaufbau.

Zusätzlich zu politischem Engagement, humanitärer Hilfe und wirtschaftlicher Zusammenarbeit hat die Schweiz das Instrument der Friedensförderung entwickelt. Diese zielt auf die nachhaltige Beilegung von Konflikten und den Aufbau staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen ab, die dazu beitragen, künftige Konflikte gewaltfrei zu lösen. «Friedensförderung» ist ein schweizerischer Begriff, der mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 1990 eingeführt wurde. Er entspricht dem Spektrum an Aktivitäten, das die UNO seit einigen Jahren als «multidimensionale Friedensoperationen» bezeichnet.

#### **4.1 Zivile und militärische Friedensförderung**

Die zivile Friedensförderung mit zivilen Mitteln unterstützt die Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen und demokratischer Institutionen. Sie trägt zur Bildung einer robusten und handlungsfähigen Zivilgesellschaft bei, zum Beispiel mit der Förderung des Versöhnungsprozesses zwischen Ethnien und ehemaligen Konfliktparteien oder der Stärkung der Teilnahme von Frauen am wirtschaftlichen und politischen Geschehen. Der Einbezug marginalisierter Bevölkerungsgruppen in die staatlichen Institutionen ist ebenfalls Teil dieser Bemühungen. Der wirtschaftliche Wiederaufbau und die wirtschaftliche Entwicklung, die für stabile Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat und damit auch für die Stabilisierung und Befriedung von Konfliktregionen notwendig sind, werden zwar eng damit verbunden,

gehören aber nicht zur zivilen Friedensförderung, sondern sind Teil der Entwicklungszusammenarbeit.

Die militärische Friedensförderung ergänzt die zivile und umgekehrt. Die militärische Friedensförderung trägt dazu bei, eine Situation zu schaffen und zu erhalten, in der ein funktionsfähiger, auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abgestützter Staat entstehen kann. Sie kann die Lage stabilisieren, und zusammen mit internationalen Polizeikontingenten ein gewisses Sicherheitsniveau gewährleisten und bessere Voraussetzungen für den gesellschaftlichen und staatlichen Wiederaufbau schaffen. Das Erreichen von dauerhaftem Frieden geht über das hinaus, was militärische Friedensförderung allein leisten kann, aber ihr Beitrag dazu ist essenziell. Ohne Einsatz von international mandatierten Truppen, die sich gegenüber den Konfliktparteien unparteiisch verhalten, die Bevölkerung vor Gewalt schützen und ihr so eine Rückkehr in einen gewaltfreien Alltag ermöglichen, sind Neubeginn sowie staatlicher und sozialer Wiederaufbau nicht möglich. Oft sind auch humanitäre Organisationen auf ein von Friedenstruppen gesichertes Einsatzumfeld angewiesen, wobei je nach Mandat eine klare Abgrenzung zwischen den beiden nötig sein kann. Die internationale militärische Präsenz ist in der Regel erforderlich, bis Gewalttaten, die wesentliche Teile der Bevölkerung des betreffenden Staates oder die Sicherheit der Region gefährden könnten, mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden können.

In der Praxis besteht eine gegenseitige Abhängigkeit von militärischer und ziviler Friedensförderung, indem militärische Friedensförderung sich auf die Gesprächsbereitschaft der Konfliktparteien auswirken kann, sich auf einen Waffenstillstands- oder Friedensprozess einzulassen. Umgekehrt stärken Friedensgespräche die politische Bereitschaft zur Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft und können zur De-Eskalation der Gewalt und damit zur Verringerung der Konfrontation beitragen. Überschneidungen zwischen ziviler und militärischer Friedensförderung gibt es zum Beispiel, wenn militärische Expertise für die Aushandlung eines Waffenstillstands benötigt wird<sup>2</sup> oder wenn ehemalige Kämpfer ihre Waffen abgeben und in die neu konstituierten Regierungstreitkräfte integriert werden. Humanitäre Minenräumung und die Ausbildung von Streitkräften im sicheren Umgang mit Munition und Waffen zählen international zum zivilen Teil, werden in der Schweiz aber der militärischen Friedensförderung zugerechnet, weil die Expertinnen und Experten für die Beseitigung von Kampfmitteln aus dem VBS oder der Armee kommen.

Die Schweiz kann gestützt auf das Militärgesetz mit Angehörigen der Armee Friedensförderungseinsätze unterstützen, die von der UNO oder der OSZE mandatiert wurden. Diese Einsätze können von einer der beiden Organisationen direkt geführt oder von einer anderen Organisation wie der Nato oder der EU im Auftrag der UNO oder der OSZE geleitet werden. Die Schweiz entsendet ihr Personal entweder als Einzelpersonen in international gemischte Teams, zum Beispiel in militärische Stäbe oder aber als Truppenkontingente.

Die Kontingentsangehörigen verpflichten sich gegenwärtig in der Regel für eine Einsatzdauer von sechs Monaten. Von der Möglichkeit, den Einsatz um weitere sechs Monate zu verlängern, macht rund ein Drittel Gebrauch. Angesichts der einsatzbezogenen Ausbildung, die für Angehörige der Swisscoy zum Beispiel bis zwölf Wochen dauert, mag die vertraglich vereinbarte Einsatzdauer kurz und damit nicht unbedingt kosteneffizient erscheinen. Zu berücksichtigen ist aber, dass die militärischen Lebensumstände mit Lagerleben, Ausgangsbeschränkungen, Sechs-Tage-Woche, stark eingeschränktem sozialem Beziehungsnetz und, je nach Einsatzgebiet, auch physischer Gefährdung, eine Begrenzung der Einsatzzeit nahelegen. Gewisse Einsätze von Einzelpersonen, zum Beispiel Militärbeobachtern, sind auf zwölf Monate angelegt, wenn die Sicherheitslage vor Ort neben

---

<sup>2</sup> Eine solche Situation ergab sich zum Beispiel 2002, als eine schweizerisch-amerikanische zivil-militärische Verhandlungsdelegation unter Leitung eines Schweizer Diplomaten auf dem Bürgenstock mit den südsudanesischen Konfliktparteien einen Waffenstillstand für die Nuba-Berge aushandelte.

der Auftragserfüllung eine Unterbringung in privaten Unterkünften mit Bewegungsfreiheit zulässt.

Die Aufgaben, die vor Ort wahrgenommen werden, sind vielfältig. UNO-Militärbeobachter patrouillieren in multinational gemischten Teams in ihrem Einsatzraum, halten Kontakt mit den verschiedenen Konfliktparteien und zur Bevölkerung und melden Zwischenfälle und Verletzungen von Waffenstillstandsabkommen an das zuständige UNO-Kommando. Die *Liaison and Monitoring Teams* in Kosovo und die *Liaison and Observation Teams* in Bosnien und Herzegowina haben ähnliche Aufgaben. Spezialisten der humanitären Minenräumung bilden lokale Minenräumer aus und bauen Räumstrukturen auf, damit Landstriche, die mit Sprengkörpern und nicht explodierten Munitionsrückständen verseucht sind, von der Bevölkerung wieder genutzt werden können. Auch die Überwachung der Räumarbeit zählt zu den Aufgaben dieser Spezialisten. Offiziere an internationalen Ausbildungszentren geben Kurse für angehende Friedenssoldaten aus afrikanischen Ländern. Verschiedene Tätigkeiten, namentlich von Kontingenten, entsprechen klassischen militärischen Aufgaben: Es geht um die Überwachung von Räumen mittels Patrouillen, den Betrieb von militärischen Kontrollpunkten, logistische Transporte, die Instandstellung von Strassen und Brücken, die für die Bewegungsfreiheit der Friedenstruppen notwendig sind, den Unterhalt von Fahrzeugen und den Betrieb von militärischen Hauptquartieren. Während Angehörige von Kontingenten stets in gesicherten militärischen Camps untergebracht sind, leben Militärbeobachter, militärische Experten und Angehörige von *Liaison and Monitoring Teams*, wenn immer die Sicherheitslage dies erlaubt, inmitten der lokalen Bevölkerung. Diese Nähe zur Bevölkerung schafft Vertrauen in die internationale militärische Präsenz und verbessert zugleich den Informationsaustausch der Teammitglieder.

Der Einsatz in friedenserhaltenden Operationen umfasst Risiken. Diese hängen von der Mission und der Funktion im Einsatz ab und können auch innerhalb des Einsatzgebiets geografisch und zeitlich variieren. Die Risiken bei den Einsätzen auf dem Westbalkan sind seit einigen Jahren für die Mehrheit der eingesetzten Truppen vergleichsweise tief, was auch darauf zurückzuführen ist, dass die internationale militärische Präsenz ein Aufflammen von Gewalt verhindert. UNO-Missionen in Afrika sind zwar risikoreicher, dank den durch die UNO getroffenen Massnahmen sind die Opferzahlen jedoch 2018 und 2019 um die Hälfte auf unter 30 Todesopfer pro Jahr durch Gewalteinwirkung gesunken. Stabsoffiziere, die in gesicherten Hauptquartieren Dienst leisten, sind weniger exponiert als Personal, das Patrouillen durchführt. Im ersten Halbjahr 2020 verstarben in UNO-Missionen gesamthaft 75 Personen, 8 davon als Folge von Angriffen oder anderen gewaltsamen Vorfällen. Auch die Schweiz hatte in der Vergangenheit Todesfälle von Angehörigen der Armee in Auslandseinsätzen zu beklagen: Ein UNO-Militärbeobachter wurde 2001 in Georgien Opfer eines Raketenangriffs, sieben Personen starben bei Unfällen oder nach Krankheiten.

#### **4.2 Entwicklung des schweizerischen Engagements in der militärischen Friedensförderung<sup>3</sup>**

Die Schweiz begann ihren ersten Einsatz in der militärischen Friedensförderung 1953, als sie ein Kontingent von 146 bewaffneten Angehörigen der Armee nach Korea in die *Neutral Nations Supervisory Commission* (NNSC) entsandte, der neben der Schweiz auch Schweden, Polen und die damalige Tschechoslowakei angehörten. Die NNSC hatte den Auftrag, bestimmte Aspekte der Waffenstillstandsvereinbarung zwischen dem UNO-Kommando und dem kombinierten Kommando Nordkoreas und Chinas zu überwachen. Als sich Ende der achtziger Jahre das Ende des Kalten Krieges abzeichnete, begann die Schweiz im Zuge ihrer sicherheitspolitischen Öffnung, sich auch mit Angehörigen der Armee in UNO-Friedensmissionen zu engagieren. Die Auflösung der West-Ost-Konfrontation beendete eine

---

<sup>3</sup> Eine Übersicht aller Beteiligungen der Schweizer Armee an friedenserhaltenden Operationen sowie der Entwicklung der darin engagierten Personalbestände findet sich in den Anhängen 1–4.

jahrzehntelange weitgehende Blockade des UNO-Sicherheitsrats und eröffnete auch der Schweiz grössere aussenpolitische Handlungsfreiheit. Aufbauend auf ihrem Profil als neutraler Staat mit humanitärer Tradition waren für die Schweiz die Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft und der Aufbau einer neuen friedlichen Weltordnung Hauptargumente für dieses verstärkte Engagement.

Militärische Friedensförderung wurde erstmals im Sicherheitspolitischen Bericht 1990 thematisiert, etwa gleichzeitig mit den ersten Einsätzen von Schweizer UNO-Militärbeobachtern und dem ersten Sanitätseinsatz der Schweiz in einer UNO-Mission. Dieser erfolgte mit rund 150 Freiwilligen in Namibia 1989-1990. Darauf folgte 1992-1994 der Einsatz einer weiteren Sanitätseinheit für die UNO in der Westsahara. Bei diesem Einsatz zeichnete sich aber bereits ab, dass es zunehmend schwieriger würde, genügend Personal für ganze Sanitätseinheiten zu finden. Deshalb wurde die Entsendung von Sanitätseinheiten in der Folge trotz grosser internationaler Nachfrage und erwiesener schweizerischer Kompetenz nicht weiterverfolgt.

Parallel zu diesen Einsätzen beschlossen Bundesrat und Parlament, die Möglichkeiten für die Beteiligung an UNO-Einsätzen zu erweitern und das Militärgesetz so anzupassen, dass auch die Entsendung von bewaffneten UNO-Kontingenten («Blauhelmen») künftig möglich wäre. Diese Militärgesetzrevision wurde aber 1994 in einer Referendumsabstimmung verworfen, auch unter dem Eindruck der vielfältigen Probleme, denen die UNO-Truppen in den Kriegen in Ex-Jugoslawien ausgesetzt waren.

1996 übernahm die Schweiz erstmals den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Diese Organisation stand damals vor ihrer grössten organisatorischen und logistischen Herausforderung, zumal es galt, in Bosnien und Herzegowina die ersten freien und demokratischen Wahlen durchzuführen. Mit der Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU, 1996-2000) stellte die Schweiz der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina eine massgeschneiderte unbewaffnete Logistikeinheit zur Verfügung. Mit diesem Einsatz konnten wertvolle Erfahrungen gesammelt werden, sowohl zu Einsätzen auf dem Balkan als auch zur Logistik in internationalen Missionen.

1999 begann der Einsatz der Swisscoy als Teil der Kosovo Force (KFOR), die von der Nato unter einem Mandat der UNO geführt wird. In diesem Einsatz, der bis heute andauert, wurde das Leistungsspektrum der Armee für die militärische Friedensförderung wesentlich erweitert. Zu den Logistikleistungen, wie sie für die OSZE bereits in Bosnien und Herzegowina erbracht worden waren, kamen über die Jahre Transporthelikopter, Nachrichtendienst, Genie, Kampfmittelbeseitigung, Infanterie, Militärpolizei, Sonderoperationskräfte und Verbindungsteams zur lokalen Bevölkerung hinzu. Die Leistungen und der personelle Umfang wurden immer wieder an die sich verändernden Bedürfnisse angepasst.

2004 kam ein Einsatz eines kleineren Kontingents in Bosnien und Herzegowina hinzu, als Teil der von der EU geführten (und von der UNO mandatierten) Operation Eufor Althea. Parallel verstärkte die Armee ihr Engagement mit spezialisierten unbewaffneten Einzelpersonen, die vor allem in UNO-Missionen zum Einsatz gelangen: Militärbeobachter, Stabsoffiziere, Spezialisten für humanitäre Minenräumung, Ausbildungsoffiziere in ausländischen Trainingszentren für Friedenseinsätze oder Experten für die Überwachung und Vernichtung von Munitionsbeständen.

Praktisch parallel zum Beginn des Swisscoy-Einsatzes kündigte der Bundesrat im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 an, das Engagement in der militärischen Friedensförderung substanziell ausbauen zu wollen. Im Sommer 2006 definierte ein Strategiepapier, dass die Armee bereit sein müsse, bis zu 500 Angehörige der Armee gleichzeitig in internationalen Friedensmissionen einsetzen zu können. Dieses Ziel wurde im Armeebericht 2010 bestätigt.

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 signalisierte der Bundesrat eine Akzentverschiebung, wonach das Schwergewicht in neuen Missionen künftig auf besonders hochwertige Beiträge (sogenannte «High Value Assets») gelegt werden sollte: spezialisierte, besonders nachgefragte Beiträge, die in der Regel einen relativ geringen Personalansatz umfassen. Dazu zählen Transporthelikopter, Drohnen, Spezialkräfte, Nachrichtenteams, Spezialisten für



Kampfmittelbeseitigung und medizinische Teams. Solche Mittel und Fähigkeiten sind in den Streitkräften knapp, aber für den Erfolg von militärischen Einsätzen besonders wichtig.

Gegenwärtig sind rund 245 Angehörige der Armee im Einsatz zur Friedensförderung. Diese Präsenz verteilt sich auf die Einsätze von zwei Kontingenten auf dem Westbalkan und Einzelpersonen in fünf UNO-Missionen und zwei Ausbildungsmissionen in Afrika, die Korea-Mission sowie Offiziere am Hauptquartier bei der UNO in New York und Genf sowie bei der OSZE in Wien.<sup>4</sup>

Die Bestände liegen gegenwärtig mit rund 245 Personen rund 50 unter dem bisherigen Höchstbestand 2018 und deutlich unter der seit 2006 ins Auge gefassten Anzahl von 500 Personen<sup>5</sup>. Jedoch wurde das Spektrum an Aufgaben erweitert und auch die Visibilität erhöht. So stellt die Schweiz seit September 2019 in der KFOR für ein Jahr den stellvertretenden Kommandanten. Nachdem ein Schweizer Offizier im Rang eines Brigadiers 1994 als Generalinspektor der UNPROFOR in Ex-Jugoslawien eingesetzt wurde, konnte damit wieder ein Schweizer Offizier eine Führungsposition in einer internationalen Friedensoperation übernehmen.

Als Mitglied der UNO beteiligt sich die Schweiz finanziell mit rund 70 Millionen Franken pro Jahr am Peacekeeping-Budget der UNO, das gegenwärtig rund 6.5 Milliarden US-Dollar beträgt. Die Höhe dieses Pflichtbeitrags bemisst sich nach der Wirtschaftsleistung des jeweiligen Staats. Damit rangiert die Schweiz auf der Liste der beitragsleistenden Länder auf Platz 14.

### 4.3 Nutzen der militärischen Friedensförderung

Militärische Friedensförderung trägt zur Eindämmung von Krisenherden bei, deren Auswirkungen die Sicherheit der Schweiz beeinträchtigen und ihre wirtschaftlichen Interessen tangieren können. Geografische Distanz zu den Krisenregionen bietet je länger je weniger Schutz, auch wegen der grenzüberschreitenden Auswirkungen von kriminellen und terroristischen Netzwerken sowie Migrationsbewegungen. Migration ist aus Optik der Sicherheitspolitik an sich keine Bedrohung, kann aber von Kriminalität begleitet sein und auch soziale Spannungen verschärfen. Oft profitieren auch Menschenhändler oder Schmuggelnetzwerke von der Notsituation der Migrantinnen und Migranten. Menschenhandel- und Schmuggel ist ebenfalls eine Form der organisierten Kriminalität, die die Sicherheit und Stabilität bedroht und auch der Finanzierung von bewaffneten Konflikten dienen kann. Es liegt deshalb im Interesse der Schweiz, durch friedensfördernde Einsätze dazu beitragen, zumindest von kriegerischen Ereignissen ausgelöste Migrationsbewegungen zu minimieren.

Die Beteiligung an solchen Einsätzen ist ein Ausdruck internationaler Solidarität. Die Schweiz signalisiert dadurch, dass sie bereit ist, ihren Beitrag zur Verbesserung von Sicherheit und Stabilität zu leisten. Uniformierte (militärische) Präsenz hat im Vergleich zu zivilem Engagements eine grössere öffentliche Sichtbarkeit. Die Schweiz wird als zuverlässige und kompetente Partnerin wahrgenommen, auch in den Hauptstädten und durch die einsatzführenden Organisationen.

Die Beteiligung an friedensfördernden Missionen ermöglicht den Vertretern der Schweiz bei internationalen Organisationen oder in militärischen Hauptquartieren direkten Zugang zu politischen und militärischen Informationen und Einschätzungen über die Einsätze und

---

<sup>4</sup> Siehe Anhang 1.

<sup>5</sup> Im Zuge des Entscheids zur Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes bis 2020 beschloss das Parlament 2017, den Gesamtbestand der Swisscoy von 235 schrittweise auf 165 zu senken. Gemäss Entscheid des Parlaments vom 10. Juni 2020 soll der Bestand ab 2021 wieder auf bis zu 195 Angehörige erhöht werden können.

Verhältnisse vor Ort. Diese Informationen sind für eine eigenständige Einschätzung der Lage nützlich.

Die Armee kann durch die Teilnahme an friedensfördernden Missionen ihre Fähigkeiten im Einsatz, die Zweckmässigkeit ihrer Verfahren und die Qualität ihrer Ausbildung im direkten Vergleich mit den Streitkräften anderer Länder spiegeln. Einsatzverfahren für die ganze Armee können ausgehend von einem realen Einsatz entwickelt und überprüft werden. So hatte der Einsatz der schweizerischen Infanterieeinheit in Kosovo massgeblichen Einfluss auf bestimmte Aspekte der Einsatz- und Ausbildungsdoktrin der Infanterie; Gleiches gilt für die Logistik und den Übermittlungsbereich. Die Luftwaffe konnte durch Helikopterdetachements in Kosovo und in Bosnien und Herzegowina ihre Einsatzverfahren auch für die Schweiz weiterentwickeln. Zudem entstanden aus der Zusammenarbeit in multinational gemischten Verbänden Kooperationen, z.B. im Ausbildungsbereich, die über den gemeinsamen Einsatz hinaus andauern.

Auf der individuellen Ebene profitieren Angehörige der Armee von der Einsatzerfahrung, die hinsichtlich Dauer und Ansprüchen über das hinausgeht, was in Wiederholungskursen geübt werden kann. Militärisches Personal lässt die gemachten Erfahrungen in die Schweizer Armee einfließen.

Die Beiträge an die militärische Friedensförderung widerspiegeln die aussen- und sicherheitspolitische Ausrichtung und Tradition der Schweiz, die öffentliche Aufmerksamkeit für Armeeangelegenheiten und den Charakter des Milizsystems. Daraus resultieren, verglichen mit anderen Staaten, besondere Rahmenbedingungen, die nachfolgend dargestellt werden.

## **5 Rahmenbedingungen**

### **5.1 Rechtliche Grundlagen**

Die rechtliche Grundlage für die militärische Friedensförderung bilden die Artikel 58 Absatz 2 der Bundesverfassung und die Artikel 48a, 66, 66a u 66b des Militärgesetzes.<sup>6</sup> Letztere enthalten folgende Bestimmungen:

#### *UNO- oder OSZE-Mandat*

*Einsätze können auf der Grundlage eines UNO- oder OSZE-Mandates angeordnet werden; sie müssen mit den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen (Art. 66 Abs. 1)*

Eine Beteiligung der Schweiz an der militärischen Komponente einer internationalen Friedensoperation ist nur dann möglich, wenn ein Mandat der UNO oder der OSZE für diese Mission vorliegt. Diese Vorgabe bietet Gewähr, dass die Beteiligung neutralitätsrechtlich unbedenklich ist. Die Schweiz kann sich dabei auch an Operationen beteiligen, die von regionalen Organisationen durchgeführt werden, solange die Bedingung des UNO- oder OSZE-Mandates erfüllt ist. Beispiele dafür sind die Nato-geführte Operation KFOR in Kosovo und die EU-geführte Operation Eufor Althea in Bosnien und Herzegowina. Die Beteiligung an militärischen Friedens- und Stabilisierungsmissionen ohne UNO- oder OSZE-Mandat ist ausgeschlossen, selbst wenn ein Einsatz im direkten Interesse der Schweiz liegt und von allen lokalen Akteuren akzeptiert und unterstützt wird. Das ist zum Beispiel der Fall bei der Multinational Force and Observers, die seit 1979 auf der Sinai-Halbinsel die Einhaltung des Friedensabkommens von Camp David zwischen Israel und Ägypten überwacht.

---

<sup>6</sup> SR 510.10

### *Spezifische Ausbildung*

*Friedensförderungsdienst wird von schweizerischen Personen oder Truppen geleistet, die eigens dafür ausgebildet sind. (Art. 66 Abs. 2)*

Jeder Einsatz erfordert eine einsatzspezifische Ausbildung. Inhalt und Dauer richten sich nach dem konkreten Einsatzprofil, den militärischen oder relevanten zivilen Vorkenntnissen und den besonderen Bedingungen im Einsatzland. Derzeit dauert eine solche Ausbildung zwischen acht und zwölf Wochen.

### *Freiwillige Teilnahme*

*Die Anmeldung für die Teilnahme an einem Einsatz für Friedensförderung ist freiwillig. (Art. 66 Abs. 3)*

Kein Angehöriger der Armee kann zur Teilnahme an einem friedensfördernden Einsatz gezwungen werden. Arbeitsverträge für bestimmte Funktionen für das Personal des VBS sehen zwar die Möglichkeit von Einsätzen im Ausland vor, aber diese Bestimmung führt nicht zu einem durchsetzbaren Zwang zum Einsatz. Eine Einsatzverweigerung kann aber arbeitsrechtliche Konsequenzen, unter Umständen bis hin zur Kündigung, haben.

### *Parlamentarische Genehmigung für bewaffnete Einsätze*

*Werden für einen bewaffneten Einsatz mehr als 100 Angehörige der Armee eingesetzt oder dauert dieser länger als drei Wochen, so muss die Bundesversammlung den Einsatz genehmigen. In dringenden Fällen kann der Bundesrat die Genehmigung der Bundesversammlung nachträglich einholen. (Art. 66b Abs. 4)*

*Soll der Einsatz bewaffnet erfolgen, so konsultiert der Bundesrat vorgängig die Aussenpolitischen und die Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte. (Art. 66b Abs. 3)*

Alle *bewaffneten* Einsätze zur Friedensförderung, die mehr als 100 Angehörige der Armee umfassen oder länger als drei Wochen dauern, müssen dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden; in dringenden Fällen kann die Bewilligung nachträglich eingeholt werden. In der Praxis bedeutet dies, dass *alle* bewaffneten Friedensförderungseinsätze der parlamentarischen Genehmigung unterliegen, weil sie in der Realität stets länger als drei Wochen dauern. Damit muss auch die Entsendung von bewaffneten Einzelpersonen, zum Beispiel von Stabsoffizieren, die mit einer Pistole zum Selbstschutz ausgerüstet in einem internationalen Hauptquartier Dienst leisten, dem Parlament unterbreitet werden.

*Der Bundesrat bestimmt im Einzelfall die Bewaffnung, die für den Schutz der durch die Schweiz eingesetzten Personen und Truppen sowie für die Erfüllung ihres Auftrages erforderlich ist. (Art. 66a Abs. 1)*

Der Bundesrat legt im Einzelfall fest, ob ein Einsatz bewaffnet erfolgen soll und welche Bewaffnung für den Schutz des eingesetzten Personals erforderlich ist. Zu Beginn der Korea-Mission 1953 war die Mitnahme der persönlichen Waffe zum Selbstschutz eine Selbstverständlichkeit. Die Bewaffnungsfrage wurde aber in der Diskussion um die vorgesehene Militärgesetzrevision von 1992, welche die Aufstellung eines bewaffneten Blauhelmbataillons ermöglichen sollte, zu einem umstrittenen Thema. Nach der gescheiterten Referendumsabstimmung 1994 stand die Bewaffnung von Angehörigen der Armee im Friedensförderungsdienst für einige Jahre nicht mehr zur Debatte. Unter dem Eindruck, dass die weitgehend unbewaffnete Swisscoy ab 1999 im Einsatz durch österreichische Soldaten geschützt werden musste, stimmte das Volk am 6. Oktober 2000 im Rahmen einer vorgezogenen Teilrevision des Militärgesetzes aber der Möglichkeit zu, schweizerische Friedenstruppen künftig zu bewaffnen.

Entsendungen von *unbewaffneten* Angehörigen der Armee liegen in der Kompetenz des Bundesrates.

#### *Ausschluss der Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung*

*Die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen. (Art. 66a Abs. 2)*

Seit dem Ende des Kalten Krieges gründen Mandate für Friedensmissionen des UNO-Sicherheitsrats meist auf Kapitel VII der UNO-Charta, das die internationale Gemeinschaft grundsätzlich ermächtigt, im Fall schwerwiegender Bedrohungen des Friedens oder zur Eindämmung von Aggressionen Zwangsmassnahmen bis zur Gewaltanwendung zu ergreifen.<sup>7</sup> Weil der UNO-Sicherheitsrat für die Staatengemeinschaft spricht und es ihm obliegt, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen, kommt das Neutralitätsrecht bei Vorliegen eines Mandats des UNO-Sicherheitsrats nicht zur Anwendung. Damit steht einer Teilnahme der Schweiz an solchen Missionen *neutralitätsrechtlich* grundsätzlich nichts entgegen.

Neutralitätspolitische und weitere politische Erwägungen können einer Teilnahme aber durchaus entgegenstehen und führten auch zur Regelung in Art. 66a des Militärgesetzes.<sup>8</sup> Dieser schliesst ausdrücklich aus, dass sich die Schweiz an internationalen Militäroperationen beteiligt, wenn deren primärer Zweck darin besteht, mit militärischen Mitteln gegen einen Aggressor vorzugehen oder eine bestimmte politische Lösung mit Gewalt zu erzwingen («Ausschluss der Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung»). Massgeblich ist dabei, welche militärischen Aufgaben das konkrete Mandat einer bestimmten Mission zuweist. Ein Beispiel für ein Mandat zur Friedenserzwingung erliess die UNO 1991, als der Sicherheitsrat eine internationale Militärkoalition unter Führung der USA ermächtigte, militärisch gegen die irakischen Streitkräfte vorzugehen, die im Sommer 1990 Kuwait völkerrechtswidrig besetzt hatten.<sup>9</sup>

Zum Selbstschutz oder zur Erfüllung des Auftrags, zum Beispiel zum Schutz der Zivilbevölkerung, dürfen schweizerische Kontingente aber Waffen einsetzen.

---

<sup>7</sup> Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945.

<sup>8</sup> Der Begriff der Neutralitätspolitik bezeichnet die Gesamtheit der Massnahmen, die der dauernd neutrale Staat in Eigeninitiative und ungeachtet der mit dem Neutralitätsrecht verbundenen Verpflichtungen ergreift, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu gewährleisten. Im Gegensatz zum Neutralitätsrecht ist die Neutralitätspolitik keinerlei rechtlichen Vorschriften unterworfen. Eine glaubwürdige und kohärente Neutralitätspolitik dient vor allem dazu, die anderen Staaten von der Fähigkeit und Bereitschaft des betreffenden Staates zu überzeugen, sich im Fall künftiger bewaffneter Konflikte neutral zu verhalten. Die Neutralität auf dem Prüfstand im Irak-Konflikt, *Zusammenfassung der Neutralitätspraxis der Schweiz während des Irak-Konflikts in Erfüllung des Postulats Reimann (03.3066) und der Motion der SVP-Fraktion (03.3050)*; 2. Dezember 2005.

<sup>9</sup> Resolution 678 des UNO-Sicherheitsrates vom 15. Januar 1991.

## *Ausbildung im Ausland oder mit ausländischen Truppen*

*Der Bundesrat kann im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik internationale Abkommen abschliessen über:*

- a. die Ausbildung schweizerischer Truppen im Ausland;*
- b. die Ausbildung ausländischer Truppen in der Schweiz;*
- c. die Ausbildung ausländischer Truppen im Ausland;*
- d. gemeinsame Übungen mit ausländischen Truppen.*

*2 Er kann Einrichtungen und Material der Armee für Ausbildungszwecke im internationalen Rahmen zur Verfügung stellen. (Art. 48a)*

Gemäss Artikel 48a des Militärgesetzes kann die Armee im Ausland trainieren und dort auch ausländische Truppen ausbilden. Die Schweiz kann auch Einrichtungen und Material der Armee für Ausbildungszwecke im internationalen Rahmen zur Verfügung stellen. Dazu ist der Bundesrat ermächtigt, im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik dafür internationale Abkommen abzuschliessen. Das schliesst auch die Möglichkeit ein, Ausbildungsabkommen mit einer regionalen Organisation, wie zum Beispiel der EU, abzuschliessen, wobei die explizite Zustimmung des Gastgeberstaates in jedem Fall eine Voraussetzung ist.

Diese Bestimmung kommt zum Beispiel mit Ghana zur Anwendung, wo schweizerische Offiziere am *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* in Accra seit 2005 als Kursleiter und Ausbilder afrikanischer Peacekeeper tätig sind.

## **5.2 Milizsystem**

Das Milizsystem der Schweizer Armee spiegelt sich in der Zusammensetzung der Truppen wider, die militärische Friedensförderung leisten. Rund 90 Prozent der bisher in der militärischen Friedensförderung eingesetzten Angehörigen der Armee wurden (auf freiwilliger Basis) aus der Miliz rekrutiert. Der Anteil der Angestellten des VBS ist gering, nicht zuletzt, weil deren einsatzbedingte Abwesenheit die Aufgabenerfüllung der Armee und der Militärverwaltung in der Schweiz beeinträchtigen könnte. Die Schweiz unterscheidet sich in dieser Hinsicht von anderen Staaten.

Der hohe Milizanteil hat viele Vorzüge. Die beruflichen Kompetenzen, die Milizangehörige aus ihrem zivilen Leben mitbringen, sind besonders wertvoll, wenn die Funktion im Einsatz Ähnlichkeiten zu zivilen Tätigkeiten aufweist, zum Beispiel in den Bereichen Genie, Logistik, Transporte oder Informatik. Der grösste Vorteil von Milizangehörigen zeigt sich aber dort, wo interkulturelle Kompetenzen, aufbauend auf Lebenserfahrung, in der Interaktion mit der Bevölkerung im Einsatzland verlangt sind. Diese Fähigkeiten sind besonders gefragt bei Offizieren in internationalen Hauptquartieren, Militärbeobachtern, Verbindungsteams zur lokalen Bevölkerung oder bei der Nachrichtenbeschaffung. Ausserdem verfügen Milizangehörige und Angehörige der Armee generell in der Regel über eine bessere Fremdsprachenkompetenz als andere Streitkräfte, was die Zusammenarbeit und den Austausch mit anderen Kontingenten und in internationalen Stäben wesentlich erleichtert.

Personal des VBS ist für alle Funktionen nötig, wo militärische oder technische Kenntnisse erforderlich sind, die bei Milizangehörigen nicht vorhanden sind und innerhalb der bestehenden Fristen für die einsatzbezogene Ausbildung nicht erworben werden können. So müssen Helikopterbesatzungen und -mechaniker, Experten für die Beseitigung von Kampfmitteln und Sprengfallen oder Militärpolizisten aus dem Personal des VBS rekrutiert werden.

Der hohe Milizanteil schränkt aber auch die Handlungsfähigkeit der Armee ein. Nicht beim Bund bereits angestellte Personen müssen auf dem zivilen Markt angeworben werden. Dabei sind Kündigungsfristen zu berücksichtigen, weil die meisten Kandidaten sich für ihren Einsatz

aus einer zivilen Anstellung lösen müssen. Dies hat zur Folge, dass solches Personal in aller Regel nicht verfügbar ist, wenn eine rasche Reaktion gefordert ist. Die Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt bringt es auch mit sich, dass gewisse Spezialisten nur sehr schwierig zu rekrutieren sind, z.B. Ärztinnen und Ärzte, zumal in dieser Berufssparte ein sehr hoher Ausländeranteil besteht. Schon zum Ende des Sanitätseinsatzes in der Westsahara 1994 kam die Armee deshalb zur Erkenntnis, dass eigentliche Sanitätskontingente personell künftig kaum mehr alimentierbar wären. Ein weiterer suboptimaler Aspekt für die Armee besteht darin, dass ein grosser Anteil der Miliz in Friedensförderungseinsätzen ihre Ausbildungsdienstpflicht bereits erfüllt hat und ihre Erfahrungen aus dem Einsatz deshalb nicht 1:1 in die Armee zurückfliessen.

### 5.3 Ausrüstung

Die Schweizer Armee ist in erster Linie darauf ausgerichtet, ihre Aufgaben im eigenen Land zu erfüllen. Sie verfügt aber über gewisse Ausrüstung, die auch für den Einsatz in einer anderen Klimazone, beispielsweise in der Wüste oder in den Tropen, geeignet ist. Solche Mittel sind aktuell im Ausland, insbesondere im Kosovo, im Einsatz.

Insgesamt steht persönliche Ausrüstung, die sich auch für den Einsatz in der Wüste oder in den Tropen eignet, für rund 500 Angehörige der Armee zur Verfügung. Ebenfalls besteht ein gewisser Bestand an Material und eine Anzahl leichte, mittlere und schwere Fahrzeuge, teilweise mit Panzerung, die eigens für Auslandeinsätze beschafft wurden und auch in anderen Klimazonen eingesetzt werden können. Ebenso hält die Armee jene Elemente für den Bau und den Betrieb eines Feldlagers auf Vorrat, die sich bei Bedarf nicht kurzfristig auf dem zivilen Markt beschaffen liessen.<sup>10</sup>

Herausforderungen für Einsätze mit Helikoptern bestehen vor allem bei speziellen klimatischen Gegebenheiten wie Wüsten, tropischen Gebieten oder bei Höhenlagen über 5000 Meter über Meer. Je nach Einsatzgebiet müssen die Transporthelikopter Super Puma und Cougar modifiziert oder mit technischen Zusätzen ausgestattet werden. Die Helikopter der Schweizer Armee sind nicht bewaffnet, auch nicht zum Selbstschutz, obwohl das in allen Operationen ausserhalb Europas mittlerweile faktisch erforderlich ist.

Es wird weiterhin nötig sein, im Hinblick auf einen konkreten Einsatz gewisse Ausrüstungen gezielt zu beschaffen oder einsatzbezogen ausgewählte Fähigkeiten neu aufzubauen. Die Bewaffnung zum Selbstschutz ist im Einzelfall auch zu prüfen. Solche Anpassungen an die Bedürfnisse für spezifische Einsätze sind geübte Praxis.

---

<sup>10</sup> Es geht dabei zum Beispiel um teilweise gepanzerte Container für die Energieherstellung, Wasseraufbereitung, Werkstätten, Waffenlagerung oder für sensibles Übermittlungsmaterial.

## **Teil II: Verändertes Einsatzumfeld und Partner**

### **6 Entwicklung von bewaffneten Konflikten und Einsatzumfeld**

Bewaffnete Konflikte entstehen oft im Zusammenhang mit schwachen staatlichen Strukturen oder als Folge massiver staatlicher Repression. Der Zerfall staatlicher Strukturen und die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols ermutigt verschiedene Arten von nichtstaatlichen Akteuren, ihre Macht auszudehnen. Bei den meisten laufenden bewaffneten Konflikten handelt es sich um Auseinandersetzungen innerhalb eines Staates, an denen sich bewaffnete Gruppen beteiligen, gegen den Staat oder gegeneinander. Politische Ziele, zum Beispiel die Sezession eines Landesteils oder der Sturz eines Regimes, werden von Rivalitäten verschiedener Gruppen um lokalen oder regionalen Einfluss begleitet oder überlagert. Religiöser Extremismus, Terrorismus und Kriminalität haben einen guten Nährboden. Sie sind aber eher Folgen von tief verwurzelten sozialen, ethnischen oder politischen Konflikten als deren Auslöser. Politische Eliten, wirtschaftliche und kommerzielle Interessen und kriminelle Netzwerke, oft entlang ethnischer Linien, bilden Strukturen, die schwierig aufzulösen sind. Das Fehlen staatlicher Macht kann rivalisierende Regional- oder Grossmächte anziehen, die offen oder verdeckt (z.B. über Söldner) vor Ort Einfluss nehmen und Konfliktparteien unterstützen, was den Konflikt intensiviert, verlängert und komplexer macht. Versuche zur Konflikteindämmung oder -beilegung werden dadurch erschwert, wie in Libyen oder in der Ukraine zu beobachten ist. Diese Tendenz hat sich in den vergangenen Jahren akzentuiert; Beispiele dafür sind die Einmischung Russlands und der Türkei in Syrien und Libyen und der Jemen-Konflikt.

In jenen Konflikten, in denen externe Gross- oder Regionalmächte involviert sind und ihre eigenen Interessen durch die Unterstützung von Konfliktparteien mit militärischen Mitteln verfolgen, bestehen geringere Aussichten auf international mandatierte Friedensoperationen. Die Voraussetzungen für ein Mandat des UNO-Sicherheitsrats sind nur dann gegeben, wenn eine Mission den Interessen der Veto-Mächte dient und ihren Handlungsspielraum nicht einschränkt.

Die in den Konfliktregionen lebende Bevölkerung ist diesen Entwicklungen oft schutzlos ausgeliefert und häufig das Ziel von gewalttätigen Übergriffen. Der Schutz der Zivilbevölkerung ist darum ins Zentrum von UN-Peacekeeping gerückt. Truppenstellende Staaten müssen sich darauf ausrichten.

Das Einsatzumfeld für internationale Akteure und truppenstellende Staaten ist auch deshalb anspruchsvoller geworden, weil internationale Friedenstruppen nicht immer als neutral, sondern manchmal als zusätzliche Partei wahrgenommen werden. Unter solchen Umständen wird der Einsatz riskanter, insbesondere für unbewaffnete Militärangehörige. Truppenstellende Staaten müssen einen höheren Aufwand für die Sicherheit ihrer Truppen betreiben oder grössere Risiken in Kauf nehmen.

### **7 Neuausrichtung der UNO-Friedensmissionen**

Die UNO hat sich graduell an das veränderte Einsatzumfeld angepasst. Das übergeordnete Ziel, namentlich bei den Missionen in Afrika, besteht darin, die Ursachen der Gewalt anzugehen, Vertrauen bei der lokalen Bevölkerung aufzubauen und diese zu schützen. Die UNO spricht auch mit Vertretern bewaffneter Gruppen, um sie in die Verantwortung zu nehmen. Parallel dazu werden staatliche Institutionen gestärkt, damit sie besser in der Lage sind, für Sicherheit zu sorgen und die Voraussetzungen für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu schaffen. Die Einsätze sind auch gefährlicher geworden: UNO-Operationen finden in der Regel in Gebieten statt, in denen Gewalttätigkeiten vorkommen und die UNO auch selbst Ziel von Angriffen und Anschlägen geworden ist.

Als Folge davon hat die UNO seit 2015 ihre Anforderungen an truppenstellende Staaten erhöht und neue Standards festgelegt. Truppenstellende Staaten müssen sich vor Einsatzbeginn einer Überprüfung durch UNO-Vertreter unterziehen, damit die Truppen hinsichtlich Qualität, Führung, Ausbildungsstand und Ausrüstung den Anforderungen entsprechen. Zudem müssen Truppenkontingente gemäss UNO-Vorgaben gegliedert sein. Weiter müssen sich die teilnehmenden Kontingente verpflichten, in ihrem zugewiesenen Einsatzraum die Zivilbevölkerung vor Angriffen und Gewalt zu schützen. Diese Aufgabe wird in erster Linie Infanterieeinheiten übertragen, sie gilt aber grundsätzlich für alle Kontingenteile. Konkret bedeutet dies, dass alle militärischen und polizeilichen Komponenten einer UNO-Mission den ständigen Auftrag haben, Angriffe auf die Zivilbevölkerung zu verhindern. Das *Ziel* ist nicht, eine Konfliktpartei militärisch zu schwächen, sondern die Zivilbevölkerung zu schützen.

## 8 Entwicklungen bei Auslandseinsätzen von EU und Nato

Die EU hat bislang insgesamt 12 militärische Krisenbewältigungsoperationen (im Folgenden: EU-Operationen) lanciert. Die aktuellen Entwicklungen deuten darauf hin, dass die EU ihre Kapazitäten im Bereich der militärischen Friedensförderung ausbauen wird und sich als zentrale Akteurin in diesem Bereich etablieren will. So hat die EU mit der Errichtung eines permanenten militärischen Hauptquartiers die Voraussetzung geschaffen, bis Ende 2020 militärische Operationen bis zur Stärke eines Bataillons von Brüssel aus führen zu können. Eine Abhängigkeit von gewissen Fähigkeiten der Nato wird jedoch auf absehbare Zeit bestehen bleiben. Im Gegensatz zur Nato haben die EU-Operationen kein Mandat zur Friedenserzwingung.

Gegenwärtig führt die EU sechs militärische Operationen: Die Eufor Althea in Bosnien und Herzegowina, zwei maritime Operationen (Eunavfor Irini [Libyen] und Atalanta [Somalia]) sowie drei militärische Trainingsmissionen [EUTM Mali, Somalia und Zentralafrikanische Republik]). Die EUTM dienen unter anderem zur Eindämmung von irregulärer Migration und zur Unterstützung von Staaten mit schwachen Regierungsstrukturen in der Terrorismusbekämpfung, insbesondere durch Ausbildung und Training von lokalen Sicherheitskräften. Dadurch soll das staatliche Gewaltmonopol gestärkt und zur Stabilisierung dieser Regionen beigetragen werden. Diese Missionen beruhen nicht auf expliziten Mandaten der UNO, aber vor Ort besteht eine gewisse Koordination und Zusammenarbeit mit der UNO. Die militärischen Missionen werden jeweils durch zivile EU-Missionen ergänzt, die ihrerseits die Ursachen des Konflikts angehen, etwa durch Aktivitäten zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit.

Die Mandate der EUTM, z.B. in Mali, schliessen die Teilnahme an Kampfhandlungen explizit aus. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass lokale Truppen nicht nur ausgebildet, sondern auch in den Einsatz begleitet werden. In diesem Fall wäre die Grenzziehung zwischen Ausbildung und Kampfeinsatz schwierig. Es könnte zudem die Risiken für das in der EUTM eingesetzte Personal erhöhen, zumal die Mission zu einem Ziel von terroristischen Gruppierungen werden könnte. Weitere solche Trainingsmissionen der EU könnten angesichts der zerfallenden staatlichen Strukturen und der Ausbreitung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus auch südlich der Sahel-Zone dazukommen.

Die Nato führt derzeit – über die UNO-mandatierte KFOR in Kosovo hinaus – Einsätze in Afghanistan, eine maritime Sicherheitsoperation im Mittelmeer und eine Ausbildungsmission im Irak durch. Die Aktivitäten im Irak und im Mittelmeer beruhen nicht auf UNO-Mandaten und sind aus verschiedenen Gründen derzeit ausgesetzt. Ein Abzug der Nato aus Afghanistan 2021 ist möglich. Weiter unterstützt die Nato die Afrikanische Union in Somalia mit Transportkapazitäten. Somit richtet sich auch die Nato immer stärker auf die Ausbildung, Unterstützung und den Kapazitätsaufbau von Sicherheitskräften sowie die Bekämpfung von Menschen- und Waffenhandel und von Terrorismus aus, während die klassische militärische Friedensförderung in den Hintergrund tritt.



Die KFOR in Kosovo und die Eufor Althea in Bosnien und Herzegowina basieren auf UNO-Mandaten (was eine Teilnahme der Schweiz rechtlich ermöglicht), geführt werden sie von der Nato und der EU. Solange eine internationale militärische Präsenz für die Stabilisierung des Westbalkans erforderlich bleibt, ist davon auszugehen, dass die Nato und die EU diese Führungsrollen weiterhin ausüben werden.

Es ist aber nicht damit zu rechnen, dass es in absehbarer Zukunft neue ähnliche Einsätze geben wird, an denen sich die Schweiz beteiligen könnte. Es ist für die Zukunft nicht zu erwarten, dass in Konfliktgebieten, in denen Regional- und Grossmächte um Einfluss ringen, UNO-mandatierte Friedensmissionen durch Organisationen wie die Nato oder die EU geführt werden können. Dazu gäbe es wahrscheinlich keinen Konsens im UNO-Sicherheitsrat. Zudem haben die Nato und die EU als Folge der verschärften Konfrontation mit Russland und der Herausforderungen durch Terrorismus und Migration mittlerweile andere sicherheitspolitische Prioritäten.

## 9 Folgen für den Bedarf an Beiträgen

Internationale Friedensmissionen sind auf Truppen angewiesen, die bezüglich Organisation, Einsatzdoktrin, Führung, Ausbildung, Moral, Disziplin und Ausrüstung fähig sind, in einem unübersichtlichen, unberechenbaren und risikoreichen Umfeld das Mandat wahrzunehmen und die Bevölkerung vor Gewaltakten zu schützen. Besonders für UNO-Operationen gibt es viele Staaten, die über grosse, aber technisch nicht auf dem neuesten Stand ausgerüstete Streitkräfte verfügen und bereit sind, Infanterieeinheiten zur Verfügung zu stellen. Deshalb sind sogenannte «enablers» oder «high-value assets» gefragt: technisch anspruchsvolle Mittel und Fähigkeiten, die meistens wenig, aber qualifiziertes Personal erfordern und die Voraussetzungen für eine gezielte Wirkung der Friedenstruppen schaffen. Diese hochwertigen Elemente sind in erster Linie in modernen Streitkräften vorhanden, aber auch dort in knapper Zahl und oft im Dauereinsatz.

Ein Beispiel solcher Fähigkeiten sind Drohnen. In Operationen zur Friedensförderung sind die Einsatzgebiete oft ausgedehnt, mit häufigen Bevölkerungsverschiebungen und einer Vielzahl von mobilen Gruppierungen und Banden. Dies macht es schwierig, ein aktuelles Lagebild zu erhalten und Einsätze zum Schutz der Zivilbevölkerung zu planen und durchzuführen. Dies zeigt sich sowohl in den UNO-Missionen als auch in der Special Monitoring Mission der OSZE in der Ostukraine. Deshalb kommen mittlerweile in praktisch allen Missionen unbemannte Aufklärungsdrohnen zum Einsatz. Meistens sind es kommerziell angebotene Systeme, die in der Regel wesentlich weniger leistungsfähig sind als moderne militärische Drohnensysteme. Die UNO greift deshalb auf kommerzielle Systeme zurück, weil nur wenige Staaten bereit sind, ihre militärischen Systeme angesichts des Eigenbedarfs (z.B. zur Terrorbekämpfung oder Seeüberwachung) internationalen Operationen zur Verfügung zu stellen. Insbesondere die UNO sucht seit geraumer Zeit Mitgliederstaaten, die bereit sind, Aufklärungsdrohnen und das entsprechende Fachpersonal für UNO-Missionen zur Verfügung zu stellen. Mangel herrscht auch bei der Fähigkeit, Truppen und Material bei Spannungen rasch mit Helikoptern zu verschieben oder Verletzte und Kranke zu evakuieren sowie bei Spezialkräften.

Die UNO teilt ihren Mitgliedstaaten regelmässig den Bedarf an militärischen Mitteln für die laufenden Friedensoperationen mit. Die letzte Ausgabe dieser «Uniformed Requirements for United Nations Peacekeeping» erschien Ende Juli 2020 und bestätigt den seit Jahren anhaltend hohen Bedarf an hochwertigen Beiträgen. Bei den Missionen haben derzeit die Bedürfnisse der MINUSMA in Mali für die UNO Priorität. Es fehlen Transporthelikopter, insbesondere für medizinische Evakuationen, sowie Aufklärungsdrohnen. Weiter herrscht Mangel an mobilen, leichten und robust bewaffneten Einsatzkräften, ausgebildeten Nachrichtenoffizieren, Genieelementen, Sanitätsteams und Übermittlungsspezialisten sowie Kräfte für den Schutz der eigenen Truppen. Zudem ruft die UNO regelmässig auf zu einer Erhöhung des Frauenanteils und zur zusätzlichen Entsendung von französischsprachigem Personal.

Friedensmissionen der UNO finden in einem Umfeld statt, in dem Konflikte lokal und temporär wieder aufflammen können. Das erhöht das Risiko für das eingesetzte Personal. Dem Schutzbedürfnis ist in der Ausbildung und Ausrüstung der Truppen, ob bei Einzelpersonen oder Kontingenten, besondere Rechnung zu tragen. Ein stärkeres Engagement der Schweiz in der militärischen Friedensförderung setzt voraus, dass dem Selbstschutz hohe Bedeutung beigemessen wird. Die Gefährdung der Angehörigen der Armee hängt von der Sicherheitslage vor Ort und von der konkreten Funktion ab und ist im Einzelfall zu beurteilen. Personal in geschützten Hauptquartieren ist tendenziell weniger exponiert. Das gilt auch für die Bedienung von technischen Mitteln aus Distanz, zum Beispiel Aufklärungsdrohnen.

## **10 Schlussfolgerungen**

Das quantitative Engagement der Schweiz in der militärischen Friedensförderung ist seit mehreren Jahren stabil bei rund 250 Angehörigen der Armee, dies trotz der schon länger bestehenden Absicht des Bundesrats, bis 500 Angehörige der Armee für solche Missionen zur Verfügung stellen zu können. Die Gründe für diese Diskrepanz liegen einerseits im Wandel der Konflikte, des Einsatzumfelds und der Prioritäten regionaler Sicherheitsorganisationen und andererseits in den seit fast 20 Jahren unveränderten Rahmenbedingungen der Schweiz für die Beteiligung an der militärischen Friedensförderung. Selbst wenn der Fokus bereits bislang auf umfangmässig eher begrenzten, aber hochwertigen Beiträgen lag, wird eine zunehmende Kluft bezüglich des geografischen Fokus und der Art von Beiträgen zwischen dem schweizerischen Angebot und der internationalen Nachfrage sichtbar. Erneute Nachfragen für UNO-mandatierte EU- bzw. Nato-Missionen wie auf dem Westbalkan, wo die Schweiz weiterhin engagiert ist, sind nicht in Sicht. Die Schweiz ist immer weniger in der Lage, der gewandelten Nachfrage für militärische Beiträge zur Friedensförderung zu entsprechen. Wenn die Schweiz ihr Engagement weiterentwickeln und auch langfristig relevante Beiträge zur militärischen Friedensförderung leisten will, ist es angezeigt, einige Voraussetzungen zur Teilnahme an der militärischen Friedensförderung anzupassen.

### **10.1 Erweiterung des geografischen Radius**

Seit etwa 20 Jahren fokussiert sich die militärische Friedensförderung der Schweiz auf Einsätze in geografischer Nähe, wo Schweizer Interessen auch in der öffentlichen Wahrnehmung unmittelbar tangiert sind. Heute sind rund achtzig Prozent des Personals in Kosovo und Bosnien und Herzegowina engagiert. UNO-Missionen finden aber zunehmend in Afrika und im Nahen Osten statt. Die Sicherheitsinteressen auch der westlichen Staaten sind durch Entwicklungen in diesen Gebieten direkt oder indirekt betroffen. Nicht erst die grosse Flüchtlingswelle 2015 hat gezeigt, dass die Schweiz von den Migrationsströmen nach Europa betroffen ist. Der Zusammenhang zwischen geografischer Nähe eines Konfliktherds und sicherheitspolitischer Relevanz besteht zwar weiterhin, aber geografische Distanzen haben an Bedeutung verloren. Entfernte Konflikte können immer mehr negative Effekte auch auf die Schweiz haben. Gerade die Kriege im Nahen Osten, in Afghanistan, am Horn von Afrika und zunehmend auch die offenen Feindseligkeiten in Westafrika zeigen, wie aussereuropäische Konflikte die Migrationslage in Europa und damit auch in der Schweiz beeinflussen. Die Schweiz hat ein direktes Interesse am Erfolg von UNO-Missionen, welche die Ursache der Probleme zu bekämpfen versuchen. Mit der zunehmenden Erweiterung des Raumes, in dem schweizerische Interessen betroffen sind und wo die Schweiz sich engagieren kann, erweitern sich auch die Möglichkeiten, sich in jenen Missionen zu beteiligen, in denen die Stärken der Schweiz liegen und wo ihre Beiträge besonders gefragt sind.

## 10.2 Ausrichtung auf hochwertige Beiträge

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 erklärte der Bundesrat seine Absicht, die militärische Friedensförderung quantitativ auszubauen. Ziel war eine Grössenordnung, die es erlauben würde, einen Einsatzverband in Bataillonsstruktur zu entsenden, auch wenn ein reguläres Bataillon in der Regel einen wesentlich grösseren Bestand hat. Im Armeebericht 2010 wurde dafür die Zielvorgabe von 500 Personen definiert. Es ging dabei um eine Vorgabe an die Armee, eine personelle Gesamtleistung in diesem Umfang bereitstellen zu können, falls Bundesrat und Parlament einen solchen Einsatz beschliessen. Im Sicherheitspolitischen Bericht 2016, in dem sich der Bundesrat weiterhin für einen Ausbau der militärischen Friedensförderung aussprach, wurde der Fokus auf Beiträge von besonderer Qualität gelegt: «high value assets», die international besonders nachgefragt sind, aber in Bezug auf die Kontingentsgrösse weniger ins Gewicht fallen. Wie bereits erläutert, hat sich dieser Trend auf der Bedarfsseite seither noch verstärkt. Für Infanterieeinheiten aus westlichen Staaten besteht hingegen keine grosse Nachfrage; dies gilt auch für die Schweiz.

Wenn die Schweiz besonders relevante Beiträge in der militärischen Friedensförderung leisten will, sollte sie ihr Angebot entweder stärker auf die internationale Nachfrage, also auf «high-value assets», ausrichten, oder sich auf eine durch Kräfteverschiebung anderer Staaten entstehende Lücke in Operationen wie beispielsweise dem Balkan konzentrieren. Je gefragter die Leistung ist, desto grösser die Handlungsfreiheit für die Schweiz, sich in einem Einsatzgebiet einbringen zu können, das ihren Interessen und Möglichkeiten entspricht.

Am stärksten nachgefragt sind Transporthelikopter und Aufklärungsdrohnen. Diese Mittel sind zentral, für Mobilität, medizinische Versorgung und Lagebild. Auch Aufklärungsspezialisten, Geniekontingente für den Aufbau von Feldlagern, die Beseitigung von Hindernissen oder die Räumung von Minen und Sprengfallen sind stark nachgefragt, ebenso wie Militärpolizisten, medizinisches Personal, Spezialisten für den Umgang mit Gefahrgütern sowie Transportformationen. Dabei geht es nicht nur darum, diese Tätigkeiten vor Ort durchzuführen, sondern auch einheimisches Personal auszubilden, was Fähigkeiten als Ausbilder voraussetzt. Besonderes Interesse hat die UNO an schweizerischen Staboffizieren, da diese in der Regel sowohl im englisch- wie französischsprachigen Einsatzumfeld arbeiten können. Das ist gerade für Einsätze in Afrika von grosser Bedeutung. Von der UNO besonders nachgefragt sind weibliche Staboffiziere und Militärbeobachterinnen/Militärbeobachter.

Selbst wenn der Fokus des Ausbaus auf hochwertige Beiträge gelegt werden soll, hält sich die Armee weiterhin bereit, der UNO bei Bedarf militärische Kontingente in Kompaniestärke zur Verfügung zu stellen. Angesichts des Überangebots an Infanterieeinheiten soll das Schwergewicht weiterhin auf Logistik- und Genieeinheiten gelegt werden.

## 10.3 Entsendung bewaffneter Einzelpersonen

Die gesetzlichen Vorgaben, die faktisch dazu führen, dass jede Entsendung von bewaffneten Einzelpersonen dem Parlament zu unterbreiten ist, schränkt den Handlungsspielraum stark ein. Durch das veränderte Konfliktumfeld steigt der Bedarf, auch einzelne Staboffiziere – und nicht nur Kontingente – in ihrem Selbstschutz *bewaffnet* zu entsenden, insbesondere, wenn diese im Rahmen von bewaffneten UNO-Missionen, z.B. als Staboffiziere, eingesetzt sind. Da der zeitliche und administrative Aufwand der parlamentarischen Genehmigung für den Einsatz von Einzelpersonen unverhältnismässig erscheint, hat die Schweiz, wie auch einige andere Staaten, mit der UNO Lösungen ausgehandelt, wonach Schweizer Offiziere auch unbewaffnet eingesetzt werden können. Das wird von der UNO akzeptiert und wird auch von einigen anderen truppenstellenden Staaten praktiziert. Dadurch wird jedoch die Bewegungsfreiheit der unbewaffneten Militärangehörigen im Missionsgebiet eingeschränkt, da diese auf den Schutz durch Kontingentsangehörige anderer Staaten angewiesen sind, die Waffen tragen.

## 10.4 Erhöhung des Frauenanteils in UNO-Missionen

Seit 2015 gibt die UNO vor, dass alle uniformierten UNO-Kontingente, das heisst Militär und Zivilpolizei, einen Frauenanteil von 15 Prozent haben müssen. Die Gründe dafür sind die Bedeutung der Frauen für die Lösung von Konflikten, aber auch Gleichberechtigung, Vorbildfunktion der UNO oder Women Empowerment, die ihren Ausdruck in der Resolution 1325 des UNO-Sicherheitsrats vom 31. Oktober 2000<sup>11</sup> fand. Der Einbezug der Frauen in alle Aspekte der Beilegung von gewalttätigen Konflikten soll ausgebaut werden. Eine der Massnahmen besteht darin, dass bei ähnlichen Qualifikationen Frauen bei Kandidaturen für UNO-Dienstposten bevorzugt werden, unabhängig von nationalen Quoten. Staaten, die nicht in der Lage sind, bei ihren Angeboten den UNO-Quoten zu entsprechen, erhalten reduzierte nationale Quoten.

Wenn die Schweiz ihre Präsenz in UNO-Missionen halten oder gar erweitern will, ist sie darauf angewiesen, den Anteil an weiblichen Offizieren zu erhöhen. Eines der Hauptziele des 4. Nationalen Aktionsplans der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 (2018–2022) ist denn auch die erhöhte Beteiligung von Frauen an Friedenseinsätzen und in der Sicherheitspolitik. Im Unterschied zu vielen Funktionen im Kontingentsrahmen, die auch von Frauen wahrgenommen werden können, die vorher keinen Militärdienst geleistet haben, benötigen Militärbeobachter und Staboffiziere eine vertiefte militärische Ausbildung. Somit können dafür nur Frauen rekrutiert werden, die freiwillig Militärdienst leisten und einen Offiziersrang bekleiden. Angesichts des kleinen Frauenanteils in der Armee ist damit das Rekrutierungspotenzial für solche spezialisierten Entsendungen sehr gering. Um das zu ändern, braucht es Anreize zur Erhöhung des Frauenanteils in der Armee generell und für Einsätze in der Friedensförderung im Besonderen. Dazu gehört eine grössere Flexibilität bei den Anstellungsbedingungen für friedensfördernde Einsätze und allfällige besondere Laufbahnen für die Ausbildung von Frauen zu Offizieren für Friedensförderungseinsätze.

## 10.5 Erweiterung des Aufgabenspektrums

Gemäss Militärgesetz ist eine Teilnahme an Friedensförderungseinsätzen nur dann möglich, wenn ein UNO- oder OSZE-Mandat vorliegt. Was derzeit aber nicht – oder nur mit Einschränkungen – möglich ist, sind Unterstützungsleistungen der Armee für friedenspolitische Aktivitäten des EDA oder einer regionalen Organisation. Dafür besteht keine Rechtsgrundlage. Es ist zwar möglich, freiwillige Milizangehörige, die Erfahrung in militärischen Auslandseinsätzen haben, als Angehörige des zivilen Expertenpools des EDA zu entsenden. Die so rekrutierte Person muss aber zivil auftreten, was ihre Wirksamkeit im Einsatz verringern kann – gerade in Staaten, wo militärische Strukturen und Hierarchien einen hohen Stellenwert haben.

Zudem schliesst die Bedingung, dass ein UNO- oder OSZE-Mandat vorliegen muss, die Teilnahme an bestimmten Einsätzen aus, bei denen eine Teilnahme politisch angezeigt wäre: So waren schweizerische Offiziere als Militärberater massgeblich an der Aushandlung des Waffenstillstandsabkommens für die Nuba-Berge in Südsudan beteiligt, konnten aber bei der Überwachung dieses Abkommens mangels militärgesetzlicher Grundlage nicht teilnehmen. Im Interesse der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit sollte eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.

---

<sup>11</sup> Resolution on Women, Peace and Security (S/RES/1325)

## Teil III: Optionen für die Weiterentwicklung des Engagements

### 11 Weiterzuverfolgende Optionen

Mit Blick auf die Veränderungen im internationalen Umfeld und die zunehmend spürbaren Schwierigkeiten, zweckmässige schweizerische Beiträge zu militärischer Friedensförderung zu leisten, werden im Folgenden Optionen für Massnahmen unterbreitet, um die internationale Nachfrage und Angebote der Schweiz wieder besser aufeinander abzustimmen. Folgende Optionen sollten weiterverfolgt oder zumindest vertieft geprüft werden:

#### 11.1 Verlängerung von Ausbildung und Einsatz für einzelne Spezialfunktionen

Wenn das Schweizer Angebot künftig noch stärker auf qualitativ hochstehende Beiträge in besonders nachgefragten Nischenbereichen ausgerichtet werden soll, steigt der Bedarf an spezialisiertem Personal im Friedensförderungsdienst. Sollen Angehörige der Armee längere Einsätze als bisher leisten und der Anteil Frauen erhöht werden, um der veränderten Nachfrage insbesondere der UNO zu entsprechen, braucht es Anpassungen. Angezeigt sind flexible und individuelle Anstellungs- und Einsatzmöglichkeiten für Personen und Personalkategorien unterschiedlichster Art (zivile und militärische Mitarbeitende, Milizangehörige). Dazu müssten die Rahmenbedingungen geschaffen und heutige Grundlagen und Vorgaben angepasst werden.

Ein Beispiel: Die einsatzbezogene Ausbildung dauert heute fünf Wochen für Militärbeobachter und Einzelpersonen und bis zu zwölf Wochen für Kontingentsangehörige. Sie baut auf dem vorhandenen beruflichen und militärischen Know-how der Auszubildenden auf. Die Länge der Ausbildung ist auf eine Einsatzdauer von zwölf Monaten für Einzelpersonen und sechs oder zwölf Monaten für Kontingentsangehörige ausgerichtet. Bestimmte Funktionen erfordern jedoch zivile und militärische Vorkenntnisse, die auf dem zivilen Markt und in der Miliz nur in geringem Masse vorhanden sind, z.B. für Drohnenpiloten. Solche Fachkenntnisse sind teilweise zwar beim Personal des VBS vorhanden, aber dieses ist im Umfang beschränkt und kann insbesondere für längere Auslandseinsätze oft nicht entbehrt werden. Deshalb sollten besondere Ausbildungsmodulare für einzelne Spezialfunktionen wie auch flexibler gestaltete, jedoch längere Anstellungen vorgesehen werden.

Eine Lösung wäre, die Vertragsdauer von Freiwilligen für Einsätze in der militärischen Friedensförderung für eine bestimmte Anzahl Jahre (statt wie bisher sechs oder zwölf Monate) festzulegen, wobei die Dauer nach individueller Vereinbarung variieren könnte. Ein Teil der Vertragsdauer wäre für die Ausbildung und die einsatzbezogene Vorbereitung, ein längerer Teil für den Einsatz oder mehrere Einsätze vorgesehen, damit Aufwand und Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis stünden. Mit einer solchen Ausbildung könnten Freiwillige – ob Milizangehörige, Zivilangestellte, Berufsmilitär oder Externe – für Funktionen vorgesehen werden, für die bislang fast nur Personal des VBS in Frage kam. Diese Möglichkeit sollte auch Berufsmilitär offenstehen, weil Auslandseinsätze ein wichtiger Teil ihrer beruflichen Entwicklung sind. Eine längerfristige Verpflichtung würde gleichzeitig die berufliche Planbarkeit erhöhen und längerfristige Verpflichtungen in internationalen Einsätzen ermöglichen.

Je nach Funktion ist es gar nicht erforderlich, Militärdienst geleistet zu haben, sondern nur eine verkürzte Ausbildung für einen Einsatz in einem militärischen Umfeld zu absolvieren, wie das bereits heute für Kontingentseinsätze wie in der Eufor Althea oder der KFOR der Fall ist. Dieser Umstand ist im Hinblick auf die Erhöhung des Anteils von Frauen in der militärischen Friedensförderung von besonderer Bedeutung.

Die Ausbildung und die Erfahrung könnten auch im Hinblick auf eine spätere zivile berufliche Tätigkeit wertvoll sein. Damit Milizangehörige auch nach einem langen Auslandseinsatz bessere Chancen auf dem heimischen Arbeitsmarkt haben, bräuchte es eine zivile Anerkennung bestimmter militärischer Tätigkeiten, beispielsweise durch die Ausstellung von Zertifikaten und Diplomen. Weiter müssten personalrechtliche, organisatorische und

finanzielle Voraussetzungen geschaffen werden, die einen Ersatz während der Abwesenheit und die Wiedereingliederung von zivilen Angestellten des Bundes nach erfolgtem Einsatz ermöglichen würden.

Mit dieser Option könnte der internationalen Nachfrage nach Spezialfähigkeiten, einer stärkeren Integration von Frauen und längeren Einsätzen besser entsprochen werden. Sie hätte allerdings erheblichen Ausbildungs- und Planungsaufwand für die Armee zur Folge, zumal für eine relativ kleine Anzahl von Personen besondere Ausbildungslehrgänge vorgesehen werden müssten.

### **Empfehlung 1**

*Für noch zu bestimmende Spezialfunktionen sind flexiblere Anstellungsbedingungen für Dauer, Ausbildung und Einsatz in der militärischen Friedensförderung vorzusehen.*

## **11.2 Besondere militärische Ausbildung für militärdiensttaugliche weibliche Freiwillige**

In Kontingenteinsätzen hat die Schweizer Armee bereits einen Frauenanteil von 15 bis 20 Prozent. Dies ist möglich, weil auch Frauen zugelassen werden, die keinen Militärdienst geleistet haben. Für bestimmte Funktionen sind zivile Kenntnisse und Erfahrungen sehr nützlich; das militärische Wissen kann in der Kontingentsausbildung vermittelt werden. Dieser Weg ist allerdings nicht möglich, wenn eine bestimmte Funktion Kenntnisse und Erfahrung verlangt, die nur in einer Offiziersausbildung und -karriere erworben werden können, oder wenn für diese Funktion der Offiziersgrad ausdrücklich verlangt wird. Das ist bei UNO-Militärbeobachtern und Stabsoffizieren in internationalen Hauptquartieren der Fall. Für bestimmte Funktionen fordert die UNO zudem über fünf Jahre Graderfahrung, bevor sie den Grad anerkennt und einen Einsatz als *United Nations Military Expert on Mission* zulässt.

Für solche Einsätze kommen nur weibliche Offiziere in Frage, die freiwillig Militärdienst geleistet haben. Wegen des tiefen Frauenanteils in der Armee ist das Rekrutierungspotenzial damit eng begrenzt. Eine Lösung wäre, für Frauen die Möglichkeit zu schaffen, eine reguläre militärische Ausbildung bis und mit Abverdienen des Offiziersgrades zu absolvieren (was etwa ein Jahr in Anspruch nähme), mit anschliessender Verpflichtung, z.B. während drei Jahren militärische Friedensförderungseinsätze zu leisten. Zwischen den einzelnen Einsätzen könnten militärische Weiterbildungen, zum Beispiel Stabslehrgänge, absolviert werden. Die Frauen würden aber nicht verpflichtet, nach absolvierten Einsätzen in der Schweiz militärisch eingeteilt zu werden und Truppendienst zu leisten. Ein solcher Anreiz könnte es ermöglichen, den Frauenanteil vor allem in UNO-Einsätzen zu erhöhen. Damit hätten die Frauen bessere Chancen, militärisch interessante Funktionen zu übernehmen, und die Armee als Ganzes wäre besser in der Lage, die von der UNO für militärische Friedensförderungseinsätze festgelegte Frauenquote von 15 Prozent für uniformiertes Personal zu erreichen oder sich dieser zumindest anzunähern. Diese Option hat indes den Nachteil, dass die Armee von der Einsatzerfahrung dieser weiblichen Offiziere nach Ende der Auslandsinsätze nicht weiter profitieren könnte. Dieser Nachteil liesse sich nur beheben, wenn der Anreiz, nach erfolgten Auslandsinsätzen von weiteren Einsätzen befreit zu sein, aufgegeben würde. Damit würde diese Option aber faktisch dem aktuellen Status quo entsprechen.

Die Armee führt ausserdem derzeit ein Pilotprojekt zu einem "Offiziers-Curriculum" für weibliche Offiziere durch, um den Anreiz für Absolventinnen eines Friedensförderungseinsatzes zu erhöhen, als Milizangehörige in der Armee zu bleiben. In einem zweijährigen Pilotprojekt, das im Juli 2020 gestartet wurde, sollen weibliche Kontingentsangehörige – ohne vorgängige militärische Einteilung –, die eine einsatzbezogene Ausbildung absolviert und anschliessend einen Einsatz in der militärischen Friedensförderung geleistet haben, in die Milizarmee eingegliedert werden. Die Idee ist eine Ausbildungsäquivalenz zwischen der Rekrutenschule einerseits und der einsatzbezogenen Ausbildung und dem Einsatz andererseits. Bei der Eingliederung soll immer eine

Einzelfallbeurteilung gemacht werden, die auch im zivilen Berufsleben erworbene Fähigkeiten und die im Friedensförderungseinsatz ausgeübte Funktion miteinbezieht.

### **Empfehlung 2**

*Es ist die Möglichkeit zu schaffen, Frauen, die freiwillig Militärdienst leisten und die Beförderungsbedingungen erfüllen, zum Offizier auszubilden und in der Regel für drei Einsätze in der militärischen Friedensförderung anzustellen, ohne darüberhinausgehende militärische Verpflichtungen. Das erfordert eine Anpassung des Militärgesetzes.*

## **11.3 Kompetenzerteilung an den Bundesrat zur Entsendung von bewaffneten Einzelpersonen**

Mit dem Wandel im Einsatzumfeld steigen die Risiken für die Angehörigen der Armee in Friedensförderungseinsätzen, insbesondere ausserhalb Europas. Damit steigen auch die Erwartungen internationaler Partner und das Bedürfnis der Angehörigen der Armee, sich für den Einsatz zu bewaffnen, für Selbstschutz, Notwehr und Notwehrhilfe. Mittlerweile sind in der UNO alle militärischen Funktionen in der Friedensförderung mit Ausnahme der Militärbeobachter bewaffnet. Das Tragen der persönlichen Waffe in solchen Einsätzen ist in allen Streitkräften die Regel.

Die geltende Regelung, wonach auch die Entsendung von bewaffneten Einzelpersonen (und nicht nur die eines bewaffneten Kontingents), so auch eines Stabsoffiziers in einem Hauptquartier, dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden muss, ist schwerfällig und unverhältnismässig. Eine Lösung wäre, die Kompetenz, für Selbstschutz, Notwehr und Notwehrhilfe bewaffnete Einzelpersonen in Friedensförderungseinsätze zu entsenden, an den Bundesrat zu delegieren. Dabei könnte die Zahl auf zehn solcher Einzelpersonen pro Mission begrenzt und ein vorgängiger Einbezug der Sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlaments vorgesehen werden. Dafür wäre das Militärgesetz zu revidieren. Falls die Bewaffnung gemäss den Einsatzregeln nicht nur für den Selbstschutz, Notwehr und Notwehrhilfe, sondern auch für die Auftragserfüllung erforderlich wäre, sollte die Zuständigkeit beim Parlament bleiben. Diese Anpassung hätte den Vorteil, dass vor allem Offiziere in Hauptquartieren sich selbst besser schützen könnten.

### **Empfehlung 3**

*Das Militärgesetz soll so revidiert werden, dass der Bundesrat die Kompetenz erhält, bis zu zehn für Selbstschutz, Notwehr und Notwehrhilfe bewaffnete Einzelpersonen pro friedensfördernder Mission zu entsenden. Vor Beginn des Einsatzes sind die Sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlaments zu konsultieren.*

## **11.4 Einmeldung von Kontingentsbeiträgen im Bereitschaftssystem der UNO**

Die UNO hat im Zuge ihrer Bemühungen, die Effizienz und die Qualität ihrer militärischen Friedensmissionen zu erhöhen, den Planungsprozess systematisch überarbeitet. Bis 2015 wurden die Mitgliedstaaten jeweils einzeln um Truppen für die Friedensmissionen der UNO angefragt. Heute steht das Bereitschaftssystem "Peacekeeping Capability Readiness System" (PCRS) zur Verfügung, wonach die Mitgliedstaaten die Kontingente und Beiträge melden können, die sie grundsätzlich zu entsenden bereit sind. Das System sieht eine abgestufte Verbindlichkeit für die gemeldeten Beiträge vor. Die Meldung von möglichen Beiträgen auf Stufe 1 enthält keine Verpflichtung. Eine Einmeldung auf Stufe 4 hingegen bedeutet, dass das gemeldete Truppenkontingent unverzüglich in ein konkretes Missionsgebiet entsandt werden kann.

Wechsel von Einmeldungen in eine höhere Stufe erfolgen auf Antrag des betroffenen Staates. Ab Stufe 3 geht der truppenstellende Staat eine politische und rechtliche Absichtserklärung

ein, wobei die Entsendung innerhalb eines halben Jahres erfolgen kann. Die meisten UNO-Mitgliedstaaten, die sich an diesem System beteiligen, belassen ihre Meldungen auf Stufe 1. Die UNO prüft beim truppenstellenden Staat, ob die gemeldeten Truppen die geforderten Fähigkeiten haben, d.h. entsprechend ausgebildet und ausgerüstet sind. Dieses System und die damit eingehenden Überprüfungen dienen dazu, die Qualität von Truppenkontingenten in UNO-Friedensmissionen zu verbessern, die Alimentierung bestehender Missionen zu erleichtern und die Planbarkeit neuer Missionen zu erhöhen. So kann die UNO besser abschätzen, ob für die militärischen Aufgaben, die in einem Mandat vorgesehen sind, ausreichend ausgerüstete, ausgebildete und einsatzbereite Verbände abgerufen werden können. Informationen zu Planungen künftiger Friedensmissionen werden nur noch jenen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, die Beiträge im PCRS gemeldet haben, wobei die Teilnahme auf Stufe 1 für den Zugang zu allen relevanten Informationen ausreicht. Somit ist die Teilnahme an PCRS eine Voraussetzung für den Zugang zu den Informationen, die es einem Staat überhaupt erst ermöglichen, über eine allfällige Teilnahme an einer UNO-Mission zu entscheiden.

Die Schweiz beteiligt sich an PCRS auf Stufe 1. Sie hat ihre Einmeldungen bislang auf Einsatzprofile und Missionen beschränkt, an denen sie bereits beteiligt ist, beispielsweise Militärbeobachter, Stabsoffiziere und militärische Experten. Zudem hat die Schweiz Ausbildungsangebote eingemeldet, die sie für die UNO oder einzelne Staaten erbringt, die sich an UNO-Missionen beteiligen möchten.

Dadurch kennt die Schweiz heute die personellen Bedürfnisse der UNO-Missionen. Die UNO fragt sie für mögliche weitere Einsätze jedoch nur für Personalkategorien an, die sie bereits eingemeldet hat. Die Schweiz könnte ihre Handlungsmöglichkeiten für die Teilnahme an künftigen UNO-Einsätzen erweitern, wenn sie auch Kontingente im PCRS, Stufe 1, einmelden würde. Damit würde sie der UNO signalisieren, dass die Entsendung eines solchen Kontingents im Fall einer Anfrage politisch und militärisch geprüft würde, ohne dass weitergehende Verpflichtungen einzugehen wären. Im Hinblick auf die Kapazitäten der Schweiz und die Bedürfnisse der UNO dürften Genie- und Logistikkontingente im Vordergrund stehen.

#### **Empfehlung 4**

*Nach zusätzlichen Abklärungen bei der UNO ist festzulegen, welche Kontingentstypen die Schweiz im "Peacekeeping Capability Readiness System" auf Stufe 1 einmelden soll.*

### **11.5 Einsatz von Aufklärungsdrohnen**

Mit dem veränderten Konfliktumfeld sind die Bedürfnisse der UNO und anderer internationaler Organisationen nach Aufklärungsfähigkeiten gestiegen. Drohnen können rund um die Uhr bei jeder Witterung grosse Räume überwachen, aufklären und zum Schutz von Infrastrukturen und eigenen Kräften beitragen. Sie haben eine grosse Reichweite und können lange im Einsatzraum verweilen. In Einsätzen kann die UNO mit Drohnen zusätzliche Lageinformationen gewinnen, was es ihr erleichtert, humanitäre Unterstützung zu leisten oder rechtzeitig wirkungsvolle Massnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen. Die Schweiz wurde mehrmals angefragt, Aufklärungsdrohnen für UNO-Missionen zur Verfügung zu stellen, wobei bestimmte Grundinfrastrukturen für den Betrieb von Drohnen durch andere Länder oder die UNO-Mission gestellt würden: Von der Schweiz würde nicht erwartet, dass sie Betrieb und Schutz eines Flugplatzes sicherstelle.

Anzahl und Qualität der Drohnen der Schweizer Armee sind auf den Einsatz innerhalb der Schweiz ausgerichtet, für Luftaufklärung und Datenbeschaffung für die Armee und zivile Behörden.

Es wäre zu prüfen, ob die Drohnen der Schweizer Armee für militärische Friedensförderungseinsätze geeignet wären und ob gegebenenfalls zusätzliche Kapazität



generiert werden sollte. Es ist aber möglich, dass kleinere Systeme besser geeignet wären, hinsichtlich der Rahmenbedingungen im Einsatzraum, der Kommando- und Infrastrukturen und der Datenübermittlung, sowie Finanzen und Personal. Eine zusätzliche Fähigkeit durch solche Systeme könnte, je nach Auslastung und Kapazität, auch im Inland für die Armee und zivile Behörden genutzt werden.

Für den Betrieb solcher Systeme bräuchte es in jedem Fall spezialisiertes Personal, das komplexe Systeme bedienen kann (Piloten, Nutzlastoperatoren, Mechaniker). Solches Personal ist in VBS und Armee knapp und nicht einfach zu finden. Deshalb sollten spezielle Ausbildungslehrgänge für Freiwillige vorgesehen werden (vgl. Option 10.1).

Ein solcher Beitrag der Schweiz dürfte als besonders sichtbar wahrgenommen werden. Dabei wären die Sicherheitsrisiken für das eingesetzte Personal relativ gering. Von einem Auslandseinsatz mit Drohnen würde die Armee auch indirekt profitieren, zumal dadurch zusätzliches einsatzerfahrenes Personal geschaffen würde, das im Krisen- und Konfliktfall die Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit der im Inland eingesetzten Drohnen erhöhen könnte.

### **Empfehlung 5**

*Für den Einsatz in der militärischen Friedensförderung sollen Aufklärungsfähigkeiten durch geeignete Drohnensysteme der Schweizer Armee zur Verfügung gestellt werden. Dafür ist auch das nötige zusätzliche Personal für Spezialfunktionen vorzusehen (vgl. Empfehlung 11.1).*

## **11.6 Einsatz von Transporthelikoptern**

Luftmobilität innerhalb des Einsatzraums (taktische Luftmobilität) ist für Friedensförderungsmissionen in den letzten Jahren wichtiger geworden. Es geht um den Transport von Personen und Material, Feuerlöschflüge, die Beschaffung von Nachrichten aus der Luft, Suche und Rettung von Personen sowie die rasche Verlegung von Einsatzreserven bei kurzfristigen Verschärfungen der Lage. Angesichts der Gefahren, denen auch unparteiische Akteure in Konfliktgebieten ausgesetzt sind, verlangt die UNO einen umfangreichen Selbstschutz und Bewaffnung der Helikopter und des Personals. Für die Einsätze wird von einer Dauer von mehreren Jahren ausgegangen.

Aus diesen Gründen ist der Bedarf nach militärischen Transporthelikoptern (zusätzlich zu zivilen Helikoptern, die eingemietet werden können) gestiegen. Militärische Helikopter sind in der Regel mit aktiven und passiven Schutzmassnahmen ausgestattet und können deshalb in einem Umfeld eingesetzt werden, das nicht vollständig unter der Kontrolle der staatlichen Sicherheitsbehörden ist. Internationale Organisationen wie die UNO, die EU oder die Nato sind auf Partner angewiesen, die insbesondere schwere militärische Transporthelikopter für Friedensförderungseinsätze zur Verfügung stellen.

Die Schweiz wird regelmässig angefragt, militärische Transporthelikopter für Friedensförderungseinsätze zur Verfügung zu stellen. Sie hat auch Erfahrung mit solchen Einsätzen. Seit 2002 sind zwei Transporthelikopter Super Puma als Teil der Swisscoy im Kosovo im Einsatz, und von 2005 bis 2009 stellte die Schweiz der Operation Eufor Althea in Bosnien und Herzegowina ebenfalls Helikopter zur Verfügung.<sup>12</sup> Die Transporthelikopter

---

<sup>12</sup> Die Helikoptereinsätze 1999 in Albanien und 2005 in Sumatra erfolgten im Rahmen der militärischen Katastrophenhilfe im Ausland.

Super Puma und Cougar, über welche die Schweizer Armee derzeit verfügt, sind aber nur für Einsatzräume geeignet, in denen nicht mit Beschuss zu rechnen ist.<sup>13</sup>

In seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 15.3918 Hess/Bieri vom 20. Dezember 2017 ("Option Grossraumhelikopter für die Armee") stellte der Bundesrat in Aussicht, allenfalls Grossraumhelikopter zu beschaffen, wenn die Ablösung der Super-Puma- und Cougar-Flotte (15 Super Puma, 10 Cougar) fällig ist.

Wie bei den Drohnen sollte ein länger andauernder Einsatz von Helikoptern in der militärischen Friedensförderung grundsätzlich nicht zulasten der Mittel gehen, die für den Einsatz im Inland oder für die Katastrophenhilfe im Ausland gedacht sind. Die Empfehlung besteht deshalb darin, schwere Transporthelikopter spezifisch für die militärische Friedensförderung vorzusehen. Wie bei den Drohnen bräuchte es zusätzliches Betriebspersonal (Piloten, Loadmaster, Mechaniker), wofür spezielle Ausbildungslehrgänge für Milizangehörige vorgesehen werden könnten (vgl. Empfehlung 11.1). Zudem müsste Logistik und Infrastruktur beschafft werden, um die Transporthelikopter über längere Zeit im Ausland betreiben zu können.

Durch einen solchen Beitrag könnte die Schweiz ihr Profil in der militärischen Friedensförderung wesentlich schärfen, zumal taktische Lufttransportmittel international zu den am meisten gesuchten Mitteln gehören, insbesondere bei der UNO. Dabei wären, je nach Einsatzgebiet, die Risiken für das eingesetzte Personal etwas höher einzuschätzen als beim Einsatz von Drohnen. Auf der anderen Seite hätte die Schweiz mit einem solchen Angebot einen grösseren Handlungsspielraum, das Einsatzgebiet zu bestimmen. Von Auslandeinsätzen mit Transporthelikoptern würde die Armee auch indirekt profitieren, zumal zusätzliches einsatzerfahrenes Personal und Helikopter zur Verfügung stünden, die im Krisen- und Konfliktfall die Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit für Einsätze innerhalb der Schweiz erhöhen könnten.

### **Empfehlung 6**

*Für den Einsatz in der militärischen Friedensförderung sollen Fähigkeiten zur taktischen Luftmobilität durch schwere Transporthelikopter der Schweizer Armee zur Verfügung gestellt werden. Diese Forderung soll in die längerfristige Rüstungsplanung aufgenommen werden. Dafür ist auch das nötige zusätzliche Personal für Spezialfunktionen vorzusehen (vgl. Empfehlung 11.1).*

## **11.7 Militärexpertise zur Unterstützung von Friedensprozessen ausserhalb von UNO oder OSZE-Mandaten**

Das EDA unterstützt in verschiedenen Ländern Friedensprozesse zur Versöhnung von Konfliktparteien. Das EDA ist dabei gelegentlich auf militärische Expertise angewiesen, so zum Beispiel, wenn es darum geht, mit den Kommandanten der Konfliktparteien die militärischen Implikationen gewisser Massnahmen zu besprechen. Das Militärgesetz sieht den Einsatz von schweizerischen Angehörigen der Armee im Ausland jedoch nur vor, wenn ein Mandat der UNO oder der OSZE besteht.<sup>14</sup> Ein solches liegt aber nicht immer vor, wenn die Schweiz auf Anfrage der Konfliktparteien vermittelt, es sich um ein frühes Stadium des Friedensprozesses handelt oder das Engagement der Verhinderung einer Krise dient.

---

<sup>13</sup> Dieser Mangel an geeigneten Helikoptern ist auch der Grund, warum die vom Bundesrat in den sicherheitspolitischen Berichten 2010 und 2016 sowie im Armeebericht 2010 geäusserte Absicht, mehr Transporthelikopter in Friedensmissionen zur Verfügung zu stellen, bislang nicht umgesetzt werden konnte.

<sup>14</sup> Art. 66, Abs.1 MG (SR 510.10)

Heute können zwar Milizangehörige freiwillig als zivile Mitglieder des schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung des EDA Unterstützung leisten, wobei diese Einsätze stets zivil und unbewaffnet erfolgen. Die Experten beraten die Vertreter des EDA vor Ort, dürfen aber gegenüber den Konfliktparteien nicht als Vertreter der Schweizer Armee oder in Uniform auftreten. Dies kann ihre Wirksamkeit verringern, wie die Erfahrung beispielsweise in Mosambik gezeigt hat<sup>15</sup>. In Staaten und Regionen, in denen Streitkräfte grossen Einfluss oder einen hohen gesellschaftlichen Status haben, ist es oft nützlich, mit militärischem Rang und in Uniform auftreten zu können. Eine Notwendigkeit, solche militärischen Spezialisten zu bewaffnen, besteht in solchen Situationen hingegen nicht: Sollte die nötige Sicherheit durch den Gastgeberstaat nicht gewährleistet sein, wären die Voraussetzungen für eine Präsenz vor Ort nicht gegeben.

Eine Option wäre, das Militärgesetz so zu ergänzen, dass unbewaffnete Militärangehörige (Personal des VBS oder Miliz) das EDA, internationale oder regionale Organisationen, z.B. die UNO, die OSZE, die EU, ECOWAS oder die Afrikanische Union, auf Wunsch der Konfliktparteien in einem Friedensprozess mit militärischer Expertise auch ohne explizites Mandat der UNO oder OSZE unterstützen könnten. Da es sich bei solchen Einsätzen um zeitlich beschränkte Aufenthalte einzelner unbewaffneter Spezialisten handelt, sollte die Kompetenz für ihre Entsendung beim Bundesrat liegen. Dadurch würden die Möglichkeiten erweitert, dass EDA oder internationale Organisationen in der zivilen Friedensförderung durch militärische Expertise zu unterstützen.

### **Empfehlung 7**

*Das Militärgesetz soll durch eine Bestimmung ergänzt werden, wonach der Bundesrat unbewaffnete Angehörige der Armee zur Unterstützung des EDA oder regionaler Organisationen mit Zustimmung des Gastgeberstaates und der Konfliktparteien in Friedensprozessen durch militärische Expertise vor Ort entsenden kann. Den Aussen- und Sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlaments soll jährlich Bericht über solche Einsätze erstattet werden.*

---

<sup>15</sup> Die Schweiz unterstützt Mosambik seit mehreren Jahren im Friedensprozess. Konkret beriet ein VBS-Experte die Schweizer Botschaft in Maputo auf Anfrage des EDA zwischen Oktober 2018 und Ende 2019 im Prozess der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der RENAMO-Kämpfer. Die Beratungstätigkeit erfolgte mit Zustimmung beider Parteien.

## 11.8 Beteiligung an EU-Trainingsmissionen

Drei der aktuell sechs EU-Krisenbewältigungsoperationen sind militärische Trainingsmissionen (EUTM Mali, RCA und Somalia). Diese Missionen wurden nicht durch ein spezifisches UN-Mandat geschaffen; sie erfolgen auf Anfrage und mit dem Einverständnis des Einsatzlandes.

Die EU hat bereits mehrmals Interesse an militärischem Ausbildungspersonal aus der Schweiz gezeigt. Die Teilnahme der Schweiz an Missionen von regionalen Organisationen wie der EU im Bereich der Ausbildung könnte rechtlich unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein, selbst wenn kein ausdrückliches UNO- oder OSZE-Mandat vorliegt. Das Militärgesetz sieht in Art. 48a vor, dass die Armee ausländische Truppen im Ausland ausbilden und dafür Einrichtungen und Material im internationalen Rahmen zur Verfügung stellen kann (vgl. Kapitel 5.1). Das schliesst auch die Kooperation mit ausländischen Staaten im militärischen Ausbildungsbereich sowie Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zum Wiederaufbau von Staaten und staatlichen Strukturen ein.

Gestützt auf diese Grundlage wäre es unter Umständen möglich, beispielsweise EU-Trainingsmissionen in Afrika zur Ausbildung von lokalen Sicherheitskräften mit bestimmten Beiträgen (z.B. Unterricht im humanitären Völkerrecht) zu unterstützen. Voraussetzung wäre unter anderem, dass die Mission auf Ausbildung ausgerichtet ist und keine Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung umfasst. Weiter bräuchte es den Abschluss eines Ausbildungsabkommens mit der EU und die Zustimmung des Gastgeberstaates. Zudem müsste die Entsendung in eine EU-Trainingsmission unter dem Gesichtspunkt der Neutralität geprüft werden.

Wie oben ausgeführt, werden EU-Operationen teilweise von der UNO (z.B. über Verweise in UN-Resolutionen) unterstützt. So handelt es sich bei der EUTM RCA beispielsweise um die Nachfolgeoperation zur EUFOR RCA, die damals über ein spezifisches UN-Mandat verfügte. Deshalb könnte allenfalls auch Art. 66 MG als Grundlage für eine Teilnahme der Schweiz an EUTM herangezogen werden – je nach Bezug der Operation zu einem UN-Mandat. In einem Gutachten zur zivilen Operation EULEX in Kosovo, die nicht auf einem spezifischen UN-Mandat beruht, kam das EDA zum Schluss, dass trotzdem ein völkerrechtliches Mandat gemäss Art. 66 MG besteht. Es wäre somit rechtlich zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Teilnahme der Schweiz an EU-Trainingsmissionen allenfalls auch auf Art. 66 MG abgestützt werden könnte.

### **Empfehlung 8**

*Es soll geprüft werden, ob und unter welchen Umständen eine Teilnahme der Schweiz an den aktuellen EU-Trainingsmissionen im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen des Militärgesetzes möglich wäre. Falls ja, kann eine Teilnahme fallweise erwogen werden.*

## 12 Geprüfte, aber verworfene Optionen

Folgende Optionen wurden geprüft, werden aber nicht zur vertieften Abklärung oder Umsetzung empfohlen:

### 12.1 Ersatz des Erfordernisses von UNO- oder OSZE-Mandat durch Mandat von regionalen Organisationen

Als Folge der veränderten sicherheitspolitischen Lage richten die EU und Nato ihre internationalen Einsätze seit mehreren Jahren stärker auf die Bekämpfung von Terrorismus und Piraterie sowie die Eindämmung irregulärer Migration aus, mit Fokus auf die Sahel-Zone,

Horn von Afrika und den Mittleren Osten. Gemäss derzeitiger Rechtslage kommt eine Beteiligung der Schweiz an Einsätzen der Nato und der EU ohne UN-Mandat nicht in Frage.

Die heutige rechtliche Voraussetzung eines UNO- oder OSZE-Mandats könnte aufgegeben und durch das Erfordernis ersetzt werden, dass der Gastgeberstaat zustimmt und ein Mandat einer regionalen Organisation vorliegt, was auch die EU, die Nato und die Afrikanische Union einschliessen würde. Damit würde der Handlungsspielraum der Schweiz vergrössert, sich gemeinsam mit europäischen Partnern wie EU oder Nato bei der Stabilisierung von Konfliktregionen zu engagieren. Die Bekämpfung von Terrorismus in Afrika und im Mittleren Osten und die Eindämmung unkontrollierter Migration aus diesen Ländern liegt auch im schweizerischen Interesse, und sie profitiert heute vom Engagement anderer Länder in diesen Regionen, beispielsweise von Frankreich, Deutschland, Schweden und Finnland. Diese Länder nehmen höhere Risiken für ihre Truppen in Kauf, zumal solche Einsätze gefährlicher geworden sind. Eine Beteiligung der Schweiz, in welcher Form auch immer, wäre ein Zeichen der Solidarität und würde hoch anerkannt. Gleichzeitig würde das Einsatzspektrum der Armee erweitert.

Es ist aber zu berücksichtigen, dass die Ausbildung von Sicherheitskräften in der Terrorismusbekämpfung nicht zu den traditionellen Stärken der Schweiz gehört und sich nicht in ihr bisheriges Profil in der Friedensförderung einfügt. Solche Einsätze finden in volatilen politischen Verhältnissen statt und werden nicht von allen Konfliktparteien als unparteilich wahrgenommen. Der bisherige Erfolg in der Stärkung lokaler Sicherheitskräfte, zum Beispiel in Mali, Somalia, Afghanistan oder im Irak ist begrenzt. Mit der Tendenz in verschiedenen dieser Trainingsmissionen, die ausgebildeten lokalen Truppen auch in den Einsatz zu begleiten, um ihre Wirksamkeit im Gefecht zu stärken, wächst das Risiko, dass Angehörige von Trainingsmissionen direkt in Kampfhandlungen verwickelt werden. Es besteht auch das Risiko, dass Sicherheitsorgane, die von westlichen Streitkräften ausgebildet werden, Gewalttaten gegen die eigene Zivilbevölkerung begehen. Wenn schwach legitimierte Regierungen gestärkt werden, kann dies zudem als Parteinahme aufgefasst werden, was die Möglichkeiten der Schweiz beeinträchtigen könnte, in Konflikten als Vermittlerin zu wirken. Selbst wenn solche Ausbildungsmissionen mit der Zustimmung des Gaststaates erfolgen, können sie problematisch werden, wenn zum Beispiel Truppen, an deren Ausbildung die Schweiz beteiligt ist, in einen bewaffneten Konflikt mit einem Nachbarstaat verwickelt werden oder sich an einem Militärputsch im Gastgeberland beteiligen. Die Schweiz kann bereits heute zu UNO-mandatierten Einsätzen in diesen Regionen beitragen, beispielsweise durch die Entsendung von Stabsoffizieren an die MINUSMA in Mali.

### **Empfehlung 9**

*Die heutige Regelung im Militärgesetz, wonach ein UNO- oder OSZE-Mandat Voraussetzung für die Teilnahme der Schweiz an militärischer Friedensförderung ist, soll beibehalten werden.*

## **12.2 Beschaffung eines militärischen Transportflugzeugs**

Die Fähigkeit, Truppen und Material rasch, flexibel und über weite Distanzen zu verlegen, ist in friedensfördernden Operationen wichtig. Einerseits können damit Truppen und Material in das Einsatzgebiet verlegt und versorgt werden. Andererseits können Transportflugzeuge dank ihrer grösseren Reichweite und Kapazität den Lufttransport durch Helikopter bei grossen Einsatzräumen innerhalb der Mission ergänzen. Dazu werden sie in der Regel vor Ort stationiert.

Würde die Schweiz über ein oder mehrere militärische Transportflugzeuge verfügen, hätte sie eine grössere Autonomie bei der Versorgung der eigenen Truppen im Auslandsinsatz,

einschliesslich der Versorgung mit Ersatzteilen für die Ausrüstung.<sup>16</sup> Militärische Transportflugzeuge könnten auch in einem sogenannten "semi-permissiven" Umfeld (wenn ein Beschuss des Flugzeugs nicht ausgeschlossen werden kann) eingesetzt werden. In der Vergangenheit hat die Schweiz Lufttransportkapazität für Auslandsinsätze bei zivilen Anbietern eingemietet, um ihre Truppenkontingente zu versorgen, so in Namibia (Sanität, 1989/1990), Westsahara (Sanität, 1991-1994), Bosnien und Herzegowina (Logistik, 1996-2000) und Kosovo (seit 1999).

Zusätzlich oder alternativ könnte die Schweiz, wenn sie ein militärisches Transportflugzeug beschaffen würde, dieses einem internationalen Friedensförderungseinsatz für eine bestimmte Dauer zur Verfügung stellen.<sup>17</sup> Das wäre ein hochwertiger Beitrag mit hoher Sichtbarkeit und würde Möglichkeiten schaffen, in anderen Bereichen von Partnerleistungen zu profitieren. Militärische Transportflugzeuge können auch bei Entsendungen für eigene Trainings im Ausland, Rückführungen von Schweizer Staatsangehörigen aus Krisengebieten und zur Unterstützung humanitärer Organisationen bei Krisen und Katastrophen eingesetzt werden.<sup>18</sup> Die UNO verfügt über eigene strategische Lufttransportkapazitäten, wobei es im "semi-permissiven" Umfeld Lücken gibt. Die grösste Nachfrage der UNO besteht bei der Lufttransportkapazität *innerhalb* der einzelnen Operationen, wo meistens Kapazitäten eingemietet werden, um die Flotte der Helikopter, die von Staaten zur Verfügung gestellt werden, zu ergänzen.

Eine Analyse des internationalen Umfelds zeigt aber, dass die Anzahl militärischer Transportflugzeuge in den letzten Jahren stark zugenommen hat und heute beim strategischen Lufttransport sogar Überkapazitäten bestehen. Gegenwärtig sind sieben europäische Staaten dabei, insgesamt 160 militärische Transportflugzeuge des Typs A400M einzuführen.<sup>19</sup> Damit entsteht in Europa eine erhebliche strategische Lufttransportkapazität, die auch die Schweiz für den Transport und Versorgung ihrer Truppen im Ausland nutzen könnte. Das ist allerdings nur mit bestimmten Einschränkungen (Eigenbedarf der Partner geht vor) möglich, und die Schweiz würde sich in eine Abhängigkeit begeben. Zivile Anbieter sind ausserhalb von rein militärischen Aufgaben (zum Beispiel das Absetzen von Fallschirmjägern) in einem "permissiven" Umfeld tendenziell eine kostengünstige und flexible Lösung. Aber auch bei zivilen Anbietern würde sich das Angebot im Fall einer Lageverschärfung reduzieren.

Die Beschaffung eigener Transportflugzeuge für die militärische Friedensförderung wurde 2004 durch das Parlament abgelehnt und seither aufgrund parlamentarischer Vorstösse immer wieder diskutiert.<sup>20</sup> Die Armee prüfte vor kurzem den Bedarf an Fähigkeiten für strategischen Lufttransport. Am Ende der Nutzungsdauer der CL-604 Challenger Anfang der 2030er-Jahre wird eine Fähigkeitslücke beim Lufttransport für grössere Distanzen entstehen. Zu ihrer

---

<sup>16</sup> Der Aufbau vor Ort, wenn Schlüsselgüter und Personal in den Einsatzraum verlegt werden müssen, verlangt erfahrungsgemäss Grossraumfrachter. Bei Kontingentsrotationen bestehen andere Bedürfnisse als bei regelmässigen Versorgungsflügen. Periodisch hinzu kommen Sondertransporte für kritische Ersatzteile oder Komponenten, die ausgetauscht werden müssen.

<sup>17</sup> Tschechien stellt zum Beispiel der "Multinational Force and Observers" (MFO), einer internationalen Friedenstruppe auf dem Sinai, die den Vollzug des Camp-David-Abkommens von 1973 überwacht, seit 2013 ein Transportflugzeug Casa C-295 zur Verfügung, das permanent vor Ort stationiert ist. Tschechien verfügt derzeit gesamthaft über 4 C-295 und ist im Begriff, 2 zusätzliche zu beschaffen.

<sup>18</sup> In den "Oslo Guidelines" von 1994 sind die globalen humanitären Organisationen übereingekommen, im Fall von Naturkatastrophen und humanitären Notlagen militärische Mittel nur einzusetzen, wenn alle zivilen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Auch die Schweiz hält sich an diese Empfehlungen.

<sup>19</sup> Eine A400M kann zum Beispiel im Direktflug einen Transporthelikopter Super Puma über 6600 km transportieren.

<sup>20</sup> Motion 07.3597 Burkhalter "Lufttransportpool für zivile und militärische Einsätze im Ausland" vom 01.10.2007, Motion 14.4060 Bieri "Beschaffung von Transportflugzeugen – Neuevaluation" vom 04.12.2014, Motion 14.4061 Savary "Ja zu einem Transportflugzeug für friedensfördernde Einsätze" vom 04.12.2014.

Deckung wurden die Optionen Einmietung, internationale Kooperation und Beschaffung militärischer Transportflugzeuge geprüft. Es wird empfohlen, aus Kostengründen auf die Beschaffung zu verzichten, wobei der internationale Markt für gebrauchte Transportflugzeuge zu verfolgen sei, um bei attraktiven Angeboten gegebenenfalls reagieren zu können.

### **Empfehlung 10**

*Auf die Beschaffung eines militärischen Transportflugzeugs für den Einsatz in der militärischen Friedensförderung soll auf absehbare Zeit verzichtet werden.*

## **12.3 Weitere geprüfte Optionen**

Schliesslich wurden folgende zwei Optionen geprüft:

### *Aufhebung des Verbots der Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung*

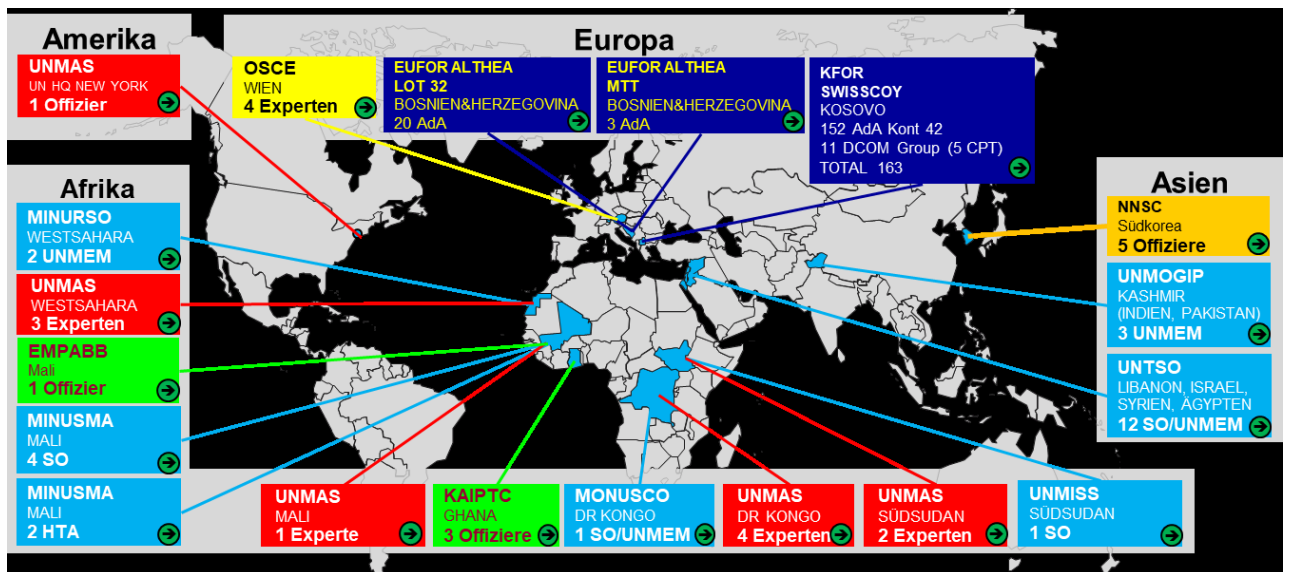
Diese Bestimmung im Militärgesetz bildete bislang zu keinem Zeitpunkt eine wirkliche Einschränkung der schweizerischen Möglichkeiten, sich in der militärischen Friedensförderung zu engagieren. Die Ziele der Schweiz für die militärische Friedensförderung lassen sich im bestehenden Rahmen verfolgen. Eine Lockerung dieser Bestimmung könnte erhebliche neutralitätspolitische Fragen aufwerfen.

### *Aufhebung der Freiwilligkeit für Personal des VBS*

Bereits 2008 wurde vor einer Teilrevision des Militärgesetzes diskutiert, ob die Freiwilligkeit für die Teilnahme an militärischen Friedensförderungseinsätzen für das Personal des VBS aufgehoben werden sollte. Der Gedanke wurde aber nicht weiterverfolgt. Bislang gab es keinen Mangel an Freiwilligen. Knappheit herrscht zwar bei den spezialisierten militärischen und zivilen Mitarbeitenden des VBS, beispielsweise bei Helikopter-Crews und Bodenpersonal, die sowohl in der Schweiz wie im Auslandeinsatz für die Auftragserfüllung zentral sind. Für solches Personal kann in Arbeitsverträgen die Möglichkeit eines Auslandeinsatzes vorgesehen werden, wie das bereits heute teilweise der Fall ist. Eine Verpflichtung kann allerdings ohne gesetzliche Grundlage im Militärgesetz nicht durchgesetzt werden. Die fehlende Möglichkeit, das Personal des VBS zu Auslandeinsätzen rechtlich zu verpflichten, war bisher aber nicht das Kernproblem. Dieses besteht vielmehr darin, dass spezialisiertes Personal zu knapp ist. Die Lösung ist, zusätzliches Personal zu generieren (vgl. Empfehlung 11.1.)

## Teil V : Anhänge

### 13 Anhang 1: Laufende Einsätze der Schweiz in der Friedensförderung



Legende:

UNO
NNSC
Demining
NATO / EU
CMR / RSS
OSZE



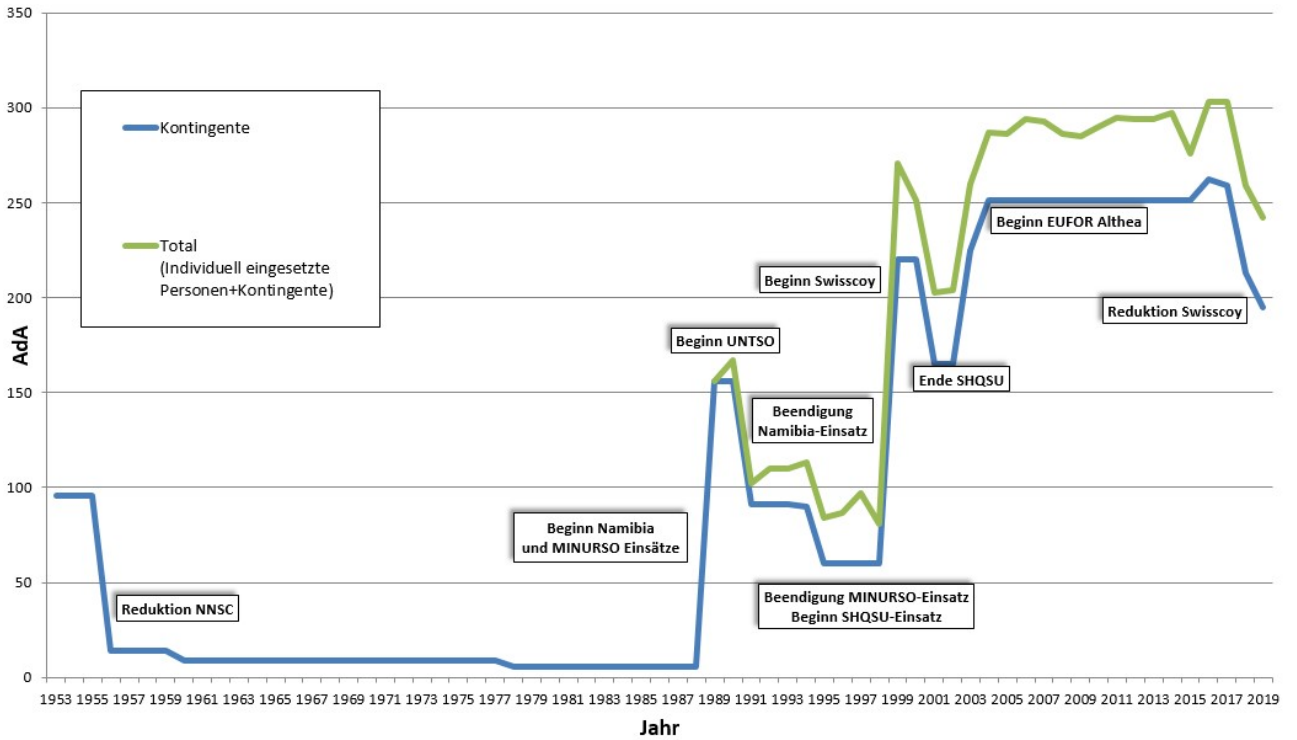
## 14 Anhang 2: Laufende Einsätze der Schweiz in der Friedensförderung (Stand vom 31.12.2019)

Land/Region	Mission	Beginn der Mission	Ziel der Mission	Umfang/Funktion	Anzahl Personen	Beginn der Beteiligung	Bewaffnung	Kosten für das VBS 2019
<b>Balkan</b>								
Bosnien und Herzegowina	EUFOR Althea	2004	Erhaltung eines sicheren Umfelds	Stabsoffiziere	4	2004	bewaffnet	4'606'818
		2011	Unterstützung beim Kapazitätsaufbau der Streitkräfte von Bosnien und Herzegowina	Monitoring und Verbindungs-offiziere	16	2011		
				Experte für Bewältigung Munitionsüberbestände (PSSM)	3			
Kosovo	KFOR	1999	Erhaltung eines sicheren Umfelds Unterstützung der Sicherheitskräfte von Kosovo	Kontingentseinsatz, inbegriffen zwei Transporthelikopter	160	1999	bewaffnet	36'665'587
<b>Missionene UNO</b>								
Westsahara	MINURSO	1991	Überwachung des Waffenstillstandes Durchführung eines Referendums über die Unabhängigkeit des Gebietes	UNO-Militärbeobachter	2	2014	unbewaffnet	780'086
	UNMAS			Minenräumexperte	3	2011		
Kaschmir	UNMOGIP	1949	Überwachung des Waffenstillstandes	UNO-Militärbeobachter	3	2014	unbewaffnet	580'228
Naher Osten	UNTSO	1948	Überwachung des Waffenstillstandes Überwachung der Waffenruhe auf den Golanhöhen und im Südlichen Libanon	UNO-Militärbeobachter (Stabs-/Verbindungs-offiziere)	13	1990	unbewaffnet	2'156'712

Mali	MINUSMA	2013	Schaffung eines sicheren Umfeldes Unterstützung bei der Umsetzung des Übergangsplans Schutz der Zivilbevölkerung und des UNO-Personals	Stabsoffiziere und Nachrichtensoffiziere	5	2013	unbewaffnet. (geschützt durch andere Nationen)	1'269'518
	UNMAS			Experte PSSM	1			
Südsudan	UNSMISS	2011	Unterstützung bei der Konsolidierung von Frieden Unterstützung der Regierung beim Schutz der Zivilbevölkerung	Stabsoffiziere	1	2011	unbewaffnet (geschützt durch andere Nationen)	573'121
	UNMAS			Minenräumexperte	2			
Kongo	MONUSCO	2010	Schutz der Zivilbevölkerung und des UNO-Personals Unterstützung bei der Festigung der Staatsautorität	Stabsoffiziere	2	2000	unbewaffnet (geschützt durch andere Nationen)	1'727'768
	UNMAS			Minenräumexperte	5			
New York	HQ UNO UNOPS UNMAS DFS	1945	UNO-Hauptquartier Unterstützung der UNO-Missionen	Stabsoffiziere	1	2011	unbewaffnet	583'653
Diverses	UNTPP	2015	Trilaterale UNO-Partnerschaft im Bereich Genie	Genie-Experten	1	2015	unbewaffnet	172'244
<b>Internationale Ausbildungszentren</b>								
Kenya	IPSTC	2001	Ausbildungszentrum im Bereich der Friedensförderung	Ausbilder	2	2014	unbewaffnet	547'796
Mali	EMPABB	1999	Ausbildungszentrum im Bereich der Friedensförderung	Ausbilder	1	2019	unbewaffnet	70'250
Ghana	KAIPTC	2004	Ausbildungszentrum im Bereich der Friedensförderung	Ausbilder	3	2006	unbewaffnet	796'743
<b>Andere Missionen</b>								
Korea	NNSC	1953	Überwachung des Waffenstillstandsabkommens	Überwachungsoffiziere	5	1953	unbewaffnet	1'463'505
Wien	OSZE	1990	Hauptquartier OSZE Unterstützung der OSZE-Missionen	Experte	4	2015	unbewaffnet	878'588
<b>Total</b>					<b>235</b>		<b>Total</b>	<b>52'872'617</b>



### 15 Anhang 3: Entwicklung der personellen Engagements der Schweiz in der militärischen Friedensförderung 1953 bis heute

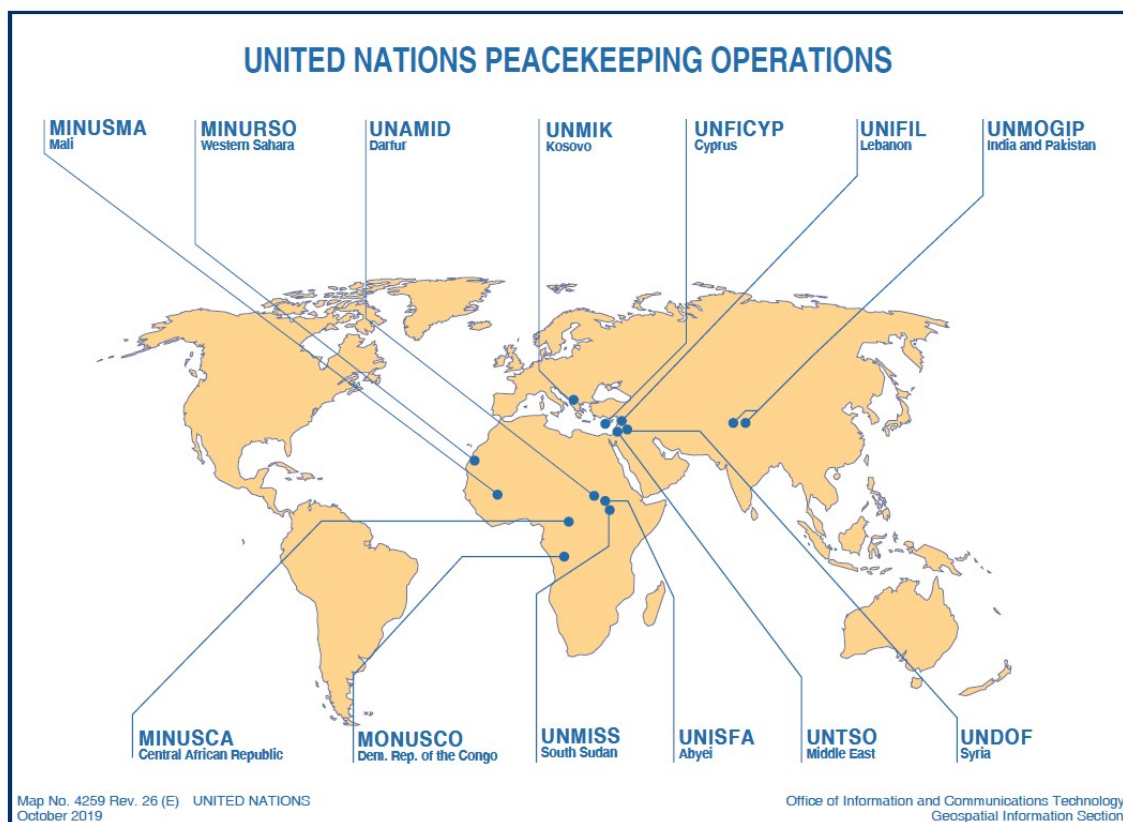


## 16 Anhang 4: Beendete Schweizer Einsätze in der militärischen Friedensförderung

Mission	Beginn	Ende	Umfang/Funktion
Neutral Nations Repatriation Commission (NNRC), Korea	1953	1954	Durchführung des Gefangenenaustauschs
United Nations Transition Assistance Group in Namibia UNTAG	1989	1990	150 Angehörige der Armee (medizinisches Personal)
Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental MINURSO	1991	1994	max. 85 Angehörige der Armee (medizinisches Personal)
United Nations Protection Force UNPROFOR (Ex-Jugoslawien)	1992	1996	5 Militärbeobachter
United Nations HQ / DPKO New York	1994	1996	1 Arzt
United Nations Mission in Georgia UNOMIG	1994	2009	4 Militärbeobachter
United Nations Mission of Observers in Tajikistan UNMOT	1995	1998	3 Angehörige der Armee (2 Ärzte, 1 Schwester)
United Nations Hauptquartier / DPKO New York	1995	1999	1 Apotheker
United Nations Preventive Deployment Force UNPREDEP (Ex-Jugoslawien)	1996	1999	1 Militärbeobachter
OSZE Mission in Bosnien und Herzegowina	1996	2000	max. 55 Angehörige der Armee
United Nations Mission of Observers in Prevlaka UNMOP	1996	2002	1 Militärbeobachter
OSZE Wien	1996	2013	1 Offizier im Situation Room
United Nations Mine Action Centre Bosnien und Herzegowina	1997	1998	1 Logistikkoffizier 1 Informationsoffizier
OSZE Kosovo Verification Mission	1998	1999	26 Beobachter
United Nations Mission in Kosovo UNMIK	1999	2001	2 Offiziere
United Nations Mission in Azerbaijan	1999	2002	1 Datenbankmanager
United Nations Mission in Kosovo UNMIK	1999	2004	1 Verbindungsoffizier
United Nations Development Programme UNDP Somaliland	2000	2001	1 Informationsberater
United Nations Development Programme UNDP Jemen	2000	2002	1 Logistikberater
United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea UNMEE	2000	2007	4 Militärbeobachter
United Nations Development Programme UNDP Tschad	2001	2001	1 Fachexperte
OSZE Mission in Mazedonien	2001	2002	1 Fachmann für Vertrauensbildende Massnahmen
OSZE Mission in Georgien	2001	2004	2 Grenzbeobachter
Fondation Suisse de Déminage Afghanistan	2002	2002	1 Teamleiter
Somaliland Mine Action Center SMAC	2002	2002	1 Teamleiter
United Nations Mine Action Coordination Center UNMACC Äthiopien	2002	2002	1 Informationsberater

United Nations Mine Action Service UNMAS Afghanistan	2002	2003	1 Logistikberater
Fondation Suisse de Déminage Albanien	2002	2003	1 Teamleiter
Fondation Suisse de Déminage Sri Lanka	2002	2006	1 Programm-Manager
United Nations Development Programme UNDP Albanien	2002	2008	1 Berater
United Nations Mine Action Service UNMAS Äthiopien und Eritrea	2002	2008	1 Minenräumexperte
Fondation Suisse de Déminage Irak	2003	2003	1 Aufseher
United Nations Development Programme UNDP Somaliland	2003	2004	1 Logistikberater
International Security and Assistance Force ISAF	2003	2008	4 Stabsoffiziere
United Nations Development Programme UNDP Tschad	2003	2008	1 Finanzberater
Fondation Suisse de Deminage Sudan	2004	2007	1 Minenräumungs-Teamleiter
United Nations Development Programme UNDP Libanon	2004	2007	1 Minenräumexperte
United Nations Mission in the Sudan UNMIS	2005	2006	1 Stabsoffizier
European Union Force EUFOR RD Kongo	2006	2006	2 Ärzte
Fondation Suisse de Déminage Burundi	2006	2006	1 Finanzexperte
United Nations Mission in Nepal UNMIN	2007	2008	3-6 Militärbeobachter
United Nations Mine Action Programme UNMAP Somaliland and Puntland	2007	2009	1 Finanzberater
United Nations Development Programme UNDP Laos	2007	2012	4 Minenräumexperten
United Nations Integrated Office in Burundi BNUB	2007	2014	1 Militärberater für Sicherheitssektor-Reform
Security Sector Reform SSR Südsudan	2008	2008	1 Ausbildungschef
OSZE Mission in Südossetien	2008	2009	1 Militärbeobachter
United Nations Development Programme UNDP Albanien	2009	2009	1 Berater
Fondation Suisse de Déminage Südsudan	2009	2010	1 Minenräumexperte
United Nations Office for Project Services UNOPS Nepal	2010	2011	1 Finanzberater
United Nations Mission in the Sudan UNMIS	2010	2011	2 Militärbeobachter
United Nations Office for Project Services UNOPS Somaliland and Puntland	2010	2015	1 Finanz- und Logistikberater 1 Minenexperte
United Nations Supervision Mission in Syria UNSMIS	2012	2012	2 Militärbeobachter
International Peace Support Training Centre Kenia IPSTC	2014	2019	2 Ausbilder

## 17 Anhang 5: Laufende UNO-Friedensmissionen



Abkürzung	Name	Beginn
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un referendum au Sahara occidental	1991
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en Centrafrique	2014
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali	2013
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo	2010
UNAMID	African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur	2007
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force	1974
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus	1964
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon	1978
UNISFA	United Nations Interim Security Force for Abyei	2011
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	1999
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan	2011
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan	1949
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization	1984