

Sachdokumentation:

Signatur: DS 98

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/98



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

ENTSCHEIDUNGSRASTER FÜR FRIEDENSFÖRDERNDE EINSÄTZE DER SCHWEIZER ARMEE

Ein Instrument zur Entscheidungsfindung für oder gegen einen Einsatz von
Schweizer Armeeangehörigen im Ausland

foraus-Diskussionspapier* – Nr. 13, September 2012

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

Christian Schlund, M.A. HSG in Internationalen Beziehungen, hat sich im Studium und beruflich mit Fragen der Sicherheitspolitik befasst. Kontakt: schlund.christian(at)gmail.com

Fabian Hunold, lic. phil. hist. UZH, beschäftigt sich beruflich mit Fragen der Schweizer und Internationalen Sicherheitspolitik. Kontakt: fabianhunold(at)gmail.com

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

EXECUTIVE SUMMARY

Debatten über friedensfördernde Einsätze der Schweizer Armee werden hierzulande mit Verve geführt. Dies insbesondere dann, wenn die internationale Gemeinschaft Bedarf anmeldet und so eine Entscheidung für oder gegen eine konkrete Mission ansteht. Das hier vorliegende *Entscheidungsraster* hilft, die Argumente abzuwägen und eine im Interesse der Schweiz liegende Entscheidung zu treffen. Es ist eine Denkhilfe, welche die wichtigsten Entscheidungskriterien systematisch auflistet. Ein einfaches Bewertungssystem dient dazu, den Überblick über die Bedeutung der einzelnen Kriterien zu behalten.

Zweck des Rasters

Das Raster konzentriert sich auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess und soll den Parlamentarierinnen und Parlamentariern als Argumentationshilfe für die Debatte in den Räten sowie für die Kommunikation des Entscheids gegenüber ihren Wählerinnen und Wählern dienen. Der Prozess der Umsetzung ist dem politischen Entscheid nachgelagert und wird vom Raster nicht behandelt.

Konzentration auf den politischen Entscheid

Das Raster ist ausschliesslich auf Einsätze im Rahmen der militärischen Friedensförderung anwendbar, welche unter Art. 66 des Militärgesetzes (MG) fallen (Friedensförderungsdienst). Andere Arten von Missionen im Ausland – zum Beispiel humanitäre Einsätze der Armee – werden vom Raster nicht abgedeckt. Dazu müssten weitere Kriterien berücksichtigt werden.

Anwendbarkeit des Rasters

Die untenstehende Abbildung zeigt den grundsätzlichen Aufbau des Entscheidungsrasters. Der erste Teil behandelt die rechtlichen Voraussetzungen, die zwingend erfüllt sein müssen, damit sich die Schweiz an einer Mission beteiligen darf. Der zweite Teil beinhaltet die Entscheidungskriterien, die ausschlaggebend sind, um zu beurteilen, ob eine Teilnahme der Schweiz an einer konkreten Mission im Interesse des Landes ist.

Aufbau des Rasters

	Kapitel
Teil 1: Rechtliche Voraussetzungen	1. Völkerrecht
	2. Nationales Recht
Teil 2: Entscheidungskriterien	3. Interessen der Schweiz
	4. Politische Akzeptanz in der Schweiz
	5. Nutzen für die Schweizer Armee
	6. Kosten
Gesamtbeurteilung	Teilnahme JA / NEIN

Obschon es für die Gesamtbeurteilung ausschlaggebend ist, wird auf eine explizite Gewichtung der einzelnen Entscheidungskriterien im Raster bewusst verzichtet. Die Gewichtung ist letztlich eine politische Entscheidung, die das Raster nicht vorwegnehmen kann, sondern dem Anwender überlassen muss.

Gewichtung der Kriterien

Situation, in der entschieden werden muss, ob die Schweizer Armee an einem friedensfördernden Einsatz im Ausland teilnehmen soll (z. B. nach einer Anfrage durch die UNO).

Beurteilung anhand des Entscheidungsrasters:



Teil 1: Rechtliche Voraussetzungen

Beurteilung*:
 oder 

1. Kapitel 1: Völkerrecht	
1.1 - Völkerrechtliches Mandat	
1.2 - Neutralitätsrecht	

Wenn *alles*  dann:



2. Kapitel 2: Nationales Recht	
2.1 - Militärgesetz (Art. 66)	

Wenn *alles*  dann:



Teil 2: Entscheidungskriterien

Beurteilung*:
 

3. Kapitel 3: Interessen der Schweiz	
3.1 - Bedeutung für die Sicherheit der Schweiz	
3.2 - Bedeutung für die Wohlfahrt der Schweiz	
3.3 - Bedeutung für die Schweizer Friedenspolitik	
3.4 - Bedeutung für die internationale Reputation der Schweiz (Goodwillgewinn/Visibilität)	
3.5 - Bedeutung für die bilateralen Beziehungen der Schweiz	



4. Kapitel 4: Politische Akzeptanz in der Schweiz	
4.1 - Neutralitätspolitik	
4.2 - Perspektiven der Mission	
4.3 - Gefährlichkeit des Einsatzes	
4.5 - Solidarität in der schweizerischen Bevölkerung	



5. Kapitel 5: Nutzen für die Armee	
5.1 - Operativer Erfahrungszuwachs	
5.2 - Verbesserung der Kooperation in internationalen Strukturen	
5.3 - Möglichkeiten zur Entwicklung von Stärken	
5.4 - Bedeutung für die Reputation der Schweizer Armee	



6. Kapitel 6: Kosten	
6.1 - Verhältnismässigkeit der Kosten zum Nutzen des Einsatzes	



Gesamtbeurteilung (Entscheidung)

* Die Beurteilung der Entscheidungskriterien wird bei den rechtlichen Voraussetzungen wahlweise in „grün“ oder „rot“, bei den Entscheidungskriterien in „grün“, „rot“ oder in bestimmten Fällen „weiss“ ausgedrückt. Letzteres ist der Fall, wenn ein Kriterium in einem konkreten Fall keine Bedeutung hat oder nicht beurteilbar ist. Der Beschrieb der einzelnen Kriterien sowie die Hilfestellung zur jeweiligen Beurteilung finden sich ab Seite 8. Die Gesamtheit aller Kriterien erleichtert schliesslich die Gesamtbeurteilung. Die Gewichtung der einzelnen Kriterien muss der Anwender aber selbst vornehmen, das Entscheidungsraaster soll diesen politischen Entscheid nicht vorwegnehmen.

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	2
Entscheidungsraster	3
1 Einleitung	5
1.1 <i>Zweck und Anwendbarkeit des Entscheidungsrasters</i>	5
1.2 <i>Struktur und Funktionsweise des Entscheidungsrasters</i>	6
2 Rechtliche Voraussetzungen	8
2.1 <i>Völkerrecht</i>	8
2.2 <i>Nationales Recht</i>	10
3 Entscheidungskriterien	11
3.1 <i>Interessen der Schweiz</i>	11
3.2 <i>Politische Akzeptanz in der Schweiz</i>	15
3.3 <i>Nutzen für die Armee</i>	19
3.4 <i>Kosten</i>	23
4 Fazit	24
Literaturverzeichnis	25
Anhang A: Anwendungsbeispiel UNIFIL	
Anhang B: Anwendungsbeispiel MONUSCO	

1 EINLEITUNG

Im Armeebericht 2010 hat der Bundesrat beschlossen, dass künftig bis zu 500 Armeeingehörige¹ in der militärischen Friedensförderung zum Einsatz kommen sollen. Wo diese Einsätze geleistet werden und auf welcher Grundlage darüber entschieden wird, ist bis heute allerdings nicht klar. Im vorliegenden Diskussionspapier wird ein Entscheidungsraster vorgestellt, welches den Meinungsbildungsprozess vereinfacht und als Grundlage für die aufkommenden Diskussionen dienen soll.

Vor der Erstellung des Rasters wurden Gespräche mit ausgewiesenen Sicherheitspolitikern verschiedener Parteien und mit sicherheitspolitischen Experten geführt, um das Bedürfnis und die Akzeptanz eines solchen Entscheidungsrasters abzuklären. Die positiven Reaktionen sowie die vielen Inputs der Gesprächspartner führten zum nun vorliegenden Resultat. Den Gesprächspartnern sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt.

Das Raster reiht sich ein in eine Reihe bereits erschienener *foraus*-Diskussions- und Informationspapiere, namentlich die Arbeiten über die militärische Friedensförderung², über die Sicherheit durch Kooperation mit Europa³ und über die Verlängerung des SWISSCOY-Einsatzes.⁴ Für grundsätzliche Betrachtungen zur militärischen Friedensförderung und dem Engagement der Schweizer Armee im Ausland sei auf diese Papiere verwiesen.

Nachfolgend werden der Zweck und die Anwendbarkeit sowie die Funktionsweise des Entscheidungsrasters beschrieben. Anschliessend folgt eine Diskussion der rechtlichen Voraussetzungen für die Teilnahme an einer Mission und der einzelnen Entscheidungskriterien. In zwei Anhängen (A und B) wird das Entscheidungsraster zur Illustration auf zwei Beispiele angewendet. Diese Anwendungsbeispiele sind im Gegensatz zum Raster nicht neutral gehalten, sondern sollen eine *subjektive Anwendung* des Rasters simulieren.

1.1 ZWECK UND ANWENDBARKEIT DES ENTSCHEIDUNGSRASTERS

Mit dem *Entscheidungsraster* soll ein Beitrag zur Versachlichung der Debatten um friedensfördernde Einsätze der Schweizer Armee geleistet werden. Das Raster ist möglichst neutral gehalten und nimmt dem Anwender die Entscheidung nicht ab. Vielmehr soll es als Denkhilfe Unterstützung bieten, die Argumente für und wider einen Einsatz genau abzuwägen und eine im Interesse der Schweiz liegende Entscheidung zu treffen. Das Raster deckt den politischen Entscheidungsfindungsprozess

¹ Schweizerischer Bundesrat, *Armeebericht 2010 vom 1. Oktober 2010*, Seite 63ff, abrufbar unter <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/verteidigung.parsys.62529.downloadList.72287.DownloadFile.tmp/armeeberichtd.pdf> (konsultiert am 3. Mai 2012). Für militärische Friedensförderung *und* die Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen im Ausland sollen künftig insgesamt 1000 Angehörige der Armee zur Verfügung stehen (Armeebericht 2010, Seite 55).

² Pablo Padrutt, Daniel Ruf und Gian Carlí Stäubli, *Militärische Friedensförderung*, *foraus* - Diskussionspapier Nr. 02, Juni 2010, abrufbar unter <http://www.foraus.ch/de/themen/frieden-und-sicherheit/militaerische-friedensfoerderung/> (konsultiert am 31. Oktober 2011).

³ Andreas Graf und Fabian Hunold, *Sicherheit durch Kooperation mit Europa*, *foraus* - Diskussionspapier Nr. 06, Februar 2011, abrufbar unter <http://www.foraus.ch/de/themen/frieden-und-sicherheit/sicherheit-durch-kooperation-mit-europa/> (konsultiert am 31. Oktober 2011).

⁴ Christian Schlund, Danny Bürkli und Michael Hilti, *Verlängerung des SWISSCOY-Einsatzes*, *foraus* – Informationspapier vom 31. März 2011, abrufbar unter http://www.foraus.ch/media/medialibrary/2011/04/foraus_Informationspapier_Verlaengerung_Swisscoy-Einsatz.pdf (konsultiert am 31. Oktober 2011).

ab. Die Umsetzung des Entscheides ist ein nachgelagerter Prozess und wird vom Raster nicht behandelt.

Die Anwendbarkeit des Rasters beschränkt sich auf Einsätze der Schweizer Armee im Rahmen der militärischen Friedensförderung, welche unter Art. 66 des Militärgesetzes fallen (Friedensförderungsdienst).⁵ Das Raster soll insbesondere dann zum Zug kommen, wenn die Schweiz von der internationalen Gemeinschaft für einen Beitrag zur militärischen Friedensförderung angefragt wird. Andere Arten von Missionen im Ausland, wie zum Beispiel humanitäre Einsätze im Nachgang zu Naturkatastrophen, werden durch das Raster nicht abgedeckt, weil dazu weitere Kriterien beachtet werden müssten. Fortan wird der Begriff „friedensfördernder Einsatz“, wo nicht anders vermerkt, dieser Einschränkung entsprechend verwendet.

Das Entscheidungs raster richtet sich hauptsächlich an Parlamentarier und Parlamentarierinnen, insbesondere an die Mitglieder der sicherheitspolitischen und aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats. Diese können das Raster auch als Argumentationshilfe für die Debatte im Parlament sowie für die Kommunikation gegenüber den Wählerinnen und Wählern verwenden. Aber auch andere Akteure, die sich an den Debatten um friedensfördernde Einsätze der Schweizer Armee beteiligen sowie die interessierte Öffentlichkeit können vom Raster als Argumentationshilfe profitieren.

1.2 STRUKTUR UND FUNKTIONSWEISE DES ENTSCHEIDUNGSRASTERS

Das Entscheidungs raster besteht aus insgesamt sechs Kapiteln, welche in die folgenden zwei Teile gegliedert sind:

- Im ersten Teil finden sich die rechtlichen Voraussetzungen, welche *zwingend* erfüllt sein müssen, um einen friedensfördernden Einsatz der Schweizer Armee überhaupt in Erwägung zu ziehen. Dazu werden Aspekte des Völkerrechts wie auch des nationalen Rechts berücksichtigt. Es geht um die Frage, ob ein Einsatz überhaupt **zulässig** ist.
- Im zweiten Teil finden sich die Entscheidungskriterien, welche für einen friedensfördernden Einsatz der Schweizer Armee *nicht zwingend* erfüllt sein müssen. Dazu gehören Kriterien zu den Interessen der Schweiz, zur innenpolitischen Akzeptanz einer Mission, zum Nutzen des Einsatzes für die Schweizer Armee sowie die zu erwartenden Kosten einer Mission. Es geht um die Frage, ob ein Einsatz **wünschenswert** ist.

Die rechtlichen Voraussetzungen und die Entscheidungskriterien werden im Zuge der Anwendung des Entscheidungs rasters systematisch geprüft und bewertet. Dabei können die einzelnen rechtlichen Voraussetzungen und die Entscheidungskriterien ausgehend von vorgeschlagenen Leitfragen jeweils „grün“ (spricht für einen Einsatz / erfüllt) oder „rot“ (spricht gegen einen Einsatz / nicht erfüllt) markiert werden. Falls ein Entscheidungskriterium in einem bestimmten Fall nicht beurteilbar oder nicht relevant ist, wird das Feld weiss gelassen.

⁵ Unter „militärischer Friedensförderung“ versteht die UNO - basierend auf der *Agenda for Peace* - u.a. Peacekeeping (Friedenserhaltung, häufig Überprüfung der Umsetzung eines Friedensabkommens), Post-Conflict Peacebuilding (Friedensförderung und –konsolidierung) und Peace Enforcement (Friedens erzwingung). Deren militärische Komponenten werden häufig allesamt unter dem Sammelbegriff Peace Support Operations (PSO) subsummiert; ein Begriff, den auch die Schweizer Armee für ihre Beteiligung an friedensfördernden Einsätzen verwendet. Für eine ausführliche Typologie vgl.: Drews, C. 2000 Seite 80-96 sowie Küpfer, G. 2002 Seite 19ff. Für die *Agenda for Peace* vgl. Boutros-Ghali Boutros. An agenda for peace, preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. UN Doc. A/47/277-S/24111 vom 17.6.1992 Ziff. 20-22. Im Folgenden wird synonym für PSO jeweils der Begriff „friedensfördernde Einsätze“ verwendet.

Die definitive Entscheidung für oder gegen den Einsatz hängt stark von der *Gewichtung* der einzelnen Entscheidungskriterien ab. Diese kann je nach Mission und sicherheitspolitischem Umfeld unterschiedlich ausfallen. Im Raster wird auf eine Gewichtung bewusst verzichtet, da dies eine politische Entscheidung ist, welche der Anwender bei den Entscheidungskriterien (Teil 2 des Rasters) selbst vornehmen muss. Das Raster kann die Entscheidung nicht objektiv vorwegnehmen, sondern dient als Instrument der subjektiven Erarbeitung.

Die nachfolgende Abbildung zeigt den grundsätzlichen Aufbau des Entscheidungsrasters. Das Entscheidungsraster selbst findet sich auf Seite 3.

	Kapitel
Teil 1: Rechtliche Voraussetzungen	1. Völkerrecht
	2. Nationales Recht
Teil 2: Entscheidungskriterien	3. Interessen der Schweiz
	4. Politische Akzeptanz in der Schweiz
	5. Nutzen für die Schweizer Armee
	6. Kosten
Gesamtbeurteilung	Teilnahme JA / NEIN

Abbildung 1: Grundsätzlicher Aufbau des Entscheidungsrasters

2 RECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN

Die Schweiz ist sowohl auf internationaler Ebene (durch völkerrechtliche Verträge) wie auch auf nationaler Ebene (durch die Verfassung und Gesetze) an rechtliche Vorgaben gebunden. Diese Vorgaben sind zwingend einzuhalten. Auf internationaler Ebene führen insbesondere die Mitgliedschaften bei der UNO und der OSZE sowie die Neutralität der Schweiz zu völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche bei der Entscheidung über die Teilnahme an einer friedensfördernden Mission berücksichtigt werden müssen. Auf nationaler Ebene gilt es durch die Einhaltung der Verfassung und der Gesetze das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu wahren.

2.1 VÖLKERRECHT

Kriterium 1.1: Völkerrechtliches Mandat

Leitfrage: Liegt ein Mandat der UNO oder der OSZE vor?

Damit ein friedensfördernder Einsatz der Schweizer Armee überhaupt in Erwägung gezogen werden kann, muss zwingend ein völkerrechtliches Mandat der UNO oder der OSZE vorliegen. In beiden Fällen ist es für die Schweiz unerheblich, unter welcher operationellen Führung der Einsatz steht (z. B. NATO, UNO oder EU). Eine Teilnahme an einer friedensfördernden Mission ohne völkerrechtlichem Mandat ist für die Schweiz nach heutigem Verständnis sowohl rechtlich (vgl. Kriterium 1.2 und 1.3) als auch politisch (vgl. Kriterium 4.1) ausgeschlossen.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Es liegt ein völkerrechtliches Mandat der UNO oder der OSZE vor.	→	<input type="text" value="grün"/>
	<input type="checkbox"/>	Es liegt kein völkerrechtliches Mandat der UNO oder der OSZE vor.	→	<input type="text" value="rot"/>

Kriterium 1.2: Neutralitätsrecht

Leitfrage: Ist der friedensfördernde Einsatz mit den in den Haager Abkommen von 1907 festgehaltenen neutralitätsrechtlichen Prinzipien vereinbar?

Die Schweiz bekennt sich zur Neutralität und ist deshalb - solange sie sich dazu bekennt - den Haager Abkommen von 1907 verpflichtet, in welchen die Neutralität völkerrechtlich kodifiziert ist. Diese Abkommen sind bis heute in Kraft und schreiben dem neutralen Staat vor, nicht an kriegerischen Handlungen gegen Staaten teilzunehmen. Dieser völkerrechtliche Kern der Schweizer Neutralität kommt allerdings nur bei bewaffneten Kriegen zwischen *souveränen Staaten* zur Anwendung.⁶ Heute treten zwischenstaatliche Kriege seltener auf, dafür hat die Zahl innerstaatlicher Konflikte stark zugenommen. Tritt in solchen Konflikten die internationale Gemeinschaft z. B. in Form der UNO auf

⁶ So verweigerte die Schweiz unter Berufung auf die Neutralität Überflugsrechte im Fall der US-Intervention im Irak im Jahr 2003, da kein UNO-Mandat vorlag. Das Neutralitätsrecht verbietet es, eine Kriegspartei zu unterstützen. Vgl. dazu auch die Ausführungen *Aussenpolitischer Bericht 2010*, Seite 1216 unten, abrufbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf>, (konsultiert am 8. Juni 2012) oder im neuen *Aussenpolitischen Bericht 2011*, Seite 3026, abrufbar unter http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/doc/publi/ppol.html#ContentPar_0022, (konsultiert am 8. Juni 2012).

und übt kollektive Zwangsmassnahmen aus, so kommen die für neutrale Staaten geltenden neutralitätsrechtlichen Pflichten nicht zur Anwendung.⁷ Dasselbe gilt grundsätzlich auch, wenn sich ein militärischer Einsatz gegen einen Staat auf ein Mandat der UNO abstützt;⁸ die UNO ist also keine kriegführende Partei im völkerrechtlichen Sinne, sondern wahrt als Organ der internationalen Rechtsdurchsetzung im Auftrag der Staatengemeinschaft Frieden und Sicherheit⁹, wofür der UN-Sicherheitsrat im äussersten Fall militärische Zwangsmassnahmen bewilligen kann.

Die OSZE als regionale Organisation im Sinne von Kapitel VIII der UNO-Charta kann in ihrem geographischen Wirkungsbereich (Territorien der Mitgliedstaaten) friedensfördernde Missionen beschliessen. Weil solche Missionen im Einstimmigkeitsprinzip¹⁰ beschlossen werden müssen und dies somit auch die betroffenen Staaten miteinbezieht, sind diese ebenfalls neutralitätsrechtlich zulässig. Zwangsmassnahmen kann auch die OSZE nur mit einem entsprechenden Mandat des UN-Sicherheitsrates durchführen.¹¹

Das Neutralitätsrecht regelt nur Konflikte zwischen souveränen Staaten und ist nicht auf im Rahmen der organisierten internationalen Gemeinschaft verhängte Ordnungsmassnahmen zugeschnitten. Folglich liegen sämtliche Massnahmen der kollektiven Sicherheit unter UNO- oder OSZE-Mandat a priori ausserhalb des Geltungsbereichs des Neutralitätsrechts. Deshalb ist für die Schweiz das Vorhandensein eines völkerrechtlichen Mandats eine der zwingenden Voraussetzungen, um einen friedensfördernden Einsatz überhaupt in Erwägung zu ziehen (vgl. Kriterium 1.1 sowie 1.3).

Das Neutralitätsrecht, das sich auf die Haager Abkommen bezieht, muss klar von der Neutralitätspolitik unterschieden werden, die auf nationaler Ebene geprägt wird und über die völkerrechtlichen Neutralitätsbestimmungen hinausgeht. Da es sich bei letzterem aber nicht um eine rechtliche Voraussetzung handelt, werden die Erwägungen zur Neutralitätspolitik als Entscheidungskriterium unter Punkt 4.1 diskutiert.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätsrechtlich gestattet.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Haager Abkommen verbieten es, an der Mission teilzunehmen.	→	<input type="checkbox"/>	rot

⁷ Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2010*, S. 1216f, abrufbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf>, (konsultiert am 8. Juni 2012) und Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2011*, Seite 3026, abrufbar unter http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/doc/publi/ppol.html#ContentPar_0022, (konsultiert am 8. Juni 2012).

⁸ Als Beispiel sei der Golfkrieg von 1991 angeführt.

⁹ Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2010*, Seite 1217f, abrufbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf>, (konsultiert am 8. Juni 2012).

¹⁰ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa [OSZE]. *HELSINKI SUMMIT DECLARATION 1992. Promises and problems of change*. 9.-10. Juli 1992, Ziff. 17 und Ziff. 23f Kap. III, abrufbar unter <http://www.osce.org/mc/39530?download=true>, (konsultiert am 8. Juli 2012).

¹¹ Lüthy, Cornelia. *Verfahren zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten im Rahmen der OSZE*. Diss. Universität Zürich, 1997. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag AG, 1997, Seite 111.

2.2 NATIONALES RECHT

Kriterium 2.1: Militärgesetz (Art. 66)

Leitfrage: Erlaubt die schweizerische Gesetzgebung eine Teilnahme an der friedensfördernden Mission?

Für die Beantwortung dieser Frage sind die Bestimmungen zum Friedensförderungsdienst in den Artikeln 66, 66a und 66b des Bundesgesetzes über die Armee und Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG) massgebend¹²:

- Einsätze zur Friedensförderung können nur auf der Grundlage eines UNO- oder OSZE Mandates angeordnet werden (vgl. Kriterien 1.1. und 1.2.) und müssen den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen (Art. 66 Abs. 1 MG);
- die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen (Art. 66a Abs. 2 MG);
- Sollte der Einsatz bewaffnet erfolgen, muss der Bundesrat vorgängig die Aussenpolitischen und die Sicherheitspolitischen Kommissionen der Räte konsultieren (66b Abs. 3 MG). Werden für einen bewaffneten Einsatz mehr als 100 Angehörige der Armee eingesetzt oder dauert dieser länger als drei Wochen, so muss eine Genehmigung der Bundesversammlung vorliegen (Art. 66b Abs. 4 MG).¹³ In dringenden Fällen kann der Bundesrat die Genehmigung nachträglich einholen.

Weitere Bestimmungen stellen der Zweckartikel der Bundesverfassung BV¹⁴ sowie seine Präzisierung in Art. 1 Abs. 4 MG¹⁵ dar.

Diese Bestimmungen sind zwingend einzuhalten, insbesondere das Verbot für eine Teilnahme an den Kampfhandlungen¹⁶ zur Friedenserzwingung, aber auch die in der Schweizer Verfassung festgeschriebene Pflicht, für ein stabiles und friedliches Umfeld zu sorgen.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die schweizerische Gesetzgebung erlaubt die Teilnahme.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Die schweizerische Gesetzgebung verbietet die Teilnahme.	→ rot

¹² Bundesgesetz über die Armee und Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 1. Januar 2011), abrufbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/st/5/510.10.de.pdf> (konsultiert am 21. Dezember 2011).

¹³ Hinweis: Truppeneinsätze, an denen die Schweiz mit unbewaffnetem Personal teilnimmt, müssen vom Parlament nicht abgesegnet werden.

¹⁴ Art. 2 Abs. 4 BV: „Sie [die Eidgenossenschaft] setzt sich ein [...] für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung“.

¹⁵ Art. 1 Abs. 4 MG: „sie [die Armee] leistet Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen“.

¹⁶ Hinweis: Friedensfördernde Missionen, in denen die UNO ihre Aufgaben im Rahmen des Mandats mit Gewalt durchsetzen kann, basieren auf Kapitel VII der Charta der UNO. In solchen Missionen kann es zu Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung oder zum Schutz von Schutzbefohlenen kommen. Dies bedeutet aber nicht, dass es der Schweiz gemäss Art. 66a Abs. 2 MG grundsätzlich verboten wäre, an dieser Mission teilzunehmen und bewaffnete Armeeangehörige zu entsenden. Es ist zwar untersagt, an jener Aufgabe oder an jenem Teil der Mission mitzuwirken, die Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung beinhaltet. Andere Aufgaben innerhalb der Mission können aber durchaus wahrgenommen werden.

3 ENTSCHEIDUNGSKRITERIEN

Nachdem die rechtliche Zulässigkeit der Mission geklärt wurde, geht es darum zu prüfen, ob ein Einsatz der Schweizer Armee im Interesse der Schweiz liegt. Die nachfolgenden Entscheidungskriterien müssen nicht kumulativ erfüllt sein. Entscheidend ist die Gewichtung der einzelnen Kriterien. Das Raster bleibt in diesem Punkt politisch neutral und kann diese nicht vorwegnehmen.

3.1 INTERESSEN DER SCHWEIZ

Die Kriterien in Kapitel 3.1 umfassen Bereiche, welche die nationalen Interessen der Schweiz betreffen. Dazu gehören die Sicherheit und die Wohlfahrt der Schweiz sowie die Bedeutung des Einsatzes für die Schweizerische Friedenspolitik. Zudem kann sich ein friedensfördernder Einsatz rasch auf die internationale Reputation und die bilateralen Beziehungen eines Teilnehmerstaates auswirken.

Kriterium 3.1: Bedeutung für die Sicherheit der Schweiz

Leitfrage: Wie wirkt sich der Konflikt auf die Sicherheit der Schweiz aus?

Ein zentraler Grund für die Teilnahme an friedensfördernden Einsätzen ist die Sicherheit der Schweiz. Auch geographisch weit entfernte Konflikte können sich verheerend auf die Sicherheit unseres Landes auswirken. Beispiele sind etwa der international agierende Terrorismus und die organisierte Kriminalität (z. B. durch den Drogen- und Waffenschmuggel), welche in Konfliktgebieten und fragilen Staaten ein Rückzuggebiet finden, oder Migrationsströme als Folge von gewalttätigen Auseinandersetzungen. Zahlreiche Studien belegen, dass internationale Missionen vor allem für die Stabilisierung der Lage in post-Konflikt Situationen entscheidend sein können.¹⁷ Durch die Teilnahme an friedensfördernden Einsätzen kann die Schweiz also dazu beitragen, negative Auswirkungen auf ihre Sicherheit zu reduzieren.

Leitfrage: Wie wirkt sich die *Teilnahme* am friedensfördernden Einsatz auf die Sicherheit der Schweiz aus?

Die Teilnahme an friedensfördernden Einsätzen kommt immer einer Exponierung im internationalen Umfeld gleich. Mit dieser Exponierung sind potentiell auch Risiken verknüpft. So könnte die Schweiz durch einen Einsatz zum Ziel terroristischer Vergeltungsakte werden. Als Beispiel kann der Afghanistan-Einsatz Deutschlands angeführt werden, welcher zu Terrordrohungen der Al-Qaida gegenüber Deutschland führte.¹⁸

¹⁷ vgl. Fortna, Virginia, 2004, *Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace after Civil War*, International Studies Quarterly, No. 48, Seite 269ff sowie Gilligan, Michael und Ernest Sergenti, 2008, *Do UN Interventions Cause Peace? Using Matching to Improve Causal Inference*, Quarterly Journal of Political Science, No. 3, Seite 89ff.

¹⁸ Welt Online, Al-Qaida droht Deutschland mit Racheakten, 18. Januar 2009, online unter www.welt.de (konsultiert am 20. Januar 2012).

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Durch die Teilnahme an der Mission kann ein Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit der Schweiz geleistet werden.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Durch die Teilnahme an der Mission wird die Sicherheit der Schweiz beeinträchtigt.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission trägt weder zur Verbesserung der Sicherheit der Schweiz bei, noch beeinträchtigt sie diese.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

Kriterium 3.2: Bedeutung für die Wohlfahrt der Schweiz

Leitfrage: Wie wirkt sich die Teilnahme an der Mission auf die Wohlfahrt der Schweiz aus?

Die Schweiz gehört zu den am stärksten globalisierten Ländern der Welt. Dementsprechend stark können sich Konflikte auf die aussenwirtschaftlichen Interessen und damit die Wohlfahrt der Schweiz auswirken. Einerseits können Schweizer Direktinvestitionen und Absatzmärkte der Exportindustrie betroffen sein. Andererseits besteht auch die Gefahr, dass die Schweiz auf wichtige Importe verzichten muss. Als ein Land, das über keine nennenswerte Bodenschätze verfügt, ist die Schweiz insbesondere auf die Einfuhr von Rohstoffen angewiesen. Zudem zeigt die Zunahme der Piraterie, dass auch die Handelswege durch den Zerfall staatlicher Strukturen gefährdet sein können. Dies kann sowohl die Exporte wie auch die Importe der Schweiz betreffen. Schliesslich ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich bei einem Erfolg der Mission neue wirtschaftliche Möglichkeiten ergeben könnten. Als indirekte Folge eines friedensfördernden Einsatzes können wirtschaftliche Beziehungen geschützt werden und dort, wo sie aufgrund des Konfliktes nicht bestanden, aufgebaut werden.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission trägt zur Wahrung der Wohlfahrt der Schweiz bei.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission wirkt sich negativ auf die Wohlfahrt der Schweiz aus.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat keine Bedeutung für die Wohlfahrt der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

Kriterium 3.3: Bedeutung für die Schweizer Friedenspolitik

Leitfrage: Ist die Schweiz im Rahmen ihrer friedenspolitischen Aktivitäten bereits im betroffenen Land (oder in der betroffenen Region) engagiert oder ist ein Engagement geplant?

Neben der militärischen Friedensförderung zählen auch die zivile Friedensförderung¹⁹ und Teile der Entwicklungszusammenarbeit zur schweizerischen Friedenspolitik. Im Sinne eines „Whole of Government“-Ansatzes ist es wünschenswert, Synergien zwischen den verschiedenen

¹⁹ Darunter fällt auch ein Teil der Diplomatie (z. B. die guten Dienste).

friedenspolitischen Aktivitäten der Schweiz zu nutzen.²⁰ Die Ziele der zivilen und der militärischen Friedensförderung sowie der Entwicklungszusammenarbeit stehen in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander. Ein gleichzeitiges Engagement in allen drei Bereichen erhöht die Wirksamkeit des Engagements der Schweiz sowohl kurz- als auch langfristig. Falls die Schweiz in der betroffenen Region nicht friedenspolitisch aktiv ist, sollte zumindest sichergestellt sein, dass die zivilen und entwicklungspolitischen Aktivitäten durch andere Staaten und Organisationen erbracht werden.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Mission ist in eine umfassende friedensfördernde Strategie (inklusive ziviler Elemente) eingebettet.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Das zivile Element der Friedensförderung fehlt in der betreffenden Region und wird auch nicht in absehbarer Zeit vorhanden sein.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Es hat keine Bedeutung für die Schweizer Friedenspolitik, ob die Mission in eine umfassende friedensfördernde Strategie eingebettet ist.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

Kriterium 3.4: Bedeutung für die internationale Reputation der Schweiz

Leitfrage: Was sind die Folgen für die internationale Reputation der Schweiz bei einer Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an der Mission?

Die Teilnahme an einem friedensfördernden Einsatz bietet die Möglichkeit, sich gegenüber der internationalen Gemeinschaft als aktives, solidarisches Mitglied zu präsentieren. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom internationalen *burden sharing*. Grundsätzlich erhöht sich daher das internationale Ansehen der Schweiz mit jedem weiteren friedensfördernden Einsatz der Schweizer Armee.

Je nach Visibilität des Einsatzes kann der Reputationszuwachs grösser oder kleiner ausfallen. Die Reputation eines Staates ist zudem nicht an einen spezifischen Politikbereich gebunden. Die Teilnahme an friedensfördernden Einsätzen kann die Möglichkeit bieten, Reputationsschäden aus anderen Politikbereichen mit einem relativ geringen finanziellen Aufwand²¹ entgegenzuwirken. Im Falle einer Nicht-Teilnahme an einer Mission wird einerseits die Möglichkeit eines Reputationszuwachses vergebend, andererseits riskiert man mit der Nicht-Teilnahme aber auch einen Reputationsverlust. Insbesondere wenn die Schweiz stark von der Durchführung der Mission profitiert, droht ein Abseitsstehen zu einer Verstärkung des Trittbrettfahrer-Images zu führen. Zu sehen war dies beispielsweise bei der Nicht-Teilnahme an der EU-Mission Atalanta zur Bekämpfung der Piraterie im Golf von Aden, wo die EU eine Teilnahme der Schweiz erwartet hatte.²²

Zwar sind Missionen mit UNO- oder OSZE-Mandat auf internationaler Ebene breit abgesichert, die Reputation der Schweiz kann unter bestimmten Umständen durch eine Teilnahme dennoch Schaden nehmen. Beispielsweise kann in einzelnen Fällen die Reputation gegenüber regionalen Staatengemeinschaften durch einen Einsatz beschädigt werden.

²⁰ Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2011*, Seite 2979f, abrufbar unter http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/doc/publi/ppol.html#ContentPar_0022, (konsultiert am 8. Juni 2012).

²¹ vgl. Kriterium 6.1

²² Swissinfo, Schweiz beteiligt sich nicht an Atalanta-Mission, 24. September 2009, online unter http://www.swissinfo.ch/ger/Home/Archiv/Schweiz_beteiligt_sich_nicht_an_Atalanta-Mission.html?cid=7593868 (konsultiert am 20. Januar 2012).

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission verbessert die internationale Reputation der Schweiz und/oder die Nicht-Teilnahme schadet der internationalen Reputation der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission schadet der internationalen Reputation der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat keine Bedeutung für die internationale Reputation der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

Kriterium 3.5: Bedeutung für die bilateralen Beziehungen der Schweiz

Leitfrage: Wie wirkt sich eine Teilnahme an der Mission auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz zum betroffenen Staat oder zu bedeutenden Drittstaaten aus?

Zur Zeit des Kalten Krieges dienten friedensfördernde Einsätze üblicherweise dazu, ein bereits bestehendes Waffenstillstands- oder Friedensabkommen zu überwachen. Die Mission bedurfte der Zustimmung der Konfliktparteien und verhielt sich unparteiisch. Aufgrund der meist innerstaatlichen Natur heutiger Konflikte ist diese Voraussetzung nicht mehr zwingend erfüllt. Als Beispiele können die friedensfördernden Missionen in Afghanistan oder im ehemaligen Jugoslawien angeführt werden. In diesem Fall können neben ehemaligen Konfliktparteien auch politische Interessengruppen und Drittstaaten der Präsenz von Friedenstruppen ablehnend gegenüberstehen oder diese für innenpolitische Zwecke diffamieren. Die Teilnahme an einer Mission kann sich daher positiv oder negativ auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu einer zukünftigen Regierung des betroffenen Staates oder eines Drittstaates auswirken.

Solche Szenarien betreffen wohl in erster Linie Missionen zur Friedenserzwingung, an denen sich die Schweiz von Gesetzes wegen ohnehin nicht beteiligen darf. In friedensfördernden Einsätzen hat die Schweiz den Vorteil, als kleines, neutrales Land in geringerem Masse verdächtigt zu werden, machtpolitische Interessen zu verfolgen. Eine Schweizer Teilnahme kann daher die Glaubwürdigkeit einer Mission und das eigene Ansehen in Drittstaaten auch stärken.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat insgesamt einen positiven Einfluss auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat insgesamt einen negativen Einfluss auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat keine Bedeutung für die bilateralen Beziehungen der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

3.2 POLITISCHE AKZEPTANZ IN DER SCHWEIZ

Die nachfolgenden Kriterien sollen aufzeigen, ob eine zur Diskussion stehende Mission in der Schweiz konsensfähig ist. Dazu werden einerseits Kriterien verwendet, welche zu „Stolpersteinen“ für die Zustimmung zur Mission werden können. Dazu gehören Kriterien, welche besonders umstritten sind (wie die Neutralitätspolitik) oder Kriterien, welche mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Ablehnung der Mission führen würden (wie eine Mission ohne Erfolgsaussichten oder ein Einsatz, der die Armeeangehörigen einem hohen Risiko für Leib und Leben aussetzen würde). Andererseits wird mit dem Kriterium „Solidarität der Bevölkerung“ auch ein Aspekt mit einbezogen, welcher sich positiv auf die Konsensfähigkeit einer Mission auswirken kann.

Kriterium 4.1: Neutralitätspolitik

Leitfrage: Ist der Einsatz neutralitätspolitisch vertretbar?

Die Antwort auf diese Leitfrage ist besonders schwierig, da der Neutralitätsbegriff²³ (im Sinne der Neutralitätspolitik) in der Schweiz sehr kontrovers und subjektiv ausgelegt wird. Demzufolge variiert die Beurteilung eines friedensfördernden Einsatzes stark. Gleichzeitig hat die Neutralitätspolitik – unabhängig davon, welche Auslegung angewandt wird – einen hohen Stellenwert in der Bevölkerung und somit einen hohen Einfluss auf die innenpolitische Akzeptanz eines friedensfördernden Einsatzes der Schweizer Armee. Um zu einer Antwort zu gelangen, können folgende Überlegungen als Richtschnur dienen:

In der Geschichte der Schweiz wurde die Neutralitätspolitik stets als ein Mittel zum Zweck angesehen und folglich immer wieder neu ausgerichtet – zuletzt nach dem Ende des Kalten Krieges.²⁴ Die Neutralitätspolitik bestimmt sich in der Regel in Funktion zur aktuellen sicherheitspolitischen Lage. Abgeleitet vom heutigen sicherheitspolitischen Umfeld hat die Schweiz ihre Neutralitätskonzeption grundsätzlich auf den völkerrechtlichen Kerngehalt reduziert, um damit eine möglichst grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit zu haben.²⁵

Obschon vieles für die obige, im Bericht zur Schweizerischen Aussenpolitik vom 10. Dezember 2010 festgehaltenen Überlegungen spricht, so muss auch über längere Zeiträume gedacht werden und die Möglichkeit beibehalten werden, im Bedarfsfall die Neutralitätspolitik wieder über den völkerrechtlichen Kerngehalt hinauszudehnen. Dadurch sind möglicherweise je nach

²³ Eine vereinfachte und bildliche Beschreibung des Neutralitätsbegriffs kann folgendermassen skizziert werden: Die Konzeption der Neutralität besteht aus zwei Teilen. Erstens aus einem verbindlichen neutralitätsrechtlichen „Kern“ und zweitens aus einer unverbindlichen neutralitätspolitischen „Schale“. Ersteres wird durch das Völkerrecht (Haager Abkommen von 1907) definiert, während letzteres durch die entsprechende Politik der Regierung nach Zustimmung des Parlamentes und der Stände definiert wird. Letztlich stellt diese Schale die *Neutralitätspolitik* dar, und es obliegt alleine dem dauernd neutralen Staat, diese so zu gestalten, dass sie von der Staatengemeinschaft als glaubwürdig und kohärent wahrgenommen wird. So kann je nachdem, wie diese „Schale“ von der Politik gestaltet wird, ein Land seine aussenpolitische Handlungsfreiheit selbst bestimmen. Grundsätzlich gilt dabei, dass die Handlungsfreiheit grösser ist, je „dünner“ die Schale gestaltet wird: Der neutrale Staat kann sein sicherheitspolitisches Umfeld aktiver gestalten. Je „dicker“ die Schale ausgeprägt ist, desto mehr Beschränkungen erlegt sich der neutrale Staat auf und ist demnach aussenpolitisch passiver, dafür wird er als umso neutraler wahrgenommen. Vgl. dazu auch Stefan Nonhoff, *In der Neutralität verhungern? Österreich und die Schweiz vor der europäischen Integration*, Seite 42 (Münster: Agenda Verlag, 1995) sowie *die Ausführungen zur Neutralität in Both Henry, Andreas Graf, Andrea Jud und Oliver Thommen, Anerkennung Palästinas als Staat? foraus-Diskussionspapier, Nr. 8, August 2011, Seite 33f, abrufbar unter www.foraus.ch (konsultiert am 20. Dezember 2011)*.

²⁴ Die wesentliche Weichenstellung für die aktuelle Neutralitätspolitik erfolgte Anfang der 90er Jahre mit dem Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993, worin festgehalten ist, dass die frei gewählte Verpflichtung zur Neutralität das Land nicht daran hindern darf, die für seine Verteidigung nötigen Vorkehrungen zur Abwehr von Bedrohungen zu treffen, gegen die man sich nur mit internationaler Zusammenarbeit schützen kann (Vgl. dazu Bundesrat, *Bericht zur Schweizerischen Aussenpolitik 2010*, Seite 1216f) sowie Bundesrat, *Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel*. Bericht der Studiengruppe zu Fragen der Neutralität, Seite 29, Bern 1992).

²⁵ Bundesrat, *Bericht zur Schweizerischen Aussenpolitik 2010*, Seite 1217ff.

friedensfördernder Mission Grenzen für bestimmte Einsatzarten gesetzt, z. B. wenn machtpolitische Interessen verfolgt werden, die deutlich über die Friedensförderung hinausgehen. Diese Grenzen müssen sorgfältig abgewogen werden und dürfen nicht dazu führen, dass sich die Schweiz – sollten z. B. alle kollektiven Sicherheitssysteme versagen – im Kriegsfall nicht mehr auf ihre Neutralität berufen kann.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätspolitisch vertretbar.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätspolitisch nicht vertretbar.	→	<input type="checkbox"/>	rot

*Sollten die neutralitätspolitischen Auswirkungen nicht beurteilbar sein, ist die Teilnahme an der Mission neutralitätspolitisch nicht vertretbar (rot).

Kriterium 4.2: Perspektiven der Mission

Leitfrage: Wie sind die Erfolgsaussichten und der zeitliche Rahmen der Mission einzuschätzen?

Die Erfolgsaussichten einer Mission einzuschätzen ist ein sehr schwieriges Unterfangen, dennoch kann dieses Kriterium nicht aussen vor gelassen werden. Die innenpolitische Akzeptanz für friedensfördernde Einsätze steht und fällt mit den gemachten Erfahrungen vergangener Missionen. Deshalb ist eine sorgfältige Abwägung der von der UNO oder OSZE formulierten Ziele ratsam, ohne sich dabei in Spekulationen zu verlieren.

Ebenfalls in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen ist das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein einer zeitlichen Begrenzung der in Frage stehenden Mission.²⁶ Auch sie kann je nach Fall positive oder negative Aspekte mit sich bringen, wobei die Entwicklung einer unbefristet angelegten Mission besonders schwer einzuschätzen ist. Auf alle Fälle – sowohl bei unbefristet angesetzten, aber ggf. auch bei befristet anberaumten Einsätzen – bedarf es der Bereitschaft zu einem längeren Engagement. Seriöse Friedensförderung ist ein langfristiger Prozess.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Erfolgschancen der Mission sind nach derzeitigem Kenntnisstand intakt.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Mission hat nach dem derzeitigen Kenntnisstand kaum Aussicht auf Erfolg.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Erfolgschancen der Mission sind mit dem derzeitigen Kenntnisstand nicht einschätzbar.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

²⁶ Gewisse friedensfördernde Einsätze werden zeitlich auf wenige Monate befristet einberufen, so etwa die EUFOR Chad/RCA 2008, die für einige Monate die Grenzen zu Darfur sicherte, oder die EUFOR RDC zur Stabilisierung der Lage während den kongolesischen Präsidentschaftswahlen 2006.

Kriterium 4.3: Gefährlichkeit des Einsatzes

Leitfrage: Wie hoch ist die Gefahr einzuschätzen, dass bei dem Einsatz Schweizerische Armeeangehörige verletzt oder getötet werden?

Sollte ein Armeeangehöriger im friedensfördernden Einsatz schweren körperlichen Schaden nehmen, so dürfte sich die innenpolitische Akzeptanz für eine weitere Teilnahme an besagter Mission, aber auch für künftige Einsätze, stark verschlechtern. Nicht nur, aber auch deshalb ist der Sicherheit der Armeeangehörigen höchste Priorität einzuräumen. Gefahr an Leib und Leben für die im Einsatz stehenden Armeeangehörigen gehört naturgemäss zu einem friedensfördernden Einsatz, weshalb sie ein Stück weit in Kauf genommen werden muss. Wichtig ist, dass für die im Einsatz stehenden Armeeangehörigen das Risiko soweit als möglich mit geeigneten Mitteln gesenkt wird, zum Beispiel durch eine angemessene Ausbildung und Ausrüstung der Truppen oder durch den Verzicht auf die Übernahme besonders gefährlicher Aufgaben, die nicht dem Leistungshorizont der Schweizer Armee entsprechen. Das verbleibende Restrisiko sollte dann in einem gesunden Verhältnis zu den Zielen und dem Nutzen der Mission stehen.

Bewertung:* (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Gefahr für die Armeeangehörigen ist auf einem akzeptablen Niveau.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Gefahr für die Armeeangehörigen ist unverhältnismässig hoch.	→	<input type="checkbox"/>	rot

*Sollte aufgrund der Unberechenbarkeit der Situation vor Ort die Gefahrenlage nicht beurteilbar sein, ist die Teilnahme an der Mission als zu gefährlich für die Armeeangehörigen zu betrachten (rot).

Kriterium 4.4: Solidarität in der schweizerischen Bevölkerung

Leitfrage: Wie stark solidarisiert sich die Schweizer Bevölkerung mit den Menschen im betroffenen Gebiet?

Innenpolitisch ebenfalls von grosser Bedeutung ist die Solidarität mit den Menschen in der betroffenen Region. Bei einer Naturkatastrophe wie beim Erdbeben in Haiti am 12. Januar 2010 ist diese in der Regel sehr hoch, so lässt zumindest die jeweils hohe Spendenbereitschaft für die Katastrophenhilfe vermuten.²⁷ Auch bei Konfliktsituationen kann die Solidarität hoch sein, insbesondere dann, wenn das Leid der betroffenen Zivilbevölkerung präsent ist. Geht es aber um einen Konflikt, der die Menschen in der Schweiz kaum berührt, muss erwartet werden, dass die Solidarisierung und somit die Akzeptanz für einen Einsatz kleiner ist. Dies spielt in erster Linie für einen friedensfördernden Einsatz mit einem grösseren schweizerischen Truppenkontingent eine Rolle. Die Entsendung von Einzelpersonen und einzelnen Fachkräften bewegt die Bevölkerung erfahrungsgemäss weder negativ noch positiv.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Bevölkerung der Schweiz solidarisiert sich mit der Bevölkerung in der betroffenen Region.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Es ist in der Bevölkerung der Schweiz kaum Solidarität mit der Bevölkerung in der betroffenen Region auszumachen.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Solidarität der Bevölkerung der Schweiz mit der Bevölkerung in der betroffenen Region ist nicht einschätzbar.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

²⁷ Tagesanzeiger. „Schweizer spenden knapp 21 Millionen“, 22. Januar 2010, online unter <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Bereits-55-Millionen-Franken-fuer-Haiti/story/31303988> (konsultiert am 8. Januar 2012).

3.3 NUTZEN FÜR DIE ARMEE

Im Falle einer Teilnahme an einer friedensfördernden Operation soll auch die Schweizer Armee einen Nutzen aus dem Einsatz ziehen können. Neben der Möglichkeit des „Benchmarking“ mit anderen Armeen, welche sich bei solchen Einsätzen immer ergibt, kann die Schweizer Armee auch in anderen Bereichen profitieren. Im operativen Bereich sowie bei der Zusammenarbeit in internationalen Strukturen wäre je nach Einsatz ein Erfahrungszuwachs möglich. Ein Einsatz, bei welchem bereits vorhandene Stärken der Schweizer Armee zum Tragen kommen, kann zu deren Weiterentwicklung beitragen oder neue Stärken können in einer Mission entwickelt werden. Schliesslich kann sich der friedensfördernde Einsatz auch positiv auf die Reputation der Schweizer Armee auswirken.

Kriterium 5.1: Operativer Erfahrungszuwachs

Leitfragen: Inwieweit führt der Einsatz zu einem operativen Erfahrungszuwachs für die Schweizer Armee?

Die Schweizer Armee kann als Gesamtorganisation vom Rückfluss neuer Erkenntnisse aus friedensfördernden Einsätzen profitieren. Die Einsatzdoktrin, die Ausrüstung sowie die Ausbildung können durch den Echteinsatz auf ihre Tauglichkeit überprüft werden. Die Erfahrungen aus dem Swisscoy-Einsatz im Kosovo bestätigen dies²⁸. Falls die Schweiz Kommando- oder Stabsfunktionen innerhalb der Mission übernimmt, können auch die höchsten Hierarchiestufen von den Einsatzerfahrungen profitieren. Wie gross das Potential des operativen Erfahrungszuwachses ist, hängt von der Tätigkeit ab, welche ein Schweizer Kontingent oder eine Einzelperson übernimmt. Angesichts der Tatsache, dass sich die Schweizer Armee seit geraumer Zeit nicht mehr im Ernstfall beweisen musste, darf das Potential des Wissenstransfers aus friedensfördernden Einsätzen nicht unterschätzt werden. Die Armee kann insbesondere für subsidiäre Einsätze im Inland und im Umgang mit asymmetrischen Gefahren von den Lehren aus friedensfördernden Einsätzen profitieren.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee profitiert vom Einsatz und kann voraussichtlich einen nutzbringenden operativen Erfahrungszuwachs verzeichnen.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee wird voraussichtlich keinen positiven und nutzbringenden Erfahrungszuwachs verzeichnen.	→ rot
	<input type="checkbox"/>	Der operative Erfahrungszuwachs für die Schweizer Armee lässt sich mit dem heutigen Kenntnisstand nicht abschätzen.	→ weiss

²⁸ Für Beispiele vgl. das folgende foraus-Informationspapier zur Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes: Christian Schlund, Danny Bürkli und Michael Hilti, *Verlängerung des SWISSCOY-Einsatzes, foraus-Informationspapier vom 31. März 2011*, abrufbar unter http://www.foraus.ch/media/medialibrary/2011/04/foraus_Informationspapier_Verlaengerung_Swisscoy-Einsatz.pdf (konsultiert am 31. Oktober 2011).

Kriterium 5.2: Verbesserung der Kooperation in internationalen Strukturen

Leitfrage: Inwieweit kann die Schweizer Armee ihre Fähigkeiten zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern durch den friedensfördernden Einsatz verbessern und inwiefern profitiert sie als Gesamtorganisation vom entsprechenden Erfahrungszuwachs in dieser Zusammenarbeit?

Die meisten sicherheitspolitischen Bedrohungen für die Schweiz sind heute grenzüberschreitender Natur und können im Rahmen internationaler Strukturen effektiver und effizienter angegangen werden. In friedensfördernden Einsätzen gehört die Kooperation mit ausländischen Partnern zur täglichen Arbeit. Der höchste Nutzen entsteht für die Schweizer Armee dann, wenn sie in einem friedensfördernden Einsatz mit ihren Nachbarländern zusammenarbeiten kann (wie dies bspw. im Kosovo der Fall ist). Davon profitiert die Armee als Gesamtorganisation und insbesondere auch die Territorialregionen, die bei der Bewältigung von grenzüberschreitenden Gefahren zum Einsatz kommen. Dies wäre beispielsweise beim Eintreten einer grösseren Naturkatastrophe der Fall.²⁹ Die Erfahrungen, die die Schweizer Armee durch die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern gewinnt, kommen überdies auch der Zusammenarbeit mit inländischen Partnern zugute, insbesondere mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes.³⁰

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern verbessern.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern nicht ausbauen.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Verbesserung der Kooperation in internationalen Strukturen ist nicht abschätzbar.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

²⁹ Christian Schlund, Danny Bürkli und Michael Hilti, *Verlängerung des SWISSCOY-Einsatzes*, foraus – Informationspapier vom 31. März 2011, S. 5, abrufbar unter http://www.foraus.ch/media/medialibrary/2011/04/foraus_Informationspapier_Verlaengerung_Swisscoy-Einsatz.pdf (konsultiert am 31. Oktober 2011).

³⁰ Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes sind u. a. die Polizei, die Feuerwehr und die Sanität.

Kriterium 5.3: Möglichkeiten zur Entwicklung von Stärken

Leitfrage: Inwieweit kann die Schweizer Armee ihre bereits vorhandenen Stärken in die Mission einbringen und weiterentwickeln oder neue Stärken entwickeln?

Das bisherige Engagement in der militärischen Friedensförderung zeigt, dass die Schweiz im Bereich der Stabsarbeit (z. B. Demokratische Republik Kongo) sowie bei der Logistik und im Lufttransport (z. B. Kosovo) über ausgeprägte Stärken verfügt. Zudem bieten die Neutralität und das Milizsystem für bestimmte Aufgaben wesentliche Vorteile. Besonders deutlich wird dies an den Beispielen der Liaison and Monitoring Teams (LMT) im Kosovo und den Liaison and Observation Teams (LOT) in Bosnien-Herzegowina, wo Schweizer Soldaten eng mit der einheimischen Bevölkerung und den lokalen Behörden zusammenarbeiten. Bei der Beurteilung einer Mission gilt es darauf zu achten, dass die Schweiz ihre Stärken einbringen und weiterentwickeln kann.³¹

Eine Mission kann auch zur Entwicklung neuer Stärken genutzt werden. Der Bundesrat sieht im Armeebereich 2010 vor, dass die Kapazität der militärischen Friedensförderung in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhöht werden soll. Dabei sollen vermehrt auch Experten in den folgenden Bereichen eingesetzt werden:

- Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR)
- Kapazitätsaufbau (Ausbildung und Ausrüstung von Sicherheits- und Streitkräften)
- Unterstützung der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern in die Zivilgesellschaft (DDR)
- Sichere Lagerung und umweltgerechte Vernichtung von kleinen und leichten Waffen
- Humanitäre Minenräumung³²

Die Ausbildung der Experten ist in verschiedenen dieser Bereiche zeitaufwendig und kostspielig, es gilt daher vermehrt auch Berufspersonal der Armee in die militärische Friedensförderung zu integrieren, damit diese mehrfach in den Einsatz geschickt werden können und somit die Nachhaltigkeit der Investitionen gewährleistet ist.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Stärken einbringen und/oder hat die Möglichkeiten zur Entwicklung von neuen Stärken.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Stärken nicht einbringen und hat keine Möglichkeiten zur Entwicklung von neuen Stärken.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Es ist nicht abschätzbar, ob die Schweizer Armee ihre Stärken in die Mission einbringen oder neue Stärken durch die Teilnahme entwickeln kann.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

³¹ Christian Schlund, Danny Bürkli und Michael Hilti, *Verlängerung des SWISSCOY-Einsatzes*, foraus – Informationspapier vom 31. März 2011, Seite 5, abrufbar unter http://www.foraus.ch/media/medialibrary/2011/04/foraus_Informationspapier_Verlaengerung_Swisscoy-Einsatz.pdf (konsultiert am 31. Oktober 2011).

³² Schweizerischer Bundesrat, *Armeebereich 2010 vom 1. Oktober 2010*, Seite 63ff, abrufbar unter <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/verteidigung.parsys.62529.downloadList.72287.DownloadFile.tmp/armeeberichtd.pdf> (konsultiert am 3. Mai 2012).

Kriterium 5.4: Bedeutung für die Reputation der Armee

Leitfrage: Wie wirkt sich die Teilnahme an der Mission auf die Reputation der Schweizer Armee aus?

Die Teilnahme an friedensfördernden Einsätzen bieten der Schweizer Armee die Möglichkeit, ihr Ansehen bei ausländischen Streitkräften zu erhöhen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Schweiz ihre oben genannten Stärken in die Mission einbringen oder neue Stärken aufbauen kann. In der Vergangenheit konnte sich die Schweizer Armee mit vergleichsweise kleinen Beiträgen einen guten Ruf aufbauen. So werden beispielsweise die Einsätze von Schweizer Staboffizieren vom Ausland hoch geschätzt. Ebenfalls ein hohes Ansehen geniesst die Schweizer Armee für ihre Leistungen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, wo sie insbesondere bei den Helikoptertransporten und mit den oben erwähnten LMTs und LOTs überzeugen konnte.³³

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Das Ansehen der Schweizer Armee wird durch die Teilnahme an der Mission voraussichtlich steigen.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Das Ansehen der Schweizer Armee wird durch die Teilnahme an der Mission voraussichtlich verschlechtert.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat für die Reputation der Schweizer Armee keine Bedeutung.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

³³ Gemäss Gesprächen der Autoren mit ehemaligen Angehörigen der Armee in friedensfördernden Missionen.

3.4 KOSTEN

Kriterium 6.1: Verhältnismässigkeit der Kosten zum Nutzen des Einsatzes

Leitfrage: Sind die voraussichtlichen Kosten des Einsatzes verhältnismässig?

Ob Kosten verhältnismässig sind oder nicht ist Ermessenssache. Grundsätzlich ist in diesem Punkt zu beachten, ob die Kosten verglichen mit dem zu erwartenden Nutzen für die Schweiz und ihre Interessen in einem vertretbaren Verhältnis stehen. Dabei ist das gesamte Armeebudget im Auge zu behalten und die Relativität der Kosten für den Einsatz zu beachten. In der Regel verursachen Auslandseinsätze einen verschwindend geringen Teil der Gesamtkosten für die Armee. Als Beispiel kann der Swisscoy-Einsatz angeführt werden. Mit Kosten von ca. 37.5 Mio. Schweizer Franken³⁴, machte der Einsatz 2010 etwa 1% des in diesem Jahr 3.737 Mia. grossen Gesamtbudgets der Schweizer Armee³⁵ aus. Bei professioneller Durchführung können friedensfördernde Einsätze einen überdurchschnittlich hohen Nutzen aufweisen. Der Nutzen kann allerdings meist nicht monetär ausgedrückt werden, da Grössen wie Reputationsgewinn, Zunahme der Sicherheit oder Erfahrungszuwachs der Armee nicht quantitativ gemessen werden können.

Bewertung:* (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Kosten sind gegenüber dem zu erwartenden Nutzen verhältnismässig.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Kosten sind gegenüber dem zu erwartenden Nutzen zu hoch.	→	<input type="checkbox"/>	rot

*Sollte die Kosten des Einsatzes nicht bekannt oder nicht beurteilbar sein, sind sie gegenüber dem zu erwartenden Nutzen als zu hoch einzustufen (rot).

³⁴ Bundesrat, Botschaft über die Verlängerung der Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (KFOR), 17. November 2010, online unter www.admin.ch (konsultiert am 20. Januar 2012).

³⁵ VBS, Das VBS in Zahlen, 3. November 2011, online unter www.vbs.admin.ch (konsultiert am 20. Januar 2012).

4 FAZIT

Das Entscheidungsraaster ist generisch gehalten und grundsätzlich eins zu eins auf alle zur Debatte stehenden Missionen anwendbar. Der Aufbau und die Auswahl der Entscheidungskriterien sollen aber keinesfalls den Inhalt und den Verlauf einer Debatte einschränken, sondern diese vielmehr ergänzen. Zudem ist es aus Sicht der Autoren wünschenswert, dass jeder Anwender nach eigenen Präferenzen das Raster ergänzt oder kürzt. Genauso, wie jeder Anwender selbst eine Gewichtung der einzelnen Entscheidungskriterien wie auch die Gesamtbeurteilung vornehmen soll. Nicht abänderbar sind hingegen die im ersten Teil des Rasters enthaltenen rechtlichen Voraussetzungen, anhand derer beurteilt wird, ob ein Einsatz überhaupt zulässig ist. Diese werden nur dann angepasst, wenn sich die rechtliche Situation durch verfassungs- oder gesetzgeberische Tätigkeit oder durch Staatsverträge ändert.

Anwender sollen Raster nach eigener Präferenz ergänzen oder kürzen

Schliesslich gilt es zu beachten, dass sich das Raster auf die Unterstützung des politischen Entscheidungsfindungsprozesses beschränkt. Die Durchführung einer konkreten Mission und die Bewältigung der damit verbundenen Aufgaben sind aber mit zusätzlichen Herausforderungen verbunden. Sollten sich die Entscheidungsträger für einen bestimmten Einsatz aussprechen, so sind der Armee die nötigen Ressourcen für die Umsetzbarkeit zuzusprechen. Dazu gehört auch eine gesicherte Logistik, damit die erforderlichen personellen und materiellen Mittel vor Ort eingesetzt, unterhalten und auch wieder in die Schweiz zurücktransportiert werden können. Die Bereitstellung dieser Ressourcen kann gegebenenfalls einen Ausbau der Kapazitäten der Schweizer Armee bedeuten.

Bei einer Entscheidung für eine Teilnahme sind der Armee die nötigen Ressourcen zuzusprechen

Die Idee eines Entscheidungsraasters steht zur freien Verfügung und kann auch für andere Politikfelder angewendet werden. Die Autorenschaft und der Think Tank *foraus* sind für entsprechende Anregungen dankbar.

Idee des Rasters steht zur freien Verfügung

LITERATURVERZEICHNIS

- Both Henry, Andreas Graf, Andrea Jud und Oliver Thommen, *Anerkennung Palästinas als Staat?* foraus-Diskussionspapier, Nr. 8, August 2011, S. 33f, abrufbar unter www.foraus.ch (konsultiert am 20. Dezember 2011).
- Boutros-Ghali Boutros. *An agenda for peace, preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.* UN Doc. A/47/277-S/24111 vom 17.6.1992, abrufbar unter <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> (konsultiert am 10. Oktober 2011).
- Bundesgesetz über die Armee und Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 1. Januar 2011), SR 510.10.
- Bundesrat, *Armeebericht 2010 vom 1. Oktober 2010*, abrufbar unter <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/verteidigung.parsys.62529.downloadList.72287.DownloadFile.tmp/armeeberichtd.pdf> (konsultiert am 30. November 2011).
- Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2010*, abrufbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf> (konsultiert am 8. Juni 2012).
- Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2011*, abrufbar unter http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/doc/publi/ppol.html#ContentPar_0022, (konsultiert am 8. Juni 2012).
- Bundesrat, *Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel.* Bericht der Studiengruppe zu Fragen der Neutralität, Bern, 1992.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (BV). SR 101.
- Collier, Paul, 1999, *On the economic consequences of civil war*, Oxford Economic Papers, No. 51 (1), S. 168-183.
- Drews, Christian, 2000, *Post-Conflict Peace-Building.* Diss. Johannes Gutenberg-Universität, 2000. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. Kg,.
- Fortna, Virginia, 2004, *Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace after Civil War*, International Studies Quarterly, No. 48, S. 269-292.
- Gilligan, Michael und Ernest Sergenti, 2008, *Do UN Interventions Cause Peace? Using Matching to Improve Causal Inference*, Quarterly Journal of Political Science, No. 3, S. 89-122.
- Graf, Andreas und Fabian Hunhold, *Sicherheit durch Kooperation mit Europa, foraus - Diskussionspapier Nr. 06.* Februar 2011. <http://www.foraus.ch/de/themen/frieden-und-sicherheit/sicherheit-durch-kooperation-mit-europa/> (konsultiert am 31. Oktober 2011).
- Kompetenzzentrum SWISSINT, 2010, *Peace Support Factsheet*, <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/factsheet.html> (konsultiert am 31. Oktober 2010).

- Küpfer, Gabriela. *Völkerrechtliche, staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen militärischer Sicherheitskooperation der Schweiz, insbesondere Partnerschaft für den Frieden*. Diss. Universität St. Gallen, Nr. 2631, 2002. Bamberg: Difo-Druck GmbH, 2002.
- Lüthy, Cornelia. *Verfahren zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten im Rahmen der OSZE*. Diss. Universität Zürich, 1997. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag AG, 1997.
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa [OSZE]. *HELSINKI SUMMIT DECLARATION 1992. Promises and problems of change*. 9.-10. Juli 1992, Ziff. 17 und Ziff. 23f Kap. III, abrufbar unter <http://www.osce.org/mc/39530?download=true>, (konsultiert am 8. Juli 2012)
- Padrutt, Pablo, Daniel Ruf und Gian Carlí Stäubli, *Militärische Friedensförderung, foraus - Diskussionspapier Nr 02. Juni 2010*, abrufbar unter <http://www.foraus.ch/de/themen/frieden-und-sicherheit/militaerische-friedensfoerderung/> (konsultiert am 31. Oktober 2011).
- Schlund, Christian, Danny Bürkli und Michael Hilti, *Verlängerung des SWISSCOY-Einsatzes*, foraus – Informationspapier vom 31. März 2011, abrufbar unter, http://www.foraus.ch/media/medialibrary/2011/04/foraus_Informationspapier_Verlaengerung_Swiss_coy-Einsatz.pdf (konsultiert am 31. Oktober 2011).
- Spindelegger, Michael, Österreichischer Vizekanzler, paraphrasiert in: Krone Zeitung, „Minister Darabos plant Bundesheer-Einsatz im Libanon“, 30. Juli 2011, online unter www.krone.at (konsultiert am 23. November 2011).
- Swissinfo, „Schweiz beteiligt sich nicht an Atalanta-Mission“, 24. September 2009, online unter www.swissonline.ch (konsultiert am 20. Januar 2012).
- Tagesanzeiger. „Schweizer spenden knapp 21 Millionen“, 22. Januar 2010, online unter <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Bereits-55-Millionen-Franken-fuer-Haiti/story/31303988> (konsultiert am 8. Januar 2012).
- Krone Zeitung „Österreich schickt 160 Soldaten in den Libanon“, 29. August 2011, online unter www.krone.at (konsultiert am 23. November 2011).
- Welt Online, „Al-Qaida droht Deutschland mit Racheakten“, 18. Januar 2009, online unter www.welt.de (konsultiert am 20. Januar 2012).

ANHANG A: ANWENDUNGSBEISPIEL UNIFIL

An der Mission "United Nations Interim Forces in Lebanon" (UNIFIL, französisch: FINUL), die seit 1978 besteht, nehmen rund 12.000 Soldaten aus 35 Staaten teil. Seit Ende November 2011 beteiligt sich das Österreichische Bundesheer mit einer Transporteinheit von rund 150 Soldaten an der UNIFIL-Mission. Österreich wurde 2011 angefragt, diesen Einsatz zu übernehmen, nachdem sich Dänemark dazu entschlossen hatte, sein Engagement nicht fortzuführen. Die offizielle Zusage Österreichs folgte im August 2011. Mit mehr als einhundert von der UNO zur Verfügung gestellten Fahrzeugen (darunter Geländewagen, Tankfahrzeuge und Sattelschlepper) unterstützen die Bundesheer-Soldaten die UNIFIL dabei, durch ihre Präsenz die Lage im Libanon zu beruhigen und die Sicherheit für die Bevölkerung zu gewährleisten.³⁶

Folgend soll anhand des Rasters aufgezeigt werden, wie der entsprechende Entscheidungsprozess für oder wider einen Einsatz der Schweiz in gleicher Situation hätte aussehen können: *Soll die Schweiz nach einer Anfrage der UNO eine Logistik- und Transporteinheit von rund 150 Soldaten in die UNIFIL entsenden?*

Teil 1: Rechtliche Voraussetzungen

Kapitel 1: Völkerrecht

Kriterium 1.1: Völkerrechtliches Mandat

Leitfrage: Liegt ein Mandat der UNO oder der OSZE vor?

Antwort: Die UNIFIL wurde 1978 unter den Resolutionen 425 und 426 des UNO Sicherheitsrates ins Leben gerufen. Die Mission sollte den Rückzug israelischer Truppen aus dem Südlibanon überwachen und die libanesischen Regierung bei der Wiederherstellung ihrer Autorität in der Region unterstützen. Nach dem israelisch-libanesischen Krieg von 1982 sowie nach dem Rückzug der israelischen Defense Forces (IDF) aus dem Libanon im Jahr 2000 (hinter die als „Blue Line“ bezeichnete Demarkationslinie) wurde das Mandat entsprechend angepasst. Die letzte Modifikation erlebte die UNIFIL im August 2006 nach dem Konflikt zwischen Israel und der Hizbullah. Die Resolution 1701 erweiterte das bisherige Mandat und übertrug der UNIFIL folgende Aufträge:

- Die Beilegung des Konflikts zu überwachen;
- Die Installation der libanesischen Armee (LAF) im Südlibanon bei gleichzeitigem Abzug der IDF zu begleiten und die Vorgänge mit den beiden Regierungen zu koordinieren;
- Den Zugang humanitärer Hilfe zur Zivilbevölkerung und die freiwillige, sichere Rückkehr von Vertriebenen zu unterstützen;

³⁶ Für diese und weitere Informationen zum österreichischen Engagement in der UNIFIL vgl. die Homepage des Verteidigungsministeriums: <http://www.bmlv.gv.at/ausle/unifil/index.shtml>, (konsultiert am 15. Mai 2012). Für Informationen zur UNIFIL vgl. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/> (konsultiert am 15. Mai 2012).

- Die LAF bei der Etablierung einer (bis auf die Präsenz der LAF und der UNIFIL) entmilitarisierten Zone im Südlibanon und bei der Sicherung der libanesischen Grenzen gegen Waffenschmuggel und die Infiltrierung durch Kämpfer zu unterstützen.

Mit der Resolution 1701 liegt ein völkerrechtliches Mandat vor; somit kann ein Einsatz der Schweizer Armee in Erwägung gezogen werden.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Es liegt ein völkerrechtliches Mandat der UNO oder der OSZE vor.	→	<input type="checkbox"/> grün
	<input type="checkbox"/>	Es liegt kein völkerrechtliches Mandat der UNO oder der OSZE vor.	→	<input type="checkbox"/> rot

Kriterium 1.2: Neutralitätsrecht

Leitfrage: Ist der friedensfördernde Einsatz mit den in den Haager Abkommen von 1907 festgehaltenen neutralitätsrechtlichen Prinzipien vereinbar?

Antwort: Neutralitätsrechtlich ist eine Beteiligung der Schweiz gestattet, da – wie oben beschrieben – ein UN-Mandat vorliegt und die Haager Abkommen nicht verletzt werden.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätsrechtlich gestattet.	→	<input type="checkbox"/> grün
	<input type="checkbox"/>	Die Haager Abkommen verbieten es, an der Mission teilzunehmen.	→	<input type="checkbox"/> rot

Kapitel 2: Nationales Recht

Kriterium 2.1: Militärgesetz (Art. 66)

Leitfrage: Erlaubt die schweizerische Gesetzgebung eine Teilnahme an der friedensfördernden Mission?

Antwort: Art. 66 Abs 1 MG, das Vorliegen eines völkerrechtlichen Mandats, ist wie oben ausgeführt gewährleistet. Die UNIFIL ist zudem keine Operation zur Friedenserzwingung. Art. 66a Abs. 2 MG wird daher nicht verletzt.

Das Parlament muss über den Einsatz entscheiden, da das Kontingent sowohl länger als drei Wochen im Einsatz steht als auch mehr als 100 Armeeinghörige umfasst und zum Selbstschutz bewaffnet sein könnte (66b Abs. 3 und 4 MG).

Die schweizerische Gesetzgebung erlaubt also eine Teilnahme.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die schweizerische Gesetzgebung erlaubt die Teilnahme.	→	grün
	<input type="checkbox"/>	Die schweizerische Gesetzgebung verbietet die Teilnahme.	→	rot

Teil 2: Entscheidungskriterien

Kapitel 3: Interessen der Schweiz

Kriterium 3.1: Bedeutung für die Sicherheit der Schweiz

Leitfrage: Wie wirkt sich der Konflikt auf die Sicherheit der Schweiz aus? Wie wirkt sich die Teilnahme am friedensfördernden Einsatz auf die Sicherheit der Schweiz aus?

Antwort: Die Lage im Nahen und Mittleren Osten, insbesondere nach dem Arabischen Frühling, hat einen direkten Einfluss auf die Sicherheitslage der Schweiz. Dies betrifft insbesondere Migrationsbewegungen aus dem an den Libanon grenzenden Syrien oder aus nahen Drittstaaten (z.B. Irak) nach Europa. Zudem ist die Bedeutung des Nahen Ostens für die globale Sicherheits- und Wirtschaftslage unbestritten. Folgen im Zusammenhang mit Terrorismus, organisierter Kriminalität und Proliferation haben direkte Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz. Dabei darf auch nicht unterschätzt werden, dass Instabilität im Nahen Osten unmittelbare Auswirkungen auf angrenzende Regionen – vom Maghreb bis auf den indischen Subkontinent – nach sich ziehen kann.

Der (direkte und indirekte) Einfluss einer erfolgreichen Mission auf die Sicherheit der Schweiz ist entsprechend positiv.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Durch die Teilnahme an der Mission kann ein Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit der Schweiz geleistet werden.	→	grün
	<input type="checkbox"/>	Durch die Teilnahme an der Mission wird die Sicherheit der Schweiz beeinträchtigt.	→	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission trägt weder zur Verbesserung der Sicherheit der Schweiz bei, noch beeinträchtigt sie diese.	→	weiss

Kriterium 3.2: Bedeutung für die Wohlfahrt der Schweiz

Leitfrage: Wie wirkt sich die Teilnahme an der Mission auf die Wohlfahrt der Schweiz aus?

Antwort: Eine stabile Lage im Nahen Osten liegt im wirtschaftlichen Interesse der Schweiz. Eine regionale Eskalation im Nahen Osten hätte beispielsweise steigende Öl-Preise zur Folge oder wichtige Seehandelswege könnten vom Konflikt betroffen sein. Zudem gehört Israel zusammen mit Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten zu den wichtigsten regionalen Handelspartnern der Schweiz. Die Erfahrung zeigt, dass der wirtschaftliche Austausch gerade mit Israel nicht vom diplomatischen Klima abhängt. Auch wenn Israel der Schweizer Teilnahme an der Mission kritisch gegenüberstehen würde, hätte dies kaum Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Beziehungen.

Die Teilnahme an der Mission hat voraussichtlich einen positiven Einfluss auf die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission trägt zur Wahrung der Wohlfahrt der Schweiz bei.	→	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission wirkt sich negativ auf die Wohlfahrt der Schweiz aus.	→	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat keine Bedeutung für die Wohlfahrt der Schweiz.	→	weiss

Kriterium 3.3: Bedeutung für die Schweizer Friedenspolitik

Leitfrage: Ist die Schweiz im Rahmen ihrer friedenspolitischen Aktivitäten bereits im betroffenen Land (oder in der betroffenen Region) engagiert oder ist ein Engagement geplant?

Antwort: „Unsere Schwerpunkte bei den Auslandseinsätzen sind der Westbalkan und der Nahe Osten. Der Libanon-Einsatz passt damit in unsere Auslandseinsatz-Strategie. Das Bundesheer wird mit dieser neuen Beteiligung einen massgeblichen Beitrag zum Erfolg einer weiteren bedeutsamen UNO-Mission im Nahen Osten leisten“, konstatierte der Österreichische Verteidigungsminister Norbert Darabos im September 2011.³⁷ Ein Engagement in der UNIFIL ist auch mit den bisherigen friedenspolitischen Bemühungen der Schweiz kohärent. So sind bereits jetzt rund 13 Schweizer Militärbeobachter in der UNTSO stationiert, die u.a. im selben Raum wie die UNIFIL tätig ist. Dies entspricht dem grössten Schweizer Engagement ausserhalb des Westbalkans. Teilweise sind bereits heute Schweizer Militärbeobachter im Rahmen der United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) unter dem Schutz von UNIFIL-Truppen im Südlibanon unterwegs und wohnen in UNIFIL-Camps. Auch ist das Genfer Zentrum für humanitäre Minenräumung seit Jahren im Südlibanon aktiv. Obschon die Schwerpunkte der schweizerischen Friedensförderung eher auf dem Balkan, im Kaukasus, in West-Afrika und in Armenien (Karabach) anzusiedeln sind, ist der Nahe Osten von hoher Wichtigkeit. Beispiele dafür sind die Genfer Initiative als Friedensplan für den israelisch-palästinensischen Konflikt oder die Temporary International Presence in the City of Hebron (TIPH), an der sich die Schweiz seit 1997 mit 5 weiteren Staaten beteiligt und zivile Experten in den Einsatz bringt.

Die Mission ist also in eine friedensfördernde Strategie eingebettet.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Mission ist in eine umfassende friedensfördernde Strategie (inklusive ziviler Elemente) eingebettet.	→	grün
	<input type="checkbox"/>	Das zivile Element der Friedensförderung fehlt in der betreffenden Region und wird auch nicht in absehbarer Zeit vorhanden sein.	→	rot
	<input type="checkbox"/>	Es hat keine Bedeutung für die Schweizer Friedenspolitik, ob die Mission in eine umfassende friedensfördernde Strategie eingebettet ist.	→	weiss

³⁷ Norbert Darabos, 07. September 2011, Wien, online unter: www.bmlv.gv.at

Kriterium 3.4: Bedeutung für die internationale Reputation der Schweiz

Leitfrage: Was sind die Folgen für die internationale Reputation der Schweiz bei einer Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an der Mission?

Antwort: In Österreich wurde der Einsatz unter anderem damit begründet, dass es wichtig sei, „bei der UNO Flagge zu zeigen“.³⁸ Für die Schweiz, deren Engagement in der militärischen Friedensförderung der UNO rund dreissig mal kleiner ist als jener Österreichs, dürfte der Effekt ungleich grösser ausfallen. Bei der UNIFIL handelt es sich um eine moderne UN-Mission, die aufgrund der Bedeutung des Konflikts regelmässig im Rampenlicht steht. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die UNIFIL eine höhere Visibilität für die Schweiz gewährleistet, als viele andere Missionen.

Eine Teilnahme hätte einen bedeutenden positiven Einfluss auf die internationale Reputation der Schweiz.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission verbessert die internationale Reputation der Schweiz und/oder die Nicht-Teilnahme schadet der internationalen Reputation der Schweiz.	→	<input type="text" value="grün"/>
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission schadet der internationalen Reputation der Schweiz.	→	<input type="text" value="rot"/>
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat keine Bedeutung für die internationale Reputation der Schweiz.	→	<input type="text" value="weiss"/>

Kriterium 3.5: Bedeutung für die bilateralen Beziehungen der Schweiz

Leitfrage: Wie wirkt sich eine Teilnahme an der Mission auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz zum betroffenen Staat aus? Wie wirkt sich die Teilnahme an der Mission auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu für die Schweiz bedeutenden Drittstaaten aus?

Antwort: Im Gegensatz zum Libanon äusserte sich Israel in der Vergangenheit auch schon kritisch über die Präsenz der UNIFIL. Dass sich daraus politischer Schaden für die bilateralen Beziehungen der Schweiz mit Israel ergeben könnte, ist aber nicht ersichtlich. Die UNIFIL mit 35 truppenentsendenden Staaten ist heute sehr breit abgestützt. Auch die Präsenz Deutschlands ist ein Indikator für eher geringes politisches Schadenspotential und zeigt, dass bei einer Teilnahme an der Mission die bilateralen Beziehungen mit anderen Staaten in der Region wohl nicht beschädigt würden. Bedeutende Drittstaaten, darunter Nachbarländer der Schweiz, würden eine Teilnahme gar aktiv begrüssen.

Die Teilnahme an der Mission hat voraussichtlich einen positiven Einfluss auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz.

³⁸ Österreichischer Vizekanzler Michael Spindelegger, paraphrasiert in: Krone Zeitung, Minister Darabos plant Bundesheer-Einsatz im Libanon, 30. Juli 2011, online unter www.krone.at.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat voraussichtlich einen positiven Einfluss auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/> grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat voraussichtlich einen negativen Einfluss auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/> rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat keine Bedeutung für die bilateralen Beziehungen der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/> weiss

Kapitel 4: Politische Akzeptanz in der Schweiz

Kriterium 4.1: Neutralitätspolitik

Leitfrage: Ist der Einsatz neutralitätspolitisch unbedenklich?

Antwort: Für eine neutralitätspolitisch problematische Beteiligung an der UNIFIL spricht die Tatsache, dass bewaffnete Schweizer Soldaten ins Herz eines der kontroversesten Konflikte unserer Zeit entsandt werden. Zudem ist es der UNIFIL gemäss Mandat erlaubt, z.B. zum Schutz der Zivilbevölkerung das Feuer auf Individuen zu eröffnen. Eine Schussabgabe eines Schweizer Soldaten im Nahen Osten dürfte enormes innenpolitisches Sprengpotential beinhalten.

Für eine neutralitätspolitisch unproblematische Beteiligung spricht die Tatsache, dass die Schweiz sich im Bereich Transport und Logistik engagieren würde und das Risiko, in potentiell kompromittierende Situationen zu geraten, auf ein Minimum reduziert ist. Bereits im Kosovo sind Schweizer Armeeangehörige zum Selbstschutz bewaffnet, was dem Volkswillen entspricht. Ebenfalls für den Einsatz spricht, dass die Schweiz bereits mit Armeeangehörigen im Südlibanon präsent ist und diese teilweise durch UNIFIL-Truppen geschützt werden. Dass dies erlaubt sein soll, nicht aber die Unterstützung dieser Mission im Logistikbereich, erscheint nicht schlüssig. Zudem ist – aus aussenpolitischer Sicht – nicht davon auszugehen, dass eine Teilnahme an der Mission der Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralität schaden würde. Die UN-Resolution ist breit abgestützt.

Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätspolitisch unbedenklich.

Bewertung:*	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätspolitisch vertretbar.	→	<input type="checkbox"/> grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätspolitisch nicht vertretbar.	→	<input type="checkbox"/> rot

*Sollten die neutralitätspolitischen Auswirkungen nicht beurteilbar sein, ist die Teilnahme an der Mission neutralitätspolitisch nicht vertretbar (rot).

Kriterium 4.2: Perspektiven der Mission

Leitfrage: Wie sind die Erfolgsaussichten und der zeitliche Rahmen der Mission einzuschätzen?

Antwort: Der Libanon wird weiterhin ein potentieller Krisenherd bleiben. Wie schnell die Lage eskalieren kann, hat sich bereits 2006 eindrücklich gezeigt und zeigt sich anhand der gegenwärtigen Ereignisse in Syrien erneut. Eine Ausweitung des Konflikts in Syrien könnte zu weiteren Rückschlägen führen. Die UNIFIL existiert als Mission aber bereits seit 1978 und alles spricht für einen weiterhin langfristigen Einsatz. Ein nachhaltiges Engagement der Schweiz schiene also durchaus realistisch. Eine Mandatsveränderung, wie es 2006 geschehen war, müsste auf Schweizer Seite natürlich erneut geprüft werden. Es spricht aber nichts gegen einen Abzug der Schweiz, sollte eine zukünftige Rolle der UNIFIL nicht mehr in ihrem Sinne liegen. Eine „Erfüllung des Auftrages“ in wenigen Jahren, wie dies im Kosovo im Bereich des Möglichen liegt, ist im Libanon kaum zu erwarten.

Zudem wäre die Schweiz eine unterstützende Aufgabe war, die nur bedingt einen direkten, messbaren Output nach sich ziehen würde. Der Erfolg eines Schweizer Beitrages liesse sich nur schwer in Zahlen oder konkreten (Einzel-)leistungen ausdrücken.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Erfolgschancen der Mission sind nach derzeitigem Kenntnisstand intakt.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Mission hat nach dem derzeitigem Kenntnisstand kaum Aussicht auf Erfolg.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Erfolgschancen der Mission sind mit dem derzeitigem Kenntnisstand nicht einschätzbar.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

Kriterium 4.3: Gefährlichkeit des Einsatzes

Leitfrage: Wie hoch ist die Gefahr einzuschätzen, dass bei dem Einsatz Schweizerische Armeeangehörige verletzt oder getötet werden?

Antwort: Der Einsatz in der UNIFIL bedingt wohl mehr Gefahren als der heutige Einsatz in der KFOR. Auch 2011 sind wieder UNIFIL-Soldaten bei Anschlügen mit so genannten „road-side“-Bomben ums Leben gekommen. Die betroffenen Italiener sind weiterhin mit Truppen vor Ort. In Österreich wurde diese Frage ebenfalls diskutiert und man kam zum Schluss, dass das Gefahrenpotential in etwa mit dem Einsatz von 2008 im Tschad (EUFOR Chad/RCA) vergleichbar sei.³⁹ Im Unterschied zu Österreich kann die Schweiz nicht auf entsprechende Erfahrungswerte zurückgreifen. Die UNIFIL, mit derzeit über 15'000 Personal und in Kraft seit 1978, hatte in der gesamten Missionsdauer bisher 293 Verluste zu beklagen (inkl. Unfälle).⁴⁰ Im Vergleich dazu hatte die KFOR, deren Truppentotal dasjenige der UNIFIL nie überstieg, seit 1999 168 Tote zu verzeichnen. Die Gefährdung von Leib und Leben von Schweizer Soldaten kann auch in der UNIFIL nicht restlos ausgeräumt werden. In Anbetracht der Zahlen würde ein Verzicht auf eine Teilnahme aber auch das vom Parlament mehrfach bestärkte Engagement in der KFOR sowie die allgemeine Präsenz der Schweiz in der militärischen

³⁹ Norbert Darabos unter Berufung auf den Heeresnachrichtendienst, UN-Einsatz: Österreich schickt 160 Soldaten in den Libanon, Die Presse, 29. August 2011, online unter www.diepresse.com.

⁴⁰ Angaben von der offiziellen Webseite der UNIFIL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/facts.shtml> (konsultiert am 16. Mai 2012).

Friedensförderung in Frage stellen. Angesichts der vergleichsweise ungefährlichen Aufgaben (Logistikleistungen), welche die Schweizer Armeeangehörigen erfüllen würden und unter Berücksichtigung der getroffenen Schutzmassnahmen könnte das Risiko auf einem minimale und akzeptablen Niveau gehalten werden.

Das Risiko für die Armeeangehörigen ist auf einem akzeptablen Niveau.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Gefahr für die Armeeangehörigen ist auf einem akzeptablen Niveau.	→	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Gefahr für die Armeeangehörigen ist unverhältnismässig hoch.	→	rot

*Sollte aufgrund der Unberechenbarkeit der Situation vor Ort die Gefahrenlage nicht beurteilbar sein, ist die Teilnahme an der Mission als zu gefährlich für die Armeeangehörigen zu betrachten (rot).

Kriterium 4.4: Solidarität in der schweizerischen Bevölkerung

Leitfrage: Wie stark solidarisiert sich die Schweizer Bevölkerung mit den Menschen im betroffenen Gebiet?

Antwort: Der Grad an Solidarität in der Schweizer Bevölkerung kann schwerlich simuliert werden. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die Schweizer sehr gut über den Konflikt im Nahen Osten informiert sind. Das Leid der Zivilbevölkerung gerade im Libanon hat die Gemüter auch hierzulande in den letzten Jahren stark bewegt. Zudem ist die Bevölkerung auf die Wichtigkeit der Stabilität in dieser Region hinlänglich sensibilisiert.

Die Bevölkerung der Schweiz solidarisiert sich mit der Bevölkerung in der betroffenen Region.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Bevölkerung der Schweiz solidarisiert sich mit der Bevölkerung in der betroffenen Region.	→	grün
	<input type="checkbox"/>	Es ist in der Bevölkerung der Schweiz kaum Solidarität mit der Bevölkerung in der betroffenen Region auszumachen.	→	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Solidarität der Bevölkerung der Schweiz mit der Bevölkerung in der betroffenen Region ist nicht einschätzbar.	→	weiss

Kapitel 5: Nutzen für die Armee

Kriterium 5.1: Operativer Erfahrungszuwachs

Leitfragen: Inwieweit führt der Einsatz zu einem operativen Erfahrungszuwachs für die Schweizer Armee?

Antwort: Die Schweiz hat sich noch nie im Transport- und Logistikbereich im Rahmen einer UN-Mission bewähren können. Dabei ist gerade die Logistik im Echteininsatz eine der grössten und entscheidendsten Herausforderungen für eine Armee. Rückschub- und Nachschubkonzepte könnten anhand des Einsatzes überprüft werden. Offiziere und Unteroffiziere mit Führungsfunktionen könnten von den Erfahrungen profitieren und diese auch in die Schweizer Armee als Gesamtorganisation zurückfliessen lassen. Zudem wäre das Schweizer Kontingent an einem Dreh- und Angelpunkt einer der grössten friedensfördernden Missionen der UNO eingesetzt und erhielte, nicht zuletzt auf Stufe Soldat, einen umfassenden Einblick in deren Funktionsweise. Davon würden sowohl Miliz- als auch Berufssoldaten für ihre zivilen und militärischen Ausbildungen profitieren.

Die Schweizer Armee profitiert vom Einsatz und kann voraussichtlich einen nutzbringenden Erfahrungszuwachs verzeichnen.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee profitiert vom Einsatz und kann voraussichtlich einen nutzbringenden operativen Erfahrungszuwachs verzeichnen.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee wird voraussichtlich keinen positiven und nutzbringenden Erfahrungszuwachs verzeichnen.	→ rot
	<input type="checkbox"/>	Der operative Erfahrungszuwachs für die Schweizer Armee lässt sich mit dem heutigen Kenntnisstand nicht abschätzen.	→ weiss

Kriterium 5.2: Verbesserung der Kooperation in internationalen Strukturen

Leitfrage: Inwieweit kann die Schweizer Armee ihre Fähigkeiten zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern durch den friedensfördernden Einsatz verbessern und inwiefern profitiert sie als Gesamtorganisation vom entsprechenden Erfahrungszuwachs in dieser Zusammenarbeit?

Antwort: Die Logistik ist der Kern einer militärischen Operation. Das Schweizer Kontingent würde täglich mit verschiedensten internationalen Partnern zusammenarbeiten und könnte deren Funktionsweise und Bedürfnisse im Einsatz kennenlernen. Zudem würde die Schweizer Armee im Libanon auch mit ihren Nachbarländern zusammenarbeiten (Deutschland, Frankreich und Italien sind ebenfalls truppenentsendende Staaten).

Die Schweizer Armee kann ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern verbessern, insbesondere mit den Nachbarländern.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern verbessern.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern nicht ausbauen.	→ rot
	<input type="checkbox"/>	Die Verbesserung der Kooperation in internationalen Strukturen ist nicht abschätzbar.	→ weiss

Kriterium 5.3: Möglichkeiten zur Entwicklung von Stärken

Leitfragen: Inwieweit kann die Schweizer Armee ihre bereits vorhandenen Stärken in die Mission einbringen und weiterentwickeln? Inwieweit kann die Schweizer Armee die Mission zur Entwicklung neuer Stärken nutzen?

Antwort: Der Logistik- und der Transportbereich bildet einer der Schwerpunkte, welche der Bundesrat im Armeebereich 2010 für zukünftige Schweizer Engagements in der militärischen Friedensförderung definiert hat. Zudem kann die Schweiz auch auf ihren guten Ruf im Bereich Organisation und Management zurückgreifen und diesen international bestätigen.

Das Aufgabenspektrum entspricht den Stärken der Schweizer Armee.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Stärken einbringen und/oder hat die Möglichkeiten zur Entwicklung von Stärken.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Stärken nicht einbringen und hat keine Möglichkeiten zur Entwicklung von Stärken.	→ rot
	<input type="checkbox"/>	Es ist nicht abschätzbar, ob die Schweizer Armee ihre Stärken in die Mission einbringen oder neue Stärken durch die Teilnahme entwickeln kann.	→ weiss

Kriterium 5.4: Bedeutung für die Reputation der Armee

Leitfrage: Wie wirkt sich die Teilnahme an der Mission auf die Reputation der Schweizer Armee aus?

Antwort: Da die Schweizer Armee im Logistik- und Transportbereich eine ihrer Stärken einbringen würde und sie sich dabei ausgerechnet ihren Nachbarländern präsentieren könnte, scheint der Einsatz in der UNIFIL ein grosses Potential für einen Reputationsgewinn zu bergen.

Das Ansehen der Schweizer Armee steigt durch die Teilnahme an der Mission

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Das Ansehen der Schweizer Armee wird durch die Teilnahme an der Mission voraussichtlich steigen.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Das Ansehen der Schweizer Armee wird durch die Teilnahme an der Mission voraussichtlich verschlechtert.	→ rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat für die Reputation der Schweizer Armee keine Bedeutung.	→ weiss

Kapitel 6: Kosten

Kriterium 6.1: Verhältnismässigkeit der Kosten zum Nutzen des Einsatzes

Leitfrage: Sind die voraussichtlichen Kosten des Einsatzes verhältnismässig?

Antwort: Sämtliche Transportfahrzeuge sowie auch die Unterkünfte würden von der UNIFIL zur Verfügung gestellt. Zudem übernimmt die UNO immer einen Teil der Lohnkosten, im Falle der UNIFIL wären dies 1'000 Euro pro Monat. Die Österreicher planen für den Einsatz mit maximal 5 Millionen Euro, was in etwa einem Sechstel der jährlichen Kosten der Swisscoy in der KFOR entspricht.⁴¹ Der finanzielle Aufwand erscheint also nicht nur verhältnismässig, sondern geradezu günstig. Er liegt bei 0.1% des neuen Armeebudgets und dürfte einen grossen Nutzen für die Schweiz generieren.

Die Kosten sind verhältnismässig.

Bewertung:*(ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Kosten sind gegenüber dem zu erwartenden Nutzen verhältnismässig	→	<input type="text" value="grün"/>
	<input type="checkbox"/>	Die Kosten sind gegenüber dem zu erwartenden Nutzen zu hoch.	→	<input type="text" value="rot"/>

*Sollte die Kosten des Einsatzes nicht bekannt oder nicht beurteilbar sein, sind sie gegenüber dem zu erwartenden Nutzen als zu hoch einzustufen (rot).

⁴¹ Norbert Darados, zitiert in: Krone Zeitung, Österreich schickt 160 Soldaten in den Libanon, 29. August 2011, online unter: www.krone.at.

Soll die Schweiz nach einer Anfrage der UNO eine Logistik- und Transporteinheit von rund 150 Soldaten in die UNIFIL entsenden?

Beurteilung anhand des Entscheidungsrasters:



Teil 1: Rechtliche Voraussetzungen	Beurteilung: ■ oder ■
---	--

1. Kapitel 1: Völkerrecht	
1.1 - Völkerrechtliches Mandat	
1.2 - Neutralitätsrecht	

Wenn *alles* ■ dann:



2. Kapitel 2: Nationales Recht	
2.1 - Militärsgesetz (Art. 66)	

Wenn *alles* ■ dann:



Teil 2: Entscheidungskriterien	Beurteilung: ■ ■ ■
---------------------------------------	--

3. Kapitel 3: Interessen der Schweiz	
3.1 - Bedeutung für die Sicherheit der Schweiz	
3.2 - Bedeutung für die Wohlfahrt der Schweiz	
3.3 - Bedeutung für die Schweizer Friedenspolitik	
3.4 - Bedeutung für die internationale Reputation der Schweiz (Goodwillgewinn/Visibilität)	
3.5 - Bedeutung für die bilateralen Beziehungen der Schweiz	



4. Kapitel 4: Politische Akzeptanz in der Schweiz	
4.1 - Neutralitätspolitik	
4.2 - Perspektiven der Mission	
4.3 - Gefährlichkeit des Einsatzes	
4.5 - Solidarität in der schweizerischen Bevölkerung	



5. Kapitel 5: Nutzen für die Armee	
5.1 - Operativer Erfahrungszuwachs	
5.2 - Verbesserung der Kooperation in internationalen Strukturen	
5.3 - Möglichkeiten zur Entwicklung von Stärken	
5.4 - Bedeutung für die Reputation der Schweizer Armee	



6. Kapitel 6: Kosten	
6.1 - Verhältnismässigkeit der Kosten zum Nutzen des Einsatzes	

Gesamtbeurteilung: Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Teilnahme sind gegeben und ein Einsatz würde im Interesse der Schweiz und ihrer Armee liegen. Ebenso ist die innenpolitische Akzeptanz unproblematisch, obschon die Perspektiven und Erfolgchancen der Mission eher unklar sind. Auch die Kosten sind verhältnismässig zum Einsatz und dem zu erwartenden Nutzen, weshalb eine Teilnahme der Schweizer Armee mit einer Logistik- und Transporteinheit von 150 Mann an der UNIFIL zu empfehlen ist.

ANHANG B: ANWENDUNGSBEISPIEL MONUSCO

Die MONUSCO wurde im Jahr 1999 (damals noch unter dem Namen MONUC) ins Leben gerufen, um den Friedensprozess nach dem Zweiten Kongokrieg zu begleiten. Dieser Krieg auf dem Gebiet der heutigen Demokratischen Republik Kongo (DRC), in dem zwischen 1998 und seinem offiziellen Ende 2003 acht afrikanische Staaten und rund 25 nicht-staatliche bewaffnete Gruppierungen involviert waren, war der blutigste Konflikt in der modernen Geschichte Afrikas. Der Krieg selbst und die daraus resultierenden Folgekriege nach 2003 (Ituri-, Kivu- und Dongokonflikt) kosteten bis 2008 weit über 5 Millionen Menschen das Leben. Die DRC gilt gemäss dem Human Development Index 2011 (Rang 187 von 187) als das am wenigsten entwickelteste Land der Welt.

Die MONUSCO ist mit rund 19'000 uniformiertem (Militär und Polizei) und rund 4'500 zivilem Personal die grösste UN Friedensmission der Welt. 60 Nationen haben sich bisher mit militärischem Personal oder Polizei an der MONUSCO beteiligt. Darunter auch die Schweiz, die gegenwärtig vier Offiziere entsendet hat. Die MONUSCO ist anders organisiert und hat gänzlich andere Herausforderungen als etwa die UNIFIL, weshalb die Besprechung einer Entsendung einer Logistik- und Transporteinheit nicht sinnvoll wäre. An dieser Stelle wird die Entsendung einer Geniekompanie besprochen: *Soll die Schweiz eine Geniekompanie in den Kongo entsenden?*

Genieeinheiten werden in der DRC unter anderem zum Strassenbau eingesetzt. Dies kommt etwa der Effektivität der UN Mission zu Gute, da die Erschliessung von abgelegenen Gebieten mit meist ungenügenden Strassenverhältnissen den Schutz der Bevölkerung vor bewaffneten Gruppen erst ermöglicht. Derzeit sind Geniekompanien aus Indonesien, Nepal, China und Südafrika in der MONUSCO engagiert.⁴²

Teil 1: Rechtliche Voraussetzungen

Kapitel 1: Völkerrecht

Kriterium 1.1: Völkerrechtliches Mandat

Leitfrage: Liegt ein Mandat der UNO oder der OSZE vor?

Antwort: 2012 wurde die MONUSCO um ein weiteres Jahr (die Erneuerung des Mandats erfolgt jährlich) bis Juni 2013 verlängert. Die Schwerpunkte der entsprechenden Resolution 2053 sind der Schutz der Zivilbevölkerung, die Unterstützung der kongolesischen Regierung sowie die Sicherstellung der Einhaltung der Menschenrechte und der Aufbau einer der menschlichen Sicherheit zuträglichen Umwelt (z. B. staatliche Institutionen).

⁴² Vgl. Deployment Map online im Internet : <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/monuc.pdf> (konsultiert am 27. März 2012)

Mit der Resolution 2053 liegt ein völkerrechtliches Mandat vor; somit kann ein Einsatz der Schweizer Armee in Erwägung gezogen werden.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Es liegt ein völkerrechtliches Mandat der UNO oder der OSZE vor.	→	grün
	<input type="checkbox"/>	Es liegt kein völkerrechtliches Mandat der UNO oder der OSZE vor.	→	rot

Kriterium 1.2: Neutralitätsrecht

Leitfrage: Ist der friedensfördernde Einsatz mit den in den Haager Abkommen von 1907 festgehaltenen neutralitätsrechtlichen Prinzipien vereinbar?

Antwort: Neutralitätsrechtlich ist eine Beteiligung der Schweiz gestattet, da – wie oben beschrieben – ein UN-Mandat vorliegt und die Haager Abkommen nicht verletzt werden.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätsrechtlich gestattet.	→	grün
	<input type="checkbox"/>	Die Haager Abkommen verbieten es, an der Mission teilzunehmen.	→	rot

Kapitel 2: Nationales Recht

Kriterium 2.1: Militärgesetz (Art. 66)

Leitfrage: Erlaubt die schweizerische Gesetzgebung eine Teilnahme an der friedensfördernden Mission?

Antwort: Art. 66 Abs 1 MG, das Vorliegen eines völkerrechtlichen Mandats, ist wie oben ausgeführt gewährleistet.

Die MONUSCO ist keine Operation zur Friedenserzwingung, sondern eine Stabilisierungsmission im post-Konflikt Umfeld. Die Präsenz der MONUSCO ist abhängig von der Einwilligung der kongolesischen Regierung. Somit wird Art. 66a Abs. 2 MG nicht verletzt.

Das Parlament muss über den Einsatz entscheiden, da das Kontingent sowohl länger als drei Wochen im Einsatz steht als auch eventuell mehr als 100 Armeeangehörige umfasst und zum Selbstschutz bewaffnet sein könnte (66b Abs. 3 und 4 MG).

Die schweizerische Gesetzgebung erlaubt also eine Teilnahme.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die schweizerische Gesetzgebung erlaubt die Teilnahme.	→	grün
	<input type="checkbox"/>	Die schweizerische Gesetzgebung verbietet die Teilnahme.	→	rot

Teil 2: Entscheidungskriterien

Kapitel 3: Interessen der Schweiz

Kriterium 3.1: Bedeutung für die Sicherheit der Schweiz

Leitfrage: Wie wirkt sich der Konflikt auf die Sicherheit der Schweiz aus? Wie wirkt sich die Teilnahme am friedensfördernden Einsatz auf die Sicherheit der Schweiz aus?

Antwort: Der in der Verfassung festgehaltene Auftrag an die Aussenpolitik, das friedliche Zusammenleben der Völker und die Durchsetzung der Menschenrechte zu fördern, tut wohl kaum in einer Region derart Not wie in Zentralafrika.

Die Lage in der Region der Grossen Seen hat aber keinen direkten Einfluss auf die Sicherheitslage der Schweiz. Höchstens Migrationsbewegungen könnten ins Feld geführt werden und auch dieser Effekt ist gegenwärtig vernachlässigbar.

Der Einfluss einer erfolgreichen Mission auf die Sicherheit der Schweiz ist deshalb sehr gering oder gar nicht vorhanden.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Durch die Teilnahme an der Mission kann ein Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit der Schweiz geleistet werden.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input type="checkbox"/>	Durch die Teilnahme an der Mission wird die Sicherheit der Schweiz beeinträchtigt.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission trägt weder zur Verbesserung der Sicherheit der Schweiz bei, noch beeinträchtigt sie diese.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

Kriterium 3.2: Bedeutung für die Wohlfahrt der Schweiz

Leitfrage: Wie wirkt sich die Teilnahme an der Mission auf die Wohlfahrt der Schweiz aus?

Antwort: Im Zusammenhang mit dem Kongo nach wirtschaftlichen Interessen zu fragen ist ein heikles Feld. Das Schicksal des vielleicht ressourcenreichsten Land Afrikas wird seit seiner Kolonialisierung und bis heute von wirtschaftliche Interessen und Agenden geprägt. Für die Schweiz, die keine geostrategische Aussenpolitik verfolgt, ist der Kongo hingegen von kaum relevanter wirtschaftlicher Bedeutung. Ebenso wenig sind es die angrenzenden Staaten, die von der Stabilität Kongos direkt betroffen sind.

Ein Einsatz ist für die Wohlfahrt der Schweiz nicht relevant.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission trägt zur Wahrung der aussenwirtschaftlichen Interessen der Schweiz bei.	→	<input type="checkbox"/> grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission wirkt sich negativ auf die aussenwirtschaftlichen Interessen der Schweiz aus.	→	<input type="checkbox"/> rot
	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat keine Bedeutung für die Wohlfahrt der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/> weiss

Kriterium 3.3: Bedeutung für die Schweizer Friedenspolitik

Leitfrage: Ist die Schweiz im Rahmen ihrer friedenspolitischen Aktivitäten bereits im betroffenen Land (oder in der betroffenen Region) engagiert oder ist ein Engagement geplant?

Antwort: Die Region der Grossen Seen ist einer der Schwerpunkte für die schweizerische Friedens- und Entwicklungspolitik (DEZA, SECO). Auch andere europäischen Staaten sind engagiert und somit ist das zivile Element der Friedensförderung in der betroffenen Region gegeben.

Die Mission ist also in eine friedensfördernde Strategie eingebettet.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Mission ist in eine umfassende friedensfördernde Strategie (inklusive ziviler Elemente) eingebettet.	→	<input type="checkbox"/> grün
	<input type="checkbox"/>	Das zivile Element der Friedensförderung fehlt in der betreffenden Region und wird auch nicht in absehbarer Zeit vorhanden sein.	→	<input type="checkbox"/> rot
	<input type="checkbox"/>	Es hat keine Bedeutung für die Schweizer Friedenspolitik, ob die Mission in eine umfassende friedensfördernde Strategie eingebettet ist.	→	<input type="checkbox"/> weiss

Kriterium 3.4: Bedeutung für die internationale Reputation der Schweiz

Leitfrage: Was sind die Folgen für die internationale Reputation der Schweiz bei einer Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme an der Mission?

Antwort: Die Schweiz wäre das einzige europäische Land, welches in der MONUSCO mit einem Kontingent vertreten wäre. Die Visibilität gegenüber der internationalen Gemeinschaft wäre entsprechend gross und könnte gerade gegenüber europäischen Staaten als einen besonderen Beitrag zur internationalen Friedensförderung angeführt werden. Dass der Kongo in der westlichen Medienberichterstattung kaum Aufmerksamkeit erhält, relativiert diesen Punkt nur bedingt. Auch bei UN-Missionen, die regelmässig im Brennpunkt der medialen Aufmerksamkeit stehen (z.B. die Beobachtermission in Syrien) sind die truppenentsendenden Staaten der breiten Öffentlichkeit wenig bekannt. Der Reputationsgewinn für die Schweiz wäre aber umso grösser auf dem diplomatischen Parkett und gegenüber der UNO.

Die Teilnahme an der Mission hat eine positive Wirkung auf die internationale Reputation der Schweiz.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission verbessert die internationale Reputation der Schweiz und/oder die Nicht-Teilnahme schadet der internationalen Reputation der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/> grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission schadet der internationalen Reputation der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/> rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat keine Bedeutung für die internationale Reputation der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/> weiss

Kriterium 3.5: Bedeutung für die bilateralen Beziehungen der Schweiz

Leitfrage: Wie wirkt sich eine Teilnahme an der Mission auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz zum betroffenen Staat aus? Wie wirkt sich die Teilnahme an der Mission auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu für die Schweiz bedeutenden Drittstaaten aus?

Antwort: Die MONUSCO ist politisch weitgehend unumstritten, es ist insofern nicht ersichtlich, weshalb bilaterale Beziehungen zu anderen Ländern belastet werden könnten. Zwar haben sich jüngst Nachbarländer kritisch gegenüber der MONUSCO geäußert. Diese Kritik betraf aber die Rolle der UNO und nicht die Rolle der an der Mission beteiligten Staaten.

Der Schweiz dürfte es im Raum der Grossen Seen und in anderen afrikanischen Ländern im Gegenteil zum Vorteil gereichen, sich aktiv für den Frieden einzusetzen. Zudem würde der generell gute Ruf der Schweiz im subsaharen Afrika als neutrales Land ohne Kolonialvergangenheit voraussichtlich noch gestärkt.

Allerdings muss bedacht werden, dass die MONUSCO kaum europäische Beteiligung genießt. Da eine Unterstützung der MONUSCO mit Personal offensichtlich nicht zu den Prioritäten anderer Industriestaaten gehört, kann sich die Schweiz kaum gegenüber denjenigen Ländern als bilateraler Partner präsentieren, die für dieses Kriterium wirklich wichtig wären. Die Teilnahme an einer EU-Mission oder etwa an der Friedensförderung im Kosovo hat hier den ungleich grösseren Wert.

Die Teilnahme an der Mission hat deshalb voraussichtlich nur eine geringe bis gar keine Bedeutung für die bilateralen Beziehungen der Schweiz.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat voraussichtlich einen positiven Einfluss auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/> grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat voraussichtlich einen negativen Einfluss auf die bilateralen Beziehungen der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/> rot
	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat keine Bedeutung für die bilateralen Beziehungen der Schweiz.	→	<input type="checkbox"/> weiss

Kapitel 4: Politische Akzeptanz in der Schweiz

Kriterium 4.1: Neutralitätspolitik

Leitfrage: Ist der Einsatz neutralitätspolitisch unbedenklich?

Antwort: Die MONUSCO hat das Mandat, den kongolesischen Staat zu unterstützen und ist mit dessen Einverständnis im Land. Die Schweiz läuft nicht Gefahr, via MONUSCO als parteiisch in einem (politischen) Konflikt zwischen zwei Staaten erachtet zu werden. Auch politische Schwergewichte, zum Beispiel alle Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, beteiligen sich mit Personal an der MONUSCO.

Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätspolitisch unbedenklich.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätspolitisch vertretbar.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission ist neutralitätspolitisch nicht vertretbar.	→ rot

*Sollten die neutralitätspolitischen Auswirkungen nicht beurteilbar sein, ist die Teilnahme an der Mission neutralitätspolitisch nicht vertretbar (rot).

Kriterium 4.2: Perspektiven der Mission

Leitfrage: Wie sind die Erfolgsaussichten und der zeitliche Rahmen der Mission einzuschätzen?

Antwort: Die MONUSCO (bzw. MONUC) besteht seit 1999 und alles spricht für einen weiterhin langfristigen Einsatz, auch wenn sich das Mandat der MONUSCO mit der laufenden Entwicklung des Landes flexibel verändern wird. Eine Mandatsveränderung, die bei jeder jährlichen Verlängerung des Mandates stattfinden kann, müsste auf Schweizer Seite jeweils neu geprüft werden. Zwar spricht nichts gegen einen Abzug der Schweiz, sollte eine zukünftige Rolle der MONUSCO nicht mehr in ihrem Sinne liegen. Allerdings ist im Falle eines bewaffneten Kontingents die sorgsame Überprüfung des jährlich neuen Mandats aufwendig. Zudem sind die Fortschritte der MONUSCO im Kongo wie auch diejenigen des Landes selbst nur sehr schwer zu messen. Die Demokratische Republik Kongo wird weiterhin ein potentieller Krisenherd bleiben. Der Vorteil im Falle einer Genietruppe ist die klare Messbarkeit des Beitrages. Die Schweiz könnte nach kurzer Zeit eine Bilanz ziehen (z.B. so und so viele Kilometer Strassen wurden gebaut). Der Beitrag der Schweiz am Gelingen der Mission ist leicht messbar und die eigenen Zielsetzungen sind erreichbar.

Doch die Erfolgchancen der Mission selbst sind nach derzeitigem Kenntnisstand sehr ungewiss.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Erfolgchancen der Mission sind nach derzeitigem Kenntnisstand intakt.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Die Mission hat nach dem derzeitigen Kenntnisstand kaum Aussicht auf Erfolg.	→ rot
	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Erfolgchancen der Mission sind mit dem derzeitigen Kenntnisstand nicht einschätzbar.	→ weiss

Kriterium 4.3: Gefährlichkeit des Einsatzes

Leitfrage: Wie hoch ist die Gefahr einzuschätzen, dass bei dem Einsatz Schweizerische Armeeinghörige verletzt oder getötet werden?

Antwort: Bislang sind gemäss UN-Angaben im zweijährigen Bestehen der MONUSCO 37 Mitarbeiter der Mission ums Leben gekommen, davon 18 Militärs, 17 Zivilisten und 2 Polizisten.⁴³ Ein Einsatz in der MONUSCO birgt auf den ersten Blick grosse Gefahren. Tatsächlich sind zuletzt im laufenden Jahr Kontingentsmitglieder in Hinterhalten verletzt worden. Zu bedenken ist das verworrene (Kriegs)bild, hervorgerufen durch die vielen in den Konflikt involvierten Gruppen, Parteien und Staaten, das sich dem aussenstehenden Betrachter bietet. Ein Einsatz „im Feld“ könnte hier nur schwer einschätzbare Risiken beinhalten. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass eine Geniekompanie eskortiert und nicht in „heisse“ Zonen entsandt würde. Sie wird z.B. nicht für den Schutz der Zivilbevölkerung vor bewaffneten Gruppierungen eingesetzt. Eine weitere Kategorie bleiben die Lebensumstände, die Arbeit im Busch oder unwegsamem Gebiet, sowie die Gefahr von Tropenkrankheiten. Zudem stellen sich Fragen der Evakuationsmöglichkeiten. Im Falle von Einzelpersonen (z.B. Militärbeobachter) lässt sich deren Einsatzort beeinflussen. Im Falle einer Geniekompanie wäre dies kaum möglich oder sinnvoll, da sich ihr Einsatzort nicht nach den Vorbehalten der entsendenden Nation, sondern nach der operationellen Notwendigkeit richten muss.

Das Risiko für Leib und Leben oder Gesundheit von Angehörigen einer Geniekompanie ist hoch und könnte die politische Akzeptanz in der Schweiz beeinträchtigen.

Bewertung:* (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Gefahr für die Armeeinghörigen ist auf einem akzeptablen Niveau.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Gefahr für die Armeeinghörigen ist unverhältnismässig hoch.	→	<input type="checkbox"/>	rot

*Sollte aufgrund der Unberechenbarkeit der Situation vor Ort die Gefahrenlage nicht beurteilbar sein, ist die Teilnahme an der Mission als zu gefährlich für die Armeeinghörigen zu betrachten (rot).

Kriterium 4.4: Solidarität in der Schweizerischen Bevölkerung

Leitfrage: Wie stark solidarisiert sich die Schweizer Bevölkerung mit den Menschen im betroffenen Gebiet?

Antwort: Das Leid der Zivilbevölkerung in der Region der Grossen Seen hat die Gemüter auch hierzulande zumindest regelmässig bewegt. Grundsätzlich ist es aber wohl schwerer, die Schweizer Bevölkerung von einem Auslandeinsatz zu überzeugen, da die Schweizerische Bevölkerung im Gegensatz zum Balkan oder Nahen Osten einen viel geringeren Bezug zum Kongo hat. Würde aber dieser Konflikt vermehrt in das Bewusstsein der Schweizerischen Bevölkerung gerückt und der Konflikt nicht mehr ein „vergessener“ Konflikt sein, könnte die Solidarität noch stark zunehmen.

Die Solidarität der Bevölkerung in der Schweiz mit den Menschen im betroffenen Gebiet ist momentan klein.

⁴³Gemäss der Homepage der MONUSCO: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/facts.shtml> (konsultiert am 24.Mai 2012).

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Bevölkerung der Schweiz solidarisiert sich mit der Bevölkerung in der betroffenen Region.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input checked="" type="checkbox"/>	Es ist in der Bevölkerung der Schweiz kaum Solidarität mit der Bevölkerung in der betroffenen Region auszumachen.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Die Solidarität der Bevölkerung der Schweiz mit der Bevölkerung in der betroffenen Region ist nicht einschätzbar.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

Kapitel 5: Nutzen für die Armee

Kriterium 5.1: Operativer Erfahrungszuwachs

Leitfragen: Inwieweit führt der Einsatz zu einem operativen Erfahrungszuwachs für die Schweizer Armee?

Antwort: Mit Blick auf die Aufgaben der Schweizer Armee, die, abgesehen von der Friedensförderung im Ausland, auch aus subsidiären Einsätzen im Inland bestehen, wäre die Erprobung von Genie im Ausland sehr begrüssenswert. Der Erfahrungsgewinn für die einzelnen Armeeangehörigen, insbesondere der Kader wäre wohl unbestritten. Allerdings entsprechen die konkreten Aktivitäten einer Geniekompanie in der MONUSCO (z.B. der erwähnte Strassenbau) nur bedingt den Aufgaben der Armee im Inland. Auch sind Aktivitäten der Genietruppen im tropischen Klima und der infrastrukturell minimalen Umwelt des Kongos für die Schweizer Armee eher eine Besonderheit, denn ein Regelfall für andere Einsätze im In- oder Ausland.

Die Schweizer Armee profitiert zwar vom Einsatz und kann generell einen nutzbringenden operativen Erfahrungszuwachs verzeichnen, der konkrete Aufgabenbereich ist aber nicht repräsentativ für andere Aufgaben der Armee im Geniebereich.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee profitiert vom Einsatz und kann voraussichtlich einen nutzbringenden operativen Erfahrungszuwachs verzeichnen.	→	<input type="checkbox"/>	grün
	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee wird voraussichtlich keinen positiven oder nur minimal nutzbringenden Erfahrungszuwachs verzeichnen.	→	<input type="checkbox"/>	rot
	<input type="checkbox"/>	Der operative Erfahrungszuwachs für die Schweizer Armee lässt sich mit dem heutigen Kenntnisstand nicht abschätzen.	→	<input type="checkbox"/>	weiss

Kriterium 5.2: Verbesserung der Kooperation in internationalen Strukturen

Leitfrage: Inwieweit kann die Schweizer Armee ihre Fähigkeiten zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern durch den friedensfördernden Einsatz verbessern und inwiefern profitiert sie als Gesamtorganisation vom entsprechenden Erfahrungszuwachs in dieser Zusammenarbeit?

Antwort: Genieleistungen im Rahmen einer UN Mission wie der UNO finden nicht in tiefgreifender Kooperation mit anderen Kontingenten statt. Ausserdem sind andere europäische Staaten nicht oder kaum engagiert, weshalb eine Verbesserung der Kooperation mit europäischen Partnern

(Nachbarländer) kaum zu erwarten ist. Dennoch würden die Schweizer Truppen täglich mit verschiedensten internationalen Partnern zusammenarbeiten und könnten deren Funktionsweise und Bedürfnisse im Einsatz kennenlernen und so Erfahrungen hinzugewinnen. Die sprichwörtliche Multinationalität einer UN-Mission wäre nicht zuletzt auch für die zivilen Kompetenzen der Armeeingehörigen ein grosses Plus.

Die Schweizer Armee kann ihre Fähigkeiten zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern verbessern.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern verbessern.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern nicht ausbauen.	→ rot
	<input type="checkbox"/>	Die Verbesserung der Kooperation in internationalen Strukturen ist nicht abschätzbar.	→ weiss

Kriterium 5.3: Möglichkeiten zur Entwicklung von Stärken

Leitfrage: Inwieweit kann die Schweizer Armee ihre bereits vorhandenen Stärken in die Mission einbringen und weiterentwickeln? Inwieweit kann die Schweizer Armee die Mission zur Entwicklung neuer Stärken nutzen?

Antwort: Bezüglich der Genieleistungen kann darauf verwiesen werden, dass derartige Leistungen für subsidiäre Einsätze im Inland von grosser Bedeutung sind und bei einer Teilnahme an der Mission im Echteininsatz trainiert werden könnten. Wie bereits erwähnt entsprechen die Leistungen einer Geniekompanie in der MONUSCO aber kaum den üblichen Leistungen einer entsprechenden Einheit der Schweizer Armee.

Das Aufgabenspektrum entspricht zwar den Stärken der Schweizer Armee, diese lassen sich für den Geniebereich in anderen Missionen aber wohl effektiver und zielgerechter entwickeln.

Bewertung: (ankreuzen)	<input type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Stärken einbringen und/oder hat die Möglichkeiten zur Entwicklung von neuen Stärken.	→ grün
	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Schweizer Armee kann ihre Stärken nicht einbringen und hat keine Möglichkeiten zur Entwicklung von neuen Stärken.	→ rot
	<input type="checkbox"/>	Es ist nicht abschätzbar, ob die Schweizer Armee ihre Stärken in die Mission einbringen oder neue Stärken durch die Teilnahme entwickeln kann.	→ weiss

Kriterium 5.4: Bedeutung für die Reputation der Armee

Leitfrage: Wie wirkt sich die Teilnahme an der Mission auf die Reputation der Schweizer Armee aus?

Antwort: In Anbetracht der Tatsache, dass viele Angehörige ausländischer Armeen – insbesondere aussereuropäische – überrascht sind, dass die Schweiz überhaupt eine Armee hat, stellt ein Auslandeinsatz immer einen Reputationsgewinn für die Schweizer Armee dar. Ein Einsatz im Kongo, der grössten UN Mission der Welt und noch dazu in einem anspruchsvollen Missionsgebiet, würde diesen Effekt zweifelsohne noch verstärken.

Das Ansehen der Schweizer Armee steigt durch die Teilnahme an der Mission.

Bewertung: (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Das Ansehen der Schweizer Armee wird durch die Teilnahme an der Mission voraussichtlich steigen.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Das Ansehen der Schweizer Armee wird durch die Teilnahme an der Mission voraussichtlich verschlechtert.	→ rot
	<input type="checkbox"/>	Die Teilnahme an der Mission hat für die Reputation der Schweizer Armee keine Bedeutung.	→ weiss

Kapitel 6: Kosten

Kriterium 6.1: Verhältnismässigkeit der Kosten zum Nutzen des Einsatzes

Leitfrage: Sind die voraussichtlichen Kosten des Einsatzes verhältnismässig?

Antwort: Eine genaue Schätzung ist schwierig, aber die Erfahrungen aus dem Balkan sowie die Kalkulation der Österreicher in der UNIFIL zeigen, dass die jährlichen monetären Kosten des Einsatzes nicht über einen hohen zweistelligen Millionenbetrag hinauswachsen. Selbst grosszügig geschätzte 100 Millionen Franken wären 2.2 % des Armeebudgets. Dies entspricht, zum Vergleich, den jährlich vom VBS bezahlten Honoraren für externe Beratungsdienstleistungen.

Die Kosten sind also sowohl gegenüber den Gesamtausgaben für die Armee als auch gegenüber dem zu erwartenden Nutzen verhältnismässig.

Bewertung:* (ankreuzen)	<input checked="" type="checkbox"/>	Die Kosten sind gegenüber dem zu erwartenden Nutzen verhältnismässig.	→ grün
	<input type="checkbox"/>	Die Kosten sind gegenüber dem zu erwartenden Nutzen zu hoch.	→ rot

*Sollte die Kosten des Einsatzes nicht bekannt oder nicht beurteilbar sein, sind sie gegenüber dem zu erwartenden Nutzen als zu hoch einzustufen (rot).

Soll die Schweiz nach einer Anfrage der UNO eine Geniekompanie in den Kongo entsenden?

Beurteilung anhand des Entscheidungsrasters:



Teil 1: Rechtliche Voraussetzungen	Beurteilung: oder
---	----------------------

1. Kapitel 1: Völkerrecht	
1.1 - Völkerrechtliches Mandat	
1.2 - Neutralitätsrecht	

Wenn *alles* dann:



2. Kapitel 2: Nationales Recht	
2.1 - Militärgesetz (Art. 66)	

Wenn *alles* dann:



Teil 2: Entscheidungskriterien	Beurteilung: oder
---------------------------------------	----------------------

3. Kapitel 3: Interessen der Schweiz	
3.1 - Bedeutung für die Sicherheit der Schweiz	
3.2 - Bedeutung für die Wohlfahrt der Schweiz	
3.3 - Bedeutung für die Schweizer Friedenspolitik	
3.4 - Bedeutung für die internationale Reputation der Schweiz (Goodwillgewinn/Visibilität)	
3.5 - Bedeutung für die bilateralen Beziehungen der Schweiz	



4. Kapitel 4: Politische Akzeptanz in der Schweiz	
4.1 - Neutralitätspolitik	
4.2 - Perspektiven der Mission	
4.3 - Gefährlichkeit des Einsatzes	
4.5 - Solidarität in der schweizerischen Bevölkerung	



5. Kapitel 5: Nutzen für die Armee	
5.1 - Operativer Erfahrungszuwachs	
5.2 - Verbesserung der Kooperation in internationalen Strukturen	
5.3 - Möglichkeiten zur Entwicklung von Stärken	
5.4 - Bedeutung für die Reputation der Schweizer Armee	



6. Kapitel 6: Kosten	
6.1 - Verhältnismässigkeit der Kosten zum Nutzen des Einsatzes	

Gesamtbeurteilung: Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Teilnahme sind gegeben. Für die Interessen der Schweiz hätte ein Geniekontingent in der MONUSCO jedoch nur eine geringe Bedeutung. Ähnlich verhält es sich mit dem Nutzen für die Armee, der zwar teilweise ersichtlich, aber nur klein ist. Diesen im Vergleich zu anderen Szenarien schwachen Argumente für eine Entsendung eines Geniekontingents in die MONUSCO steht zudem eine geringe innenpolitische Akzeptanz gegenüber. Vor die Frage gestellt, ob ein Schweizer Geniekontingent in die MONUSCO entsandt werden sollte oder nicht, kommen die Anwender des Rasters zum Schluss, dass ein solcher Einsatz möglich und der Schweiz bzw. der Schweizer Armee nicht schädlich wäre. Der Nutzen fällt jedoch geringer aus, als er für andere Beiträge und/oder andere Missionen zu erwarten wäre. Ausserdem steht auch der kleine Bezug der Schweizer Bevölkerung zum Einsatzraum einer Teilnahme in Kontingentsstärke eher entgegen. Deshalb wäre von der Entsendung einer Geniekompanie in die

MONUSCO eher abzusehen und nach geeigneteren Formen des Schweizer Engagements in der militärischen Friedensförderung zu suchen.