Friedensunterstützende Operationen : Internationale Entwicklungen und Herausforderungen für die Schweiz

Autor(en): **Maurer, Heinrich**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **171 (2005)**

Heft 6

PDF erstellt am: **29.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-69821

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Friedensunterstützende Operationen

Internationale Entwicklungen und Herausforderungen für die Schweiz

Friedensunterstützende Operationen sind in der heutigen Bedrohungslage Europas zentrales Instrument einer aktiven Sicherheits- und Verteidigungspolitik eines modernen Staates geworden. Sie bilden eine Kernaufgabe westlicher Streitkräfte, sind multifunktional, verfügen über rasch einsetzbares Personal und ein robustes Mandat. Zahlreiche aussen- und sicherheitspolitische Gründe sprechen für ein stärkeres Engagement der Schweiz in solchen Operationen.

Heinrich Maurer *

Sicherheitspolitischer Kontext

Die Ereignisse vom 9. November 1989 und vom 11. September 2001 – Eleven-Nine und Nine-Eleven, wie die Amerikaner sagen – bedeuten eine Zeitenwende für die Sicherheitspolitik. Die direkte Bedrohung Europas und damit auch der Schweiz durch konventionelle Streitkräfte besteht auf absehbare Zeit nicht mehr. Neue Gefahren sind stattdessen ins Zentrum gerückt. In der Sicherheitsstrategie der EU von 2003 werden fünf hauptsächliche Bedrohungen genannt: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, gescheiterte Staaten, organisierte Kriminalität. Bei diesen Gefährdungen stehen nicht-staatliche Akteure im Zentrum, seien es Terroristen, Schmuggler von Nuklearmaterial, Rebellenführer, Warlords oder Drogenbarone. Aufgrund der militärtechnischen Überlegenheit westlicher Staaten in der konventionellen Kriegsführung weichen Widersacher auf unkonventionelle Mittel und Methoden aus (asymmetrische Bedrohung). Insbesondere moderne Staaten wie die Schweiz mit ihren engen weltwirtschaftlichen Verflechtungen sind gegenüber solchen Bedrohungen sehr verwundbar geworden, und ihre innere Sicherheit ist immer enger verknüpft mit der globalen Stabilität.

Die veränderte Sicherheitslage erfordert neue Sicherheitsstrategien. Der Konfliktprävention und dem Krisenmanagement kommen dabei eine grosse Bedeutung zu. Gefahren müssen im Ansatz bekämpft werden, also dort, wo sie entstehen. Daher auch das geflügelte Wort des deutschen Verteidigungsministers Struck, wonach Deutschlands Verteidigung am Hindukusch beginnt. Weiter ist eine engere Zusammenarbeit auf internationaler Ebene unerlässlich, kann sich doch kein Staat mehr allein gegen moderne Risiken wie den Terrorismus oder die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen schützen. Nicht nur die internationale, sondern auch die nationale Kooperation muss über die verschiedenen Ressorts (Verteidigung, Äusseres, Inneres, Wirtschaft usw.) hinweg verstärkt werden, hat doch das heutige Bedrohungsspektrum den militärischen Bereich weit überschritten.

Weiter ist auch das Sicherheitsinstrumentarium anzupassen, um die neuen Bedrohungen abwenden zu können. Hier kommt den friedensunterstützenden Operationen[1] (engl.: Peace Support Operations/PSO) ein wichtiger Platz zu. Sie sind seit der erwähnten Zeitenwende ein hauptsächliches Werkzeug im internationalen Krisenmanagement geworden und spielen in den Aktivitäten zur Förderung von Frieden und Sicherheit für internationale Organisationen wie UNO, NATO, OSZE, vermehrt auch EU, eine zentrale Rolle. Es gibt zahlreiche Beispiele von Friedensoperationen, welche entscheidend zur dauerhaften Stabilisierung und Entwicklung eines Landes oder einer ganzen Region beigetragen haben (z. B. Namibia, El Salvador, Mozambique, Ostslawonien, Sierra Leone, Osttimor).

Neuere internationale Entwicklungen

Friedensunterstützende Operationen haben sich in Aufgabe, Zielsetzung und Struktur seit dem Ende des Kalten Krieges deutlich gewandelt. Folgende Entwicklungen stehen dabei im Vordergrund:

Steigender Bedarf nach Personal: Die Zahl friedensunterstützender Operationen ist in den letzten Jahren stark angestiegen und damit auch der Personalbedarf. 2003 sind 14 neue multilaterale Friedensoperationen lanciert worden. Allein in UNO-Friedensmissionen ist das Personal seit 2000 von 18 500 auf 75 000 gewachsen. PSO erweisen sich zunehmend als langdauernd und erfordern ein grosses Durchhaltevermögen. Gut ausgebildete und ausgerüstete Friedensschützer sind eine sehr begehrte und knappe «Ware» geworden. Die starke Beanspruchung westlicher Streitkräfte in den Einsätzen in Afghanistan und im Irak hat diese Verknappung noch gefördert und den «commitment gap» (Lücke zwischen dem Potenzial der entwickelten Staaten zur Teilnahme an Friedenseinsätzen und ihrem Engagement in UNO-Friedensmissionen) verschärft. Auf den steigenden Bedarf nach Friedenstruppen weisen auch die vermehrten internationalen Anfragen an die Schweiz hin, sich an PSO zu beteiligen. Praktisch alle westlichen Staaten haben ihr Engagement in Friedenseinsätzen in letzter Zeit ausgebaut. Zusätzliche Friedenstruppen werden insbesondere in Afrika, wo die meisten gewaltsamen Konflikte schwelen, benötigt. Die G-8-Staaten haben deshalb 2004 einen Plan zur Ausbildung und Ausrüstung von 75 000 afrikanischen Peacekeepern beschlossen.

Kernaufgabe moderner Streitkräfte: Mit der Veränderung der Bedrohungslage einher geht bei modernen Streitkräften der Trend in der Schwergewichtsverlagerung von der Territorialverteidigungsarmee zu den Krisenreaktionskräften. Internationale Stabilisierungseinsätze werden im Rahmen eines umfassend verstandenen Verteidigungskonzepts zu einer strukturbestimmenden Aufgabe kleiner, leichter und moderner Streitkräfte. Deutschland zum Beispiel, das vergleichsweise spät mit der Teilnahme an Friedensoperationen begonnen hat, betrachtet die Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung mittlerweile als zentrale Aufgabe der Bundeswehr. Aber auch mit der Schweiz vergleichbare Staaten wie Schweden oder Österreich haben diese Prioritätsverlagerung vorgenommen und heute drei- bis viermal so viele Militärangehörige in Friedenseinsätzen wie die Schweiz. Schweden will sein diesbezügliches Engagement trotz geplanter Kürzung des Verteidigungsbudgets noch weiter ausbauen. Österreich strebt im Zuge seiner Reform des Bundesheers eine Teilnahme von durchschnittlich 1500 Mann in PSO an; alle drei bis vier Jahre soll sogar eine Brigade von rund 3000 Mann ein Jahr lang für einen Auslandeinsatz verfügbar sein. Nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ baut unser Nachbarland seine PSO-Kapazitäten aus. So soll Österreich in Zukunft militärische Fähig-

*Der Autor vertritt seine persönliche Meinung.

[1] Der Begriff «Friedensunterstützende Operationen» wird im schweizerischen Armeeleitbild XXI verwendet. In der UNO sind die Termini «Peacekeeping Operations» oder «Peace Operations» üblich, in der NATO/PfP wird häufig von «Peace Support Operations» gesprochen, in der EU von «Crisis Management Operations». Obschon sich die Begriffe konzeptionell teilweise unterscheiden, sind ihnen doch einige Punkte gemeinsam: 1. Unparteilichkeit gegenüber den Konfliktparteien. 2. Zustimmung der lokalen Parteien zum Friedenseinsatz. 3. Friedensförderung als Ziel (nicht Niederlage einer Konfliktpartei). 4. Minimale Gewaltanwendung.

keiten im gesamten Spektrum der so genannten Petersberg-Aufgaben[2] anbieten können.

Multifunktionale und komplexe Operationen: Viele aktuelle Friedensoperationen finden in einem dynamischen Konfliktumfeld statt und entsprechen nicht mehr dem Muster des traditionellen Peacekeepings, bei dem es zum Beispiel galt, ein Waffenstillstandsabkommen zwischen zwei Staaten zu überwachen. Zielsetzung moderner Friedensmissionen ist die nachhaltige Stabilisierung und Lösung eines Konflikts. Das Aufgabenspektrum von Friedensoperationen hat sich deshalb erweitert und enthält immer mehr auch zivile Aufgaben in der Phase des Peacebuildings (Friedenskonsolidierung nach dem Ende des gewaltsamen Konflikts). Das Mandat der 2003 errichteten UNO-Friedensmission in Liberia umfasst neben der Schaffung eines sicheren Umfelds zahlreiche weitere Aufgaben wie die Entwaffnung und Reintegration von Kämpfern in die zivile Gesellschaft, die Restrukturierung der Polizei, die Bildung neuer Strukturen für die Streitkräfte, die Förderung der Menschenrechte, die Unterstützung der Durchführung von Wahlen sowie von humanitären und Entwicklungsprogrammen. Die Ausweitung der Aufgaben heutiger Friedensmissionen beruht auf der Erkenntnis und Erfahrung, dass nur eine enge Zusammenarbeit militärischer und ziviler Mittel und Strategien eine nachhaltige Konfliktlösung ermöglicht. Mit der Ausweitung des Aufgabenspektrums hat die Zahl von Zivilpersonen in Friedensoperationen zugenommen. Heute sind in den Friedensmissionen der UNO neben 58000 Militärangehörigen auch 7000 Zivilpolizisten und 10000 zivile Experten tätig.

Robusteres Mandat: Die meisten Friedensoperationen mit einem UNO-Mandat stützen sich heute nicht mehr auf Kapitel VI (friedliche Beilegung von Streitigkeiten), sondern auf Kapitel VII (Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen) der UNO-Charta. Die Friedenstruppen sind damit ermächtigt, militärische Gewalt nicht nur zur Selbstverteidigung anzuwenden, sondern auch als friedenserzwingende Massnahme zum Schutz ihres Auftrages. Die Gefährdungslage für Friedensschützer hat sich aufgrund ihres häufigeren Einsatzes in innerstaatlichen Konflikten erhöht. So müssen Gruppierungen von «spoilers», welche versuchen, den Friedensprozess durch Gewaltakte zu unterminieren, bekämpft werden können. Soldaten der UNO-Friedensmission in Kongo gingen kürzlich gewaltsam gegen Guerillas vor, nachdem diese neun Peacekeepers getötet hatten. Im Brahimi-Bericht[3] der UNO von 2000 wird die Notwendigkeit, in bestimmten Situationen Gewalt nicht nur zum Selbstschutz anzuwenden, wie folgt begründet: *"... in some cases local parties consist not of moral equals but of obvious aggressors and victims, and peacekeepers may not only be operationally justified in using force but morally compelled to do so."*[4] Hier ist es wichtig zu verstehen, dass Friedenstruppen zwar unparteiisch, nicht aber neutral sein müssen. Ein Friedensschützer kann wie ein Schiedsrichter als Unparteiischer gegen jemanden vorgehen, der die Regeln verletzt, und diesen entsprechend bestrafen.

Höhere Flexibilität und raschere Verfügbarkeit: Wer rasch hilft, hilft doppelt. Dieses Prinzip hat auch in Friedensoperationen seine Gültigkeit. Im Brahimi-Bericht wird festgehalten, dass die ersten Wochen nach dem Abschluss eines Friedensabkommens in der Regel die entscheidende Phase für die Herstellung der Glaubwürdigkeit der internationalen Präsenz und der Wirksamkeit sind. Im Sommer 2003 gelang es der EU, mit einem dreimonatigen raschen und robusten Friedenseinsatz in der kongolesischen Provinz Ituri (Operation Artemis) die Lage für die UNO-Friedensmission, die ausser Kontrolle zu geraten drohte, wieder zu stabilisieren. Insbesondere die NATO und die EU haben in letzter Zeit Anstrengungen unternommen, um die erhöhten Bedürfnisse nach mobilen, rasch verfügbaren Krisenreaktionskräften abdecken zu können. Die NATO hat 2002 begonnen, eine 21000 starke NATO Response Force aufzubauen, welche innerhalb von fünf Tagen in einem Krisengebiet zum Einsatz kommen kann. Die EU baut gegenwärtig 13 «Battle groups» von je 1500 Mann auf, die innerhalb von höchstens 15 Tagen einsatzbereit sein sollen, um ein Krisengebiet für eine Übergangszeit von 30 bis 120 Tagen zu stabilisieren. Um auch für zivile Aufgaben in Friedensoperationen besser gerüstet zu sein, will die EU entsprechende zivile Kapazitäten (Polizei, Experten in Justiz, Zivilverwaltung usw.) aufstellen, welche innert 30 Tagen einsetzbar sein sollen. Auch in der UNO gibt es Bestrebungen, schnell verfügbare Einsatzkräfte zu erhalten. Vor einigen Monaten unterbreitete die UNO-Abteilung für Peacekeeping-Operationen den Mitgliedstaaten Vorschläge zur Schaffung einer strategischen Reserve in Brigadestärke sowie einer 100-köpfigen ständigen Polizeieinheit. Der Aufbau rasch einsetzbarer ziviler und militärischer Einsatzkräfte erfordert eine zunehmende Absprache und Koordination zwischen den einzelnen Organisationen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Zwischen der NATO und der EU besteht dazu seit 2002 das so genannte Berlin-Plus-Abkommen, welches es der EU erlaubt, auf militärische Kapazitäten der NATO zurückzugreifen. Absprachen bestehen auch zwischen der UNO und der NATO sowie der EU.

Grösseres Gewicht von Regionalorganisationen: Während das Peacekeeping bis zum Ende des Kalten Krieges praktisch ausschliesslich eine Domäne der UNO war, sind seither Regionalorganisationen in Friedensoperationen immer aktiver geworden. Für die NATO und die OSZE waren dabei die Kriege und Konflikte auf dem Balkan der Auslöser. Seit 9/11 hat sich die NATO stärker auf den Nahen und Mittleren Osten fokussiert und mit der ISAF[5] in Afghanistan 2003 erstmals ausserhalb Europas eine Friedensmission übernommen. Die EU ist andererseits im gleichen Jahr zum ersten Mal mit eigenen zivilen und militärischen Friedensmissionen als sicherheitspolitischer Akteur auf die Bühne getreten. Ihr bisheriger Aktionsschwerpunkt liegt in Europa bei Konflikten tieferer Intensität (Mazedonien, Bosnien und Herzegowina). Während die NATO über deutlich grössere militärische Kapazitäten für Friedensmissionen als die EU verfügt, hat letztere mit ihren zusätzlichen Mitteln in der zivilen Friedensförderung komparative Vorteile. Auch aussereuropäische Regionalorganisationen sind insbesondere in Afrika in letzter Zeit im Peacekeeping aktiv geworden. Hier sind es vor allem die ECOWAS[6] und die Afrikanische Union, die mehrmals vor einer UNO-Friedensoperation zur Stabilisierung einer Konfliktregion beigetragen haben (Sierra Leone, Liberia, Burundi). Die EU und auch die G-8-Staaten unterstützen diese Regionalorganisationen mit Geld, Material und Ausbildungskursen.

Gründe für ein Engagement der Schweiz an PSO und Herausforderungen

Welche Schlussfolgerungen sind für die Schweiz aus der veränderten Bedrohungslage, der gewachsenen Bedeutung friedensunterstützender Operationen und ihren jüngeren Entwicklungen zu ziehen? Vorerst gilt es einmal, sich die Reihe von Gründen zu vergegenwärtigen, welche aus aussen- und sicherheitspolitischer Sicht für das schweizerische Engagement in solchen Operationen spricht:

[2] Im erweiterten Petersberg-Spektrum werden die bisher möglichen militärischen Aufgaben (Humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschliesslich friedensschaffender Massnahmen) um die Aspekte Abrüstung, Beratung und Unterstützung, Konfliktverhütung sowie Stabilisierungsoperationen ergänzt.

[3] http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/ UNO-Generalsekretär Kofi Annan veranlasste diesen Bericht zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Reform des UN-Peacekeepings.

[4] S. 9, Paragraph 50.

[5] International Security Assistance Force.

[6] Economic Community of Western African States.

1. Die Schweiz leistet einen direkten Beitrag für ihre eigene Sicherheit, indem Konfliktregionen stabilisiert werden, welche negative Auswirkungen (z. B. Flüchtlingsströme, organisierte Kriminalität, Terrorismus) auf sie haben können.

2. Weil die neuen Risiken und Bedrohungen sich geographisch nicht mehr begrenzen lassen, bildet die Friedensförderung einen Teil der umfassenden Verteidigungs- und Sicherheitspolitik.

3. Die Teilnahme an Friedensoperationen führt in der Armee zu einem wichtigen Know-how-Transfer, welcher zentral ist für ihren erfolgreichen Modernisierungsprozess.

4. Das friedliche Zusammenleben der Völker ist eines von fünf Zielen der schweizerischen Aussenpolitik. Die Teilnahme an Friedensoperationen bildet dazu ein wichtiges Instrument.

5. Unser Land erhöht die Möglichkeit, eine nützliche Rolle in der internationalen Friedenspolitik spielen zu können. (Norwegen ergänzt zum Beispiel seine Friedenspolitik in Sri Lanka und im Sudan mit der Teilnahme an entsprechenden Friedensmissionen in diesen Ländern.)

6. Die Schweiz demonstriert Solidarität in der gemeinsamen internationalen Bewältigung von Konflikten und erhöht damit ihre politische Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit als internationaler Akteur.

7. Solidarität mit dem Ausland bedarf in zahlreichen Konflikten auch militärischer Mittel. Friedensoperationen sind häufig eine notwendige Voraussetzung, um humanitäre Hilfe leisten zu können.

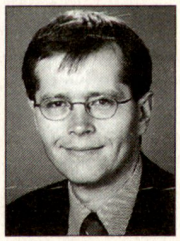
8. Es genügt nicht mehr, wenn sich ein Land im internationalen Engagement auf substanzielle Leistungen in einem Sektor (z. B. humanitäre Hilfe) konzentriert. Die Teilnahme an Friedensoperationen bildet heute einen essenziellen Bestandteil der internationalen Solidaritätsbilanz eines Landes.

9. Die Schweiz ist als Kleinstaat ohne machtpolitische Ambitionen und mit gut ausgebildeten und ausgerüsteten Truppen und Zivilpersonal prädestiniert, einen wertvollen Beitrag an internationale Friedenseinsätze zu leisten.

Im Weiteren ist festzustellen, dass die Schweiz bei Friedensoperationen vor grösseren Herausforderungen, einerseits quantitativer, andererseits qualitativer Art steht. Obschon die Friedensförderung einen von drei verfassungsmässigen Aufträgen unserer Armee bildet, ist der bisherige Mitteleinsatz (rund 1% des Verteidigungsbudgets, 0,2% des Armeebestands) bescheiden geblieben. Die Mittelaufteilung zwischen den drei Armeeaufträgen sollte vom Bedrohungsspektrum abhängen, weshalb die Ressourcen für friedensunterstützende Operationen deutlich erhöht und dem Niveau europäischer Staaten mit ähnlichen Voraussetzungen (Österreich, Finnland, Schweden) angenähert werden sollten. Auch der zivile Beitrag an Friedensoperationen sollte im aussen- und sicherheitspolitischen Interesse ausgebaut werden. Die Schweiz könnte hier insbesondere durch die Zurverfügungstellung von französischsprachigen Polizisten und von zivilen Experten in spezifischen Bereichen (z. B. Logistik, Finanzkontrolle, Luftverkehrskontrolle, Wahlexpertise, Verfassungsrecht, Gender) akute Bedürfnisse in UNO-Friedensmissionen decken und einen äusserst geschätzten Beitrag an die Friedensförderung leisten. Um ein genügendes Rekrutierungspotenzial für den Ausbau des PSO-Engagements der Armee zu haben, wird es nötig sein, das Anreizsystem zu optimieren (z. B. durch Anrechnung von Auslandeinsätzen an Dienstpflicht und Karriereförderung für Berufspersonal).

Auf der qualitativen Seite sollte die Schweiz ihr PSO-Instrumentarium den neuen Entwicklungen in friedensunterstützenden Operationen anpassen. Das Fähigkeitsprofil sollte entsprechend ausgebaut und nicht mehr nur auf weit gehend logistische Aufgaben beschränkt werden. Das bedeutet, dass Friedenseinsätze im Ausland eine strukturbestimmende Aufgabe unserer Armee werden und konzeptionell als Teil einer umfassenden Verteidigungs- und Sicherheitspolitik verstanden werden sollten. Dafür sollte eine Strategie ausgearbeitet werden, wann, wo und wie sich die Schweiz an Friedensoperationen beteiligen soll. Zivile und militärische Mittel wären in Friedenseinsätzen konzentriert und kombiniert einzusetzen, um das erwünschte aussen- und sicherheitspolitische Profil und eine ausreichende Mitwirkungsmöglichkeit zu erreichen. Dabei sollten sich schweizerische Beiträge durch mehrwertschaffende Leistungen auszeichnen und auch die Spezialkenntnisse und Fähigkeiten der Miliz dort einbringen, wo Berufsarmeen Defizite aufweisen. Weil Friedenstruppen heute rascher einsetzbar sein müssen, sollte das Genehmigungsverfahren überprüft werden. Sobald ein noch so kleines bewaffnetes Kontingent länger als drei Wochen in einer Friedensoperation im Einsatz ist, bedarf es heute der Zustimmung des Parlaments. Es wäre zu überlegen, ob der Bundesrat neu die Kompetenz erhalten sollte, über die Entsendung kleinerer Kontingente von Friedenstruppen oder solchen, die nur einen kürzeren Einsatz ausführen, selbst zu entscheiden. Schliesslich wäre aufgrund des häufigen Einschlusses friedenserzwingender Massnahmen in UNO-mandatierte Missionen zu prüfen, ob die bestehende gesetzliche Einschränkung aufgehoben werden sollte.

Friedensunterstützende Operationen sind heute ein wichtiges Instrument der Aussen- und Sicherheitspolitik eines modernen westlichen Staates – ein Instrument, das auch in der Schweiz entsprechend ausgebaut und genutzt werden sollte! ■



Heinrich Maurer, Chef Sektion Multilaterale Sicherheitsoperationen, Zentrum für Internationale Sicherheitspolitik, EDA, 3003 Bern.

