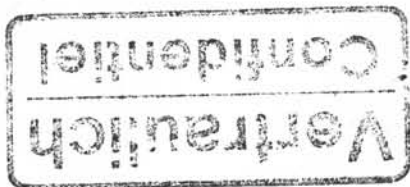


Interdepartementale
Studienkommission

Den 24. April 1967



Beteiligung der Schweiz an Friedensopera-
tionen der Vereinten Nationen

I. Vorbemerkung

1) In seiner Antwort auf die Interpellationen Furgler und Hubacher führte Bundesrat Wahlen am 7. Oktober 1965 u.a. folgendes aus:

"Sollte es den Vereinten Nationen gelingen, nach Überwindung ihrer gegenwärtigen Krise klare Grundlagen für friedenserhaltende Aktionen zu schaffen, so könnte die Frage an uns herantreten, ob wir ähnlich wie Schweden und Oesterreich solche Unternehmen mit Truppenkontingenten unterstützen sollten, da die Mitwirkung neutraler Kleinstaaten in solchen Fällen besonders wertvoll ist und im konkreten Fall auch das Gewicht der Argumente gegen unsere Nichtmitgliedschaft verringern würde. Die Frage muss geprüft werden; ihre bejahende Lösung würde übrigens eine Revision unserer Militärgesetzgebung voraussetzen." (Seite 13/14)

In der Folge beauftragte der Bundesrat das Politische Departement und das Militärdepartement, ihm über die Möglichkeiten zur Bildung und zum Einsatz schweizerischer UNO-Truppenkontingente gemeinsam eine Studie zu unterbreiten.

Der vorliegende Bericht wurde von einer Studienkommission unter dem Vorsitz des Rechtsberaters des Politischen Departements, Minister Prof. Dr. R.L. Bindschedler, ausgearbeitet, der auch Vertreter des Militärdepartements und des Justiz- und Polizeidepartements angehörten. Die militärischen Fragen wurden von einer Unterkommission unter der Leitung des Unterstabschefs Front, Oberstdivisionär Stucki, untersucht.

-/-

II. Allgemeines

2) Unter "operations de maintien de la paix" werden Aktionen militärischer, paramilitärischer oder nicht-militärischer Natur verstanden, welche die Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit unternehmen, mit Ausnahme der unter Kapitel VII der Charta erwähnten Zwangsmassnahmen. Diese Operationen sind weder obligatorisch, noch haben sie Zwangscharakter; sie können nur auf Einladung oder wenigstens mit Zustimmung desjenigen Staates, auf dessen Gebiet sie durchgeführt werden sollen, unternommen werden und sie auferlegen den Mitgliedstaaten weder eine Verpflichtung auf personelle noch auf materielle Unterstützung. Es ist darauf zu achten, dass diese Operationen weder eine ausländische Intervention irgendeiner Art darstellen, noch den Vorwand zu einer solchen Intervention abgeben, noch die Souveränität irgendeines Staates beeinträchtigen. Sie können im allgemeinen in zwei Kategorien eingeteilt werden: auf der einen Seite Beobachtungsoperationen (Überwachung des Waffenstillstandes in Palästina, militärische Beobachtergruppe für Indien und Pakistan, Beobachtergruppe im Libanon und Beobachtermission in Jemen); andererseits Operationen, die die Entsendung bewaffneter Kräfte mit sich bringen (UNEF, ONUC, UNFICYP) ¹⁾.

Für die Schweiz stellen sich vor allem Probleme, wenn sie sich an militärischen Operationen beteiligen sollte. Es

1) Vgl. die Definitionen im Bericht des Generalsekretärs und des Präsidenten der Generalversammlung vom 31. Mai 1965 an das "Comité spécial des opérations de maintien de la paix", Doc. A/AC.121/4. Siehe auch den Vortrag von Generalsekretär U THANT, "United Nations Stand-by Peace Force" in Cambridge, Mass., vom 13. Juni 1963 (Press Release SG/1520 vom 12. Juni 1963, auch in dem Sammelband "Toward World Peace", New York und London 1964, S. 272-284). "In fact, the peace-keeping force I am about to describe are of a very different kind and have little in common with the forces foreseen in Chapter VII, but their existence is not in conflict with Chapter VII. They are essentially peace and not fighting forces and they operate only with the consent of the parties directly concerned" (Seite 3).

- 3 -

sollen im folgenden nur diese betrachtet werden. Nicht in Frage kommt für die Schweiz die Mitwirkung an Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der Charta. Solche Aktionen bedeuten Krieg und wären mit der schweizerischen Neutralität unvereinbar.

Militärische Friedensoperationen können in Betracht kommen zur Beobachtung, Ueberwachung und Kontrolle von Waffenstillstandslinien oder Demarkationslinien, zur Trennung von Streitkräften und zum Eingreifen bei Zwischenfällen sowie auch unter Umständen zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern eines Staates. Zum letzteren werden sich die UN nur entscheiden, wenn die Unruhen zu einem internationalen Konflikt führen könnten. Zu den Aufgaben können Hilfeleistungen an die Bevölkerung und an die örtliche Verwaltung hinzukommen. Hauptziel ist aber immer die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Friedens.

3) Derartige Aktionen sind bis jetzt auf der Sinaihalbinsel (UNEF), in Kongo (ONUC), in West-Neuguinea (UNTEA) und in Zypern (UNFICYP) durchgeführt worden. Es galten für sie gewisse gemeinsame Grundsätze, die auch für die Zukunft massgebend sein werden und auf die weiter unten noch eingetreten werden soll ²⁾.

Die Vereinigten Staaten und eine grosse Mehrheit von Mitgliedstaaten der Organisation stehen diesen Aktionen positiv gegenüber.

Hingegen werden sie von der Sowjetunion und den kommunistischen Staaten sowie von Frankreich teilweise als illegal abgelehnt, wobei allerdings die Frage des zuständigen Organs (Generalversammlung oder Sicherheitsrat) eine Hauptrolle

2) Eine kurze Uebersicht über die Entwicklung in N.J. PADEL-FORD und L.M. GOODRICH, The United Nations in the Balance, New York 1965, S. 49-52, 65-79.

- 4 -

le spielt. Immerhin kann aus dem "Mémoire du Gouvernement de l'URSS concernant certaines mesures de nature à renforcer l'efficacité de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales" ³⁾ geschlossen werden, dass die Sowjetunion nur Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der Charta als rechtlich zulässig betrachtet. Andererseits hat sie gewissen Friedensoperationen zugestimmt. "In this context, it is worth noting that all of the permanent members of the Security Council have, at one time or another in the past 15 years, voted in support of the creation of one or other of these forces, and that none of them has in any case gone further than to abstain from voting on them."⁴⁾

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Vereinigten Nationen in Zukunft ähnliche Aktionen durchführen werden, ist eher geringer geworden. Vor allem die ungelösten Finanzierungsschwierigkeiten stellen sich weiteren Unternehmungen entgegen. Das Finanzproblem bedarf wohl zuerst einer Lösung. Angesichts der Haltung der Sowjetunion und Frankreichs sind die Aussichten hierfür nicht günstig. Es ist fraglich, ob der Sowjetblock seinen grundsätzlichen Widerstand aufgeben wird. Auch die Afrikaner, Asiaten und Lateinamerikaner stehen Friedensaktionen nur mit gemischten Gefühlen gegenüber, wobei politische und finanzielle Ueberlegungen eine Rolle spielen. Es zeichnet sich gegenwärtig eine Rückkehr zum Wortlaut der Charta und vor allem zur Konzentration der Kompetenz, über Friedensaktionen zu beschliessen, beim Sicherheitsrat ab. Da dort die Zustimmung aller Grossmächte notwendig ist, ist damit zu rechnen, dass Friedensoperationen weniger oft durchgeführt werden. Ein allfälliger Einzug Rot-

3) Doc. A/5721 vom 13. Juli 1964.

4) U THANT, a.a.O., S. 3; R.B. RUSSELL in PADELFOED, a.a.O., S.49.

chinas in dieses Gremium würde das noch unwahrscheinlicher machen. Die Interessengemeinschaft zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion in verschiedenen weltpolitischen Problemen könnte dazu führen, dass die ersteren sich dem Standpunkt der letzteren annähern.

Trotzdem kann es auch in Zukunft Krisenlagen geben, in denen eine grosse Mehrheit der Mitgliedstaaten das Bedürfnis nach einem Eingreifen der UN empfinden wird und dass hierfür Aktionen bewaffneter Kräfte vorgesehen werden. Es sind Fälle denkbar, in denen sowohl die USA wie die USSR ein gemeinsames Interesse an einer solchen Aktion haben und sei es auch nur, um den andern am alleinigen Eingreifen zu hindern⁵⁾.

4) Die Charta sieht lediglich Zwangsmassnahmen gegen Friedensbrecher vor (Kapitel VII); über Friedensoperationen schweigt sie sich aus. Doch widersprechen ihr solche auch nicht; sie entsprechen vielmehr ihrer Zielsetzung. Die Praxis hat sie in sinngemässer Auslegung der Charta entwickelt. Man kann hier ohne weiteres eine eingeschlossene Kompetenz ("implied power") annehmen.

Die Charta kennt aber nur eine Kompetenz des Sicherheitsrates, für die Staaten verbindliche Beschlüsse zu fassen, und dies nur für Zwangsmassnahmen gegen einen Friedensbrecher gemäss Kapitel VII. In aller andern Fällen - und das gilt auch für die Einleitung von Friedensoperationen - haben sowohl die Generalversammlung wie der Sicherheitsrat nur die Befugnis, Empfehlungen an die Staaten zu richten. Diesen - nicht verbindlichen - Empfehlungen kann allerdings eine grosse politische Bedeutung zukommen.

Die Rechtsgrundlage für Friedensoperationen besteht deshalb nicht nur in Akten der UN, sondern auch in der Zustimmung der beteiligten Staaten. Man kommt dann zu der

-/-

5) GOODRICH, a.a.O., S. 70.

- 6 -

Rechtsfigur der Empfehlung, der von gewissen Staaten Verbindlichkeit zuerkannt wird. Um diese Wirkung zu erzielen, genügt die Annahme der Empfehlung in der Abstimmung des kompetenten Organs durch einen bestimmten Staat nicht. Mit dieser Stimmabgabe zu Gunsten einer Empfehlung kann der Staat gerade nur eine solche wollen und nicht mehr. Um den obligatorischen Charakter zu begründen, bedarf es deshalb einer besondern Willenserklärung oder eines besondern Aktes. Dies kann sowohl vor wie nach der Abstimmung geschehen. Die Anerkennung der obligatorischen Wirkung kann sowohl durch Vertrag unter den Mitgliedstaaten oder zwischen diesen und der Organisation selbst erfolgen, wie auch durch einseitige Verpflichtungserklärungen der betreffenden Staaten. Es kann dies ausdrücklich oder stillschweigend geschehen. Die Verbindlichkeit verpflichtet nur diejenigen Staaten, die sie anerkannt haben, jedoch nicht die andern. Die Zuerkennung des obligatorischen Charakters an eine Empfehlung kann zum Inhalt haben die Verpflichtung, die Empfehlung mit eigenen Mitteln auszuführen, oder der Organisation neue Zuständigkeiten zu übertragen, mit der Verpflichtung, die im Rahmen dieser neuen Kompetenzen ergangenen Entscheide auszuführen oder die gestützt hierauf unternommenen Aktionen zu dulden oder zu unterstützen. Wenn die Organisation auf diesem Weg neue Zuständigkeiten erhält, kann sie zur Ausführung entsprechender Beschlüsse subsidiäre neue Organe im Sinne von Art. 22 und 29 der Charta schaffen.

Wir haben es also hier mit zusammengesetzten Rechtsakten zu tun. Die bisherigen Aktionen der UN im Mittleren Osten, im Kongo und auf Zypern beruhen auf dieser Rechtsgrundlage. Verpflichtet sind nur diejenigen Staaten, die der Empfehlung die Rechtsverbindlichkeit zuerkannt haben⁶⁾.

6) Vgl. hierüber BINDSCHEDLER, La Délimitation des compétences des Nations Unies, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 108 (1963), S. 349-356, 395/96, u. die dort zitierte Literatur; sowie U THANT, a.a.O., S. 2, 3, 7.

Umstritten ist, ob nur der Sicherheitsrat oder auch die Generalversammlung für Empfehlungen über Friedensaktionen zuständig sind. Gemäss Art. 24 Abs. 1 der Charta trägt der Sicherheitsrat die primäre Verantwortlichkeit für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit; das wird durch Art. 11 und 12 über die Kompetenzen der Generalversammlung bekräftigt. Feststeht, dass Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII der Charta nur vom Sicherheitsrat beschlossen werden können. Unklar erscheint, ob der Begriff "action" in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 über die Pflicht zur Ueberweisung der Sache an den Sicherheitsrat nur Zwangsmassnahmen oder auch andere Friedensoperationen betrifft. Seit der Resolution "Uniting for Peace" vom 3. November 1950 hat eine Mehrheit der Mitgliedstaaten für letztere die Kompetenz auch der Generalversammlung bei Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates bejaht⁷⁾.

Die Sowjetunion hat immer den Standpunkt vertreten, dass der Sicherheitsrat das einzige Organ sei mit der Kompetenz, Massnahmen betreffend Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit zu ergreifen⁸⁾. Im Gegensatz hiezu hat der amerikanische Delegierte Goldberg noch am 24. November 1965 vor dem Politischen Spezialkomitee der Generalversammlung erklärt, diese habe die Befugnis "peace-keeping operations" einzuleiten und zu überwachen, wenn der Sicherheitsrat handlungsfähig sei. Das negative Votum eines einzigen permanenten Mitgliedes könne die andern nicht verhindern, eine freiwillige Aktion für die Aufrechterhaltung des Friedens zu unternehmen⁹⁾. Sei dem wie ihm

7) Vgl. hierüber den Bericht des Generalsekretärs und des Präsidenten der Generalversammlung vom 31. Mai 1965, S. 11-16.

8) Vgl. das Memorandum der Sowjetregierung vom 10. Juli 1964 und Bericht unseres Beobachters vom 16. Juli 1964, S. 3; RUSSELL in PADEL FORD, a.a.O., S. 52.

9) Department of State Bulletin, vol. LIV, Nr. 1386 vom 17. Jan. 1966, S. 94.

- 8 -

wolle, so zeichnet sich gegenwärtig eine Tendenz auf Rückkehr zum Sicherheitsrat ab. Auf jeden Fall müsste dieser zuerst Stellung nehmen ¹⁰⁾. Angesichts der durch die Zunahme der Zahl der Mitgliedstaaten immer schwerfälliger werdenden Generalversammlung und der dort immer häufiger zu Tage tretenden Demagogie ist es nicht ausgeschlossen, dass auch die Vereinigten Staaten sich mehr und mehr wieder dem Sicherheitsrat zuwenden ¹¹⁾.

Die interdepartementale Studienkommission ist der Ansicht, dass rechtlich gesehen die Auffassung von der alleinigen Zuständigkeit des Sicherheitsrates die richtigere ist. Das ergibt sich aus der Systematik der Charta und der der Institution des Sicherheitsrates zu Grunde liegenden Idee.

10) Der Bericht des Generalsekretärs und des Präsidenten der Generalversammlung vom 31. Mai 1965 legt das Schwergewicht auf die Zuständigkeiten des Sicherheitsrates und schweigt sich über allfällige Kompetenzen der Generalversammlung aus. Vgl. S. 13, 16, 25/26.

11) "L'opposition entre les thèses juridiques des Américains, d'une part, des Français et des Soviétiques, d'autre part, demeure donc entière. Mais en pratique, on peut se demander sérieusement si l'Assemblée générale, de plus en plus dominée par les Etats afro-asiatiques depuis que les plus petits des territoires qui ont accédé à l'indépendance ont été admis à l'ONU, sera vraiment en mesure de suppléer efficacement à une carence du Conseil de sécurité et si les Etats-Unis sont dans le fond tellement désireux de permettre à la majorité irresponsable, en tous cas financièrement, de l'Assemblée de se lancer dans des initiatives dont ils auraient à supporter, en fin de compte, la plus grande partie des dépenses, sans parler des conséquences politiques qui pourraient résulter de certaines initiatives de la part de cette même majorité. On peut en effet fort bien concevoir que cette dernière puisse un jour ou l'autre monter une vaste opération, soit contre les colonies portugaises, soit contre l'Afrique du Sud."

Bericht des Schweizerischen Beobachters bei der Organisation der Vereinten Nationen in New York vom 28. September 1965, S. 3.

-/-

5) Angesichts der verschiedenen Auffassungen über den Charakter der Friedensaktionen und der Finanzierungsschwierigkeiten waren die Vereinten Nationen bis jetzt nicht in der Lage, Vorbereitungen für die Zukunft zu treffen. Weder wurden Grundsätze festgelegt, noch materielle Vorkehrungen getroffen.

In der Generalversammlung der UNO ist ein kanadischer Antrag für eine Resolution hängig, der u.a. gewisse Grundsätze für die Finanzierung von Friedensaktionen vorsieht, dem Sicherheitsrat die Vornahme bestimmter Vorbereitungen und Abklärungen empfiehlt und ferner die Mitgliedstaaten einlädt, den UN mitzuteilen, welche Truppen sie ihnen gegebenenfalls für Friedensaktionen zur Verfügung stellen könnten. Die Abstimmung über diesen Antrag, der namentlich auf französischen und sowjetrussischen Widerstand stösst, ist mit Beschluss vom 19. Dezember 1966 auf die ausserordentliche Generalversammlung vom April 1967 verschoben worden¹²⁾. Im übrigen hat die Generalversammlung zur Prüfung aller Fragen ein "Comité spécial des opérations du maintien de la paix" eingesetzt, das seine Arbeiten noch nicht abgeschlossen hat¹³⁾.

Am dringendsten erscheint die vorsorgliche Bereitstellung von Truppen, damit die UN unverzüglich eingreifen können. Generalsekretär Hammarskjöld ist im Frühjahr 1966 mit einem Appell an die Mitgliedstaaten gelangt, im Rahmen ihrer nationalen Streitkräfte Einheiten für die Verwendung durch

12) Berichte des Schweizerischen Beobachters bei der UNO vom 23. u. 30. Dezember 1966.

13) Bericht des Schweizerischen Beobachters bei der UNO vom 24. Februar 1967

- 10 -

die UN auszubilden und zu deren Verfügung zu halten. U Thant hat sich im gleichen Sinne geäußert¹⁴⁾. Eine Reihe von Staaten ist diesem Wunsche nachgekommen¹⁵⁾.

Wie bereits erwähnt, fasst die Sowjetunion nur Aktionen gemäss Kapitel VII der Charta ins Auge. Hingegen begrüßen die Vereinigten Staaten militärische Vorbereitungen für Friedensoperationen. Botschafter Goldberg hat hiezu am 24. November 1965 eine Anzahl von Vorschlägen gemacht¹⁶⁾.

Bis heute haben sich fünfzehn Länder bereit erklärt, den UN ständig Truppen zur Verfügung zu halten: die skandinavischen Staaten (auf Grund einer unter ihnen getroffenen Vereinbarung, die eine gewisse Arbeitsteilung vorsieht), Bulgarien, Grossbritannien, Italien, Iran, Kanada, Malta, Neuseeland, Niederlande, Oesterreich und Tschechoslowakei. Argentinien, Brasilien, Indien, Irland und Kolumbien haben ihr grundsätzliches Interesse an der Idee bekundet¹⁷⁾.

Im einzelnen sei dazu folgendes bemerkt:

Das norwegische Parlament hat am 8. Juni 1964 einstimmig den Vorschlag der Regierung angenommen. Das vorgesehene Kontingent von total 1330 Offizieren, Unteroffizieren und Soldaten soll aus einem Bataillon der Armee, einer Fregatte mit Mannschaft der Marine und einer Transportstaffel der Luftwaffe zusammengesetzt werden. Die Aufstellung stösst auf grosse Rekrutierungsschwierigkeiten.

Finnland hat am 26. Mai 1964 ein Gesetz betreffend ei-

14) z.B. a.a.O., S. 9.

15) Vgl. Berichte des Schweizerischen Beobachters in New York v. 3. Juni u. Oktober 1963.

16) Department of State Bulletin vom 17. Januar 1966, S. 98.

17) Bericht des Schweizerischen Beobachters in New York vom 24. August 1965, S. 5.

- 11 -

ne finnische Ueberwachungstruppe erlassen. Die Truppe soll nicht den finnischen Streitkräften angehören, untersteht aber dem Verteidigungsministerium und ist auf militärischer Basis organisiert.

In Schweden nahm das Parlament am 8. Mai 1964 ein Gesetz an, das die Aufstellung einer Permanent Stand-by Force von 1600 Mann vorsieht. Diese soll aus zwei Bataillonen und einer Lufttransportgruppe bestehen. Ein spezielles Kontingent aus Technikern soll für die Aufrechterhaltung öffentlicher Dienste ausgebildet werden. Es sind besondere Ausbildungskurse von zwei bis vier Wochen vorgesehen. Die Regierung rechnet mit Kosten von 2,2 Mio. Dollars für die Organisation und 900.000 Dollars jährlich für den Unterhalt ¹⁸⁾.

Oesterreich hat am 30. Juni 1965 ein besonderes Bundesverfassungsgesetz erlassen. Es ermächtigt die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates und unter Bedachtnahme auf die Neutralität Oesterreichs, dem Ersuchen einer internationalen Organisation um Hilfeleistung durch Entsendung einer oder mehrerer Einheiten zu entsprechen, die aus Angehörigen des Bundesheeres, der Wachkörper des Bundes und vertraglich sich zur Dienstleistung verpflichtenden Personen bestehen sollen. In Ergänzung zu diesem Verfassungsgesetz ist am 14. Juli 1965 noch ein gewöhnliches Ausführungsgesetz ergangen ¹⁹⁾.

Alle diese Gesetze sehen keine automatische Beteiligung an Aktionen der UN vor. Darüber ist von Fall zu Fall zu be-

-
- 18) Pressemitteilung des schwedischen Aussenministeriums vom 7. August 1964.
- 19) Bundesgesetzblatt für die Republik Oesterreich 1965 vom 13. Juli, 55. Stück, Nr. 173, und vom 3. August 64. Stück, Nr. 233.

-/-

schliessen. Die Gesetze regeln im übrigen die administrativen Fragen (vor allem die Unterstellungsverhältnisse). Sie beruhen auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit.

III. Völkerrechtliche und aussenpolitische Fragen

6) Für die Schweiz ist die Frage der Vereinbarkeit mit ihrer Neutralität entscheidend.

Die ständige Neutralität verpflichtet die Schweiz vorerst, nicht aus eigener Initiative in einen bewaffneten Konflikt einzugreifen, einen Krieg zu beginnen. Damit kommt jede Beteiligung an Zwangsaktionen gemäss Kapitel VII der Charta oder an solchen, die sich zu Zwangsaktionen entwickeln könnten, ausser Betracht.

Die ständige Neutralität verpflichtet die Schweiz aber auch, alles zu tun, um nicht in Feindseligkeiten hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was dazu führen könnte. Sie muss eine Neutralitätspolitik führen. Art und Weise dieser Neutralitätspolitik und ihre Durchführung stehen in ihrem freien Ermessen. Es geht vor allem darum, eine Parteinahme und eine Intervention in politischen Konflikten zu vermeiden.

Grundsätzlich steht eine Beteiligung an Friedensoperationen nicht in Widerspruch zur Neutralitätspolitik. Zweck solcher Aktionen ist ja Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Friedens, und zwar ohne zu Gunsten einer Partei in den Konflikt einzugreifen und ohne Anwendung von Gewalt. Der Grundgedanke von Art. 3 des I. Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907 gilt auch für Friedensoperationen der UN, wenn man auch damals wohl kaum an derartige Massnahmen gedacht hat. Nach dieser Bestimmung halten die Vertragsmächte es für nützlich

und wünschenswert, dass eine oder mehrere am Streite nicht beteiligten Mächte aus eigenem Antrieb den Parteien ihre Guten Dienste oder ihre Vermittlung anbieten, soweit sich die Umstände hiefür eignen. Das Recht, Gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, steht den am Streite nicht beteiligten Staaten auch während der Feindseligkeiten zu. Die Ausübung dieses Rechts kann niemals von einer der Parteien als unfreundliche Handlung angesehen werden.

Doch müssen bei der Leistung Guter Dienste und vor allem bei der Beteiligung an Friedensoperationen gewisse Bedingungen erfüllt sein.

7) a. Sofern es sich um das Eingreifen in einen internationalen Konflikt handelt, ist die vorherige Zustimmung aller direkt beteiligten Parteien sowie des oder der Gebietsstaaten, auf deren Territorium die Aktion geführt werden soll, notwendig. Friedensoperationen bedeuten ja nicht nur diplomatische Schritte, sondern eine direkte Intervention mit Streitkräften, wenn auch ohne Gewaltanwendung, es sei denn zur Selbstverteidigung. Ohne die Zustimmung aller Parteien und des Gebietsstaates würde es sich um ein Vorgehen gegen eine derselben und damit um eine Parteinahme handeln. Es würde wohl zur Anwendung von Gewalt kommen. Das wäre mit der Neutralitätspolitik unvereinbar.

Unter Umständen ist auch die Zustimmung der hinter den direkt beteiligten Parteien stehenden Mächte erforderlich. Das gilt für lokale Konflikte, die nur einen Ausschnitt einer weltpolitischen Auseinandersetzung darstellen und in denen die Konfliktparteien von hinter ihnen stehender Grossmächten unterstützt und geleitet werden. Man spricht hier mit Recht von "stellvertretenden" Konflikten.

b. Geh^t es um ein Eingreifen bei einem innerem Konflikt, so stellt sich die Neutralitätsfrage prima vista nicht, sofern nicht die Aufständischen als kriegführende

- 14 -

Partei im völkerrechtlichen Sinne anerkannt worden sind. Es würde sich nicht um einen internationalen Konflikt handeln; die Neutralität bringt aber nur Rechte und Pflichten gegenüber einem solchen mit sich.

Notwendig ist auf jeden Fall die Zustimmung des Gebietsstaates, auf dessen Territorium interveniert werden soll. In der Regel wird eine Aktion überhaupt nur auf Ansuchen der betreffenden Regierung erfolgen.

Aber auch Bürgerkriege können im Zusammenhang mit internationalen Konflikten stehen. In der heutigen weltpolitischen Lage wird das sogar die Regel sein. Die Auseinandersetzungen unter den Grossmächten tragen nicht nur internationalen, sondern auch Bürgerkriegscharakter. Es ist überhaupt anzunehmen, dass die Vereinten Nationen sich nur dann zu einer Aktion bei einem innern Konflikt entschliessen, sofern ein Zusammenhang mit einer internationalen Auseinandersetzung besteht. Die Charta setzt den Vereinten Nationen den internationalen und nicht den internen Frieden zum Ziel. In dieser Situation erscheint wiederum die Zustimmung aller hinter dem internen Konflikt stehenden und interessierten Mächte notwendig. Der internationale Aspekt überwiegt den internen.

Die Aktion im Kongo hat diese Zusammenhänge deutlich gezeigt.

c. Es muss sichergestellt sein, dass die Streitkräfte der UN sich unparteiisch verhalten. Ihr Einsatz darf nicht zur Präjudizierung einer Lösung der strittigen politischen Fragen führen. Sie dürfen nicht zum Schutz bestimmter Positionen einer der Parteien verwendet werden oder dazu dienen, eine bestimmte politische Lösung gegenüber einer der Parteien zu erzwingen oder das politische Gleichgewicht zu beeinflussen. Vielmehr gilt als Grundsatz die Neutralität der Streitkräfte.

Geht es um einen internen Konflikt, so darf die Truppe

-/-

weder die bekämpfte legale Regierung, noch die Aufständischen oder sonst eine Partei unterstützen. Es kann höchstens um die Herstellung und Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung gehen, um die Bedingungen zu einer legalen Regierungsbildung zu schaffen. Zu welchen Schwierigkeiten das führen kann, hat die Operation im Kongo und ihre widersprüchliche Begründung gezeigt. In den massgebenden Begründungen des Sicherheitsrates wurde die Intervention einmal gerechtfertigt als Hilfe an die kongolesische Regierung für die Aufrechterhaltung der innern Ordnung, ein anderes Mal wurde jede Einmischung in die internen politischen Konflikte des Kongos ausgeschlossen. Eine Grenzziehung zwischen beiden Zielsetzungen ist fast unmöglich ^{2o)}.

d. Sofern sich die Aktion in ein Eingreifen zu Gunsten der einen und gegen die andere Partei entwickelt, die Streitkräfte also ihre Neutralität aufgeben würden, hätte der neutrale Staat sein Kontingent zurückzuziehen. Das gleiche gilt für den Fall, dass die Feindseligkeiten wieder aufgenommen werden und der bewaffnete Konflikt neu entbrennt. Die Schweiz müsste sich vorbehalten, bei einer solchen Entwicklung der Lage auf die weitere Beteiligung an der Aktion zu verzichten und ihre Truppen zurückzuziehen.

Man darf sich allerdings nicht verhehlen, dass die Ausübung dieses Rechts in einer konkreter Lage zu grossen praktischen Schwierigkeiten führen kann. Die entsprechenden Risiken können nur im konkreten Fall abgewogen werden. Sind sie zu gross, wird die Schweiz auf eine Beteiligung von Anfang an verzichten.

Nicht zu verkennen ist auch das Risiko, dass bereits reine Selbstverteidigungsmassnahmen der UNO-Truppen gegen An-

2o) Vgl. BINDSCHEDLER, a.a.O. S. 396, und die dort zitierte Literatur.

- 16 -

griffshandlungen der einen Streitpartei von dieser als Parteinahme zu Gunsten der andern Streitpartei ausgelegt werden könnten.

e. Schliesslich ist es für den Neutralen von Bedeutung, dass die Friedensoperation auf einer klaren Rechtsgrundlage beruht. Das dürfte der Fall sein, wenn der Sicherheitsrat sie anordnet. Sofern es sich um Beschlüsse der Generalversammlung handelt oder in anderer Weise die Kompetenz eines beschliessenden Organs der UN umstritten ist, ist zu prüfen, ob nicht die Beteiligung der Schweiz von der Zustimmung wenigstens aller Grossmächte zu der Aktion, unabhängig von ihrer Beteiligung oder ihren Interessen an dem konkreten Konflikt, abhängig zu machen sei. Eine Mitwirkung an einer Friedensoperation, die von einer oder mehreren Grossmächten als illegal betrachtet wird, sei es weil die Kompetenz des beschlussfassenden Organs oder die Vereinbarkeit mit andern Vorschriften der Charta bestritten wird, wäre eine Stellungnahme in einer politischen Auseinandersetzung innerhalb der Organisation, die uns als Nichtmitglied nicht direkt berührt. Wir würden Partei ergreifen in einem schweren politischen Konflikt und auf diesem Umweg schliesslich auch in dem Konflikt, zu dessen Beilegung die Streitkräfte eingesetzt werden sollen. Das wäre mit der Neutralitätspolitik kaum vereinbar.

Andererseits haben wir ein Interesse an einer rechtlich richtigen Auslegung der Charta; dies auch im Hinblick auf einen eventuellen späteren Beitritt zu der Organisation. Daraus wäre der Schluss zu ziehen, nach unserer eigenen rechtlichen Auffassung über die Legalität der Aktion zu entscheiden. Dazu kann das allgemeine Interesse an der Durchführung der Friedensoperation ohne Rücksicht auf eine engere oder weitere Auslegung der Charta kommen. Es ist auch darauf Bedacht zu nehmen, dass die Neutralitätspflichten als Einschränkungen der Handlungsfreiheit des Staates grundsätzlich restriktiv auszulegen sind.

--/--

- 17 -

Eine allgemeine Regel für unser zukünftiges Verhalten lässt sich wohl hier nicht aufstellen. Es wird im konkreten Fall entschieden werden müssen, unter Beachtung aller zu diesem Zeitpunkt sich zeigenden Aspekte. Der Neutrale wird aber mit Vorteil seine Beteiligung von der Zustimmung wenigstens aller Grossmächte und damit von einer klaren Rechtsgrundlage der Aktion abhängig machen.

8) Neben diesen für eine Beteiligung des neutralen Staates massgebenden Hauptgrundsätzen wären bei einer Friedensoperation noch eine Reihe von weiteren Richtlinien zu befolgen, die sowohl für die Vereinbarkeit mit der Neutralitätspolitik wie auch für die zweckmässige Durchführung und die Erfolgsaussichten der Friedensoperation von Bedeutung sind. Sie sind zum Teil schon in dem auch heute noch bedeutungsvollen Bericht von Generalsekretär Hammarskjöld vom 9. Oktober 1958 niedergelegt ²¹⁾.

- a. Die Aktion muss im Rahmen der materiellen Zuständigkeit der UN liegen.
- b. Die eingesetzten Streitkräfte müssen ein klares und eindeutiges Mandat erhalten. Dieses ist besonders auf allfällige Widersprüche zu prüfen.
- c. Mit der Operation sind nicht einzelne Staaten, sondern die Organisation selbst zu beauftragen. Es soll sich um ein Vorgehen der Vereinigten Nationen handeln. Die Leitung ist einer von der Generalversammlung oder vom Sicherheitsrat oder auf Grund einer klaren Kompetenzdelegation vom Generalsekretär ernannten Person zu übertragen. Die

21) Forces d'Urgence des Nations Unies. Etude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la force, Doc. A/3943. Vgl. auch die Rede des schwedischen Aussenministers UNDEN vom 12. Oktober 1960 vor der Generalversammlung der UN, in der ähnliche Grundsätze aufgestellt werden.

- 18 -

Streitkräfte wären dann ein subsidiäres Organ der UN im Sinne von Art. 22 oder 29 der Charta. Sie wären direkt gegenüber einem der Hauptorgane der UN verantwortlich.

Als subsidiäres Organ der UN wären die Streitkräfte im Genuss des Statuts, der Privilegien und Immunitäten der Organisation, wie sie im Abkommen über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen niedergelegt sind (dem die Schweiz allerdings nicht angehört). Sie würden somit über die notwendige Bewegungsfreiheit verfügen und vor Einmischungen der Staaten geschützt sein²²⁾.

- d. Die Zusammensetzung der für die Friedensoperation vorgesehenen Truppe wirft besondere Fragen auf. Es ist klar, dass die in den Konflikt verwickelten Parteien wie auch daran besonders interessierte Staaten von der Beteiligung ausgeschlossen werden müssen. Das gilt auch in den meisten Fällen für den Gebietsstaat, auf dessen Territorium die Operation durchgeführt werden soll. Den Wünschen der Konfliktparteien wie auch der Gebietsstaaten wird bei der Zusammensetzung der Truppe immerhin möglichst Rechnung zu tragen sein. Sofern der Gebietsstaat gegen die Beteiligung eines bestimmten Landes Einspruch erhebt, wird von dessen Mitwirkung abzusehen sein.

Im allgemeinen wird auch die Auffassung vertreten, dass in die Kräfte keine militärischen Einheiten der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, d.h. der Grossmächte, eingeschlossen werden sollen. Das galt sowohl in bezug auf die UNEF wie auch die ONUC²³⁾. In der Tat werden die ständigen Mitglieder meistens mehr oder weniger am Konflikt beteiligt oder an dessen Ausgang interessiert sein. Gegen

22) Vgl. Bericht HAMMARSKJØELD, S. 11, 55. 74.

23) nicht in Zypern, wo Grossbritannien ein Kontingent stellt.

- 19 -

die Grossmächte und deren Politik besteht auch ein vielfach berechtigtes Misstrauen der kleineren Staaten. Der Grundsatz des Ausschlusses der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erscheint deshalb als richtig, wenn es auch Ausnahmen geben mag.

Nach Auffassung der Sowjetunion ist es notwendig, dass die drei Gruppen von Mitgliedstaaten, nämlich die Westmächte, die Neutralisten und die sozialistischen Staaten an die Kontingente und an das Kommando der bewaffneten Kräfte beitragen, damit die Aktion ausschliesslich im Interesse des Friedens erfolge und in keiner Weise mit den einseitigen Zielen gewisser Staaten oder Staatengruppen verbunden sei. Dieses mechanistische Prinzip erscheint kaum als zweckmässig; seine Anwendung würde in den meisten Fällen von den Konfliktparteien und dem Gebietsstaat abgelehnt und würde das Risiko mit sich bringen, die Streitkraft handlungsunfähig zu machen ²⁴⁾.

Am zweckmässigsten wäre es, wenn die vorgesehenen Kräfte ausschliesslich aus Kontingenten neutraler Staaten oder doch solcher, die eine Friedenspolitik verfolgen, zusammengesetzt würden.

Die Schweiz könnte gegebenenfalls gemeinsam mit andern Neutralen ein Kontingent stellen, was eine "Arbeitsteilung" in dem Sinne ermöglichen würde, dass jeder Staat Truppen derjenigen Gattung stellt, die seinen Möglichkeiten am besten entsprechen. Nachdem Schweden bereits mit den andern skandinavischen Staaten einen derartigen Pool gebil-

24) Vgl. über diese Fragen Bericht HAMMARSKJÖELD, S. 10, 64, 69/70, das Sowjetmemorandum vom 13. Juli 1964 und den Bericht des Generalsekretärs und des Präsidenten der Generalversammlung, wo die verschiedenen Auffassungen zusammengestellt sind; siehe auch U THANT, a.a.O., S. 3; GOODRICH, a.a.O., S. 78.

- 20 -

det hat, kommt für die Schweiz vor allem eine Zusammenar-
beit mit Oesterreich in Frage.

- e. Aus praktischen Gründen sollte die Zahl derjenigen Staa-
ten, die Truppen stellen, möglichst klein gehalten werden.
Je grösser die Zahl der verschiedenen Kontingente, desto
schwerfälliger die Führung und desto mehr administrative
Probleme würden sich stellen ²⁵⁾.
- f. Die Truppe darf nur zur Selbstverteidigung von der Waffe
Gebrauch machen. Eine weite Auslegung des Selbstver-
teidigungsrechts könnte die Unterscheidung zwischen Frie-
densoperationen und Zwangsmassnahmen im Sinne von Kapitel
VII der Charta verwischen. Es erscheint deshalb richtig,
die für die UNEF geltende Regel auch für die Zukunft bei-
zubehalten: die Truppe darf niemals die Initiative ergrei-
fen, Gewalt anzuwenden, ist jedoch ermächtigt, einen be-
waffneten Angriff mit Gewalt abzuwehren, vor allem Ver-
suche, sie mit Gewalt von von ihr besetzten Stellungen zu
verdrängen.

Hingegen wird man der Truppe ein Verhaftungsrecht einräu-
men müssen (gegenüber Personen, die einen Waffenstillstand
verletzen oder eine Demarkationslinie unter verdächtigen
Umständen überschreiten oder sich unerlaubterweise in
bestimmten Zonen aufhalten) ²⁶⁾.

- g. Um politische und juristische Schwierigkeiten zu vermeiden,
soll die Straf- und Disziplinargewalt bei demjenigen Staat,
dessen Kontingent der Delinquent angehört, liegen und
nicht bei dem von der UN ernannten Kommandanten der Streit-
kräfte. Zuständig wären also die Kommandanten der natio-
nalen Kontingente der Friedensstreitkraft oder die Gerichte

25) Im Falle der UNTEA stellte nur ein Staat, Pakistan, Truppen.
GOODRICH, a.a.O., S. 75.

26) Bericht HANMARSKJOELD, S. 30, 76/77.

der Staaten, die solche Kontingente stellen. Dies ist auch deshalb notwendig, weil es kein UN-Militärstrafrecht gibt.

- h. Die von den UN geführte Operation ist von der Tätigkeit der nationalen Behörden zu trennen. Die Truppe der UN kann, wenn sie auf einem gegebenen Gebiet die ihr übertragenen Befugnisse ausübt, weder in Konkurrenz noch in Zusammenarbeit mit den Behörden des Gebietsstaates handeln. Das Personal der UN darf sich in keiner Weise in die inneren Verhältnisse einmischen, in Uebereinstimmung mit dem Grundsatz von Art. 2 Ziff. 7 der Charta. Im allgemeinen wird ihre Rolle auf die äussern Aspekte der politischen Lage beschränkt sein ²⁷⁾.
- i. Die grundlegenden Regeln der Vereinigten Nationen über die Pflichten der internationalen Beamten müssen auch auf die Friedensstreitkräfte Anwendung finden. Die Truppe hat sich jeder Handlung zu enthalten, die den internationalen Charakter der Operation in Mitleidenschaft ziehen könnte. Sie schuldet einzig der Organisation Loyalität. Art. 100 der Charta gilt grundsätzlich auch für die Organe einer Friedensoperation. Das liegt nicht nur im Interesse der Aktion selbst, sondern auch in demjenigen der truppenstellenden Staaten, deren Verantwortlichkeit nur auf diese Weise beschränkt werden kann.
- j. Abgesehen von Neutralitätserwägungen ergibt sich aus dem Völkerrecht und aus der Charta, dass jede Friedensaktion immer der Zustimmung des Gebietsstaates wie auch derjenigen Staaten, die militärisches Personal oder Material zur Verfügung stellen, bedarf, da es sich ja nicht um Zwangsaktionen gemäss Kapitel VII der Charta handelt ²⁸⁾.

27) Bericht HAMMARSKJOELD, S. 71/72; GOODRICH, a.a.O., S. 74.

28) Vgl. hierüber HAMMARSKJOELD, S. 67/68.

- 22 -

- k. Zweckmässig wäre, dem Generalsekretär oder gegebenenfalls dem Sicherheitsrat oder der Generalversammlung ein konsultatives Komitee beizugeben, dem die Truppen zur Verfügung stellenden Staaten angehören würden. Es könnte auch Vertreter des Gebietsstaates oder der Konfliktparteien umfassen. Dieses Komitee würde die Durchführung der Operation dauernd überwachen und wäre geeignet, auftauchende Schwierigkeiten zu überwinden. Es hätte jedoch nur beratende Funktionen. Eine Teilung der Verantwortlichkeit wäre zu vermeiden. Die Leitung der Operation muss beim Generalsekretär und beim Oberbefehlshaber der Streitkräfte liegen ²⁹⁾.
- l. Erwünscht wäre, wenn sich das ermöglichen lässt, eine zeitliche Beschränkung der Aktion.
- m. Schliesslich wäre die Finanzierung von vorneherein zu regeln.

9) Alle diese Grundsätze sind in den grundlegenden Beschlüssen der zuständigen Organe der UN niederzulegen oder vertraglich mit den beteiligten Staaten zu regeln. Jeder Staat, der Truppen oder Material zur Verfügung stellt, wird mit den UN ein Abkommen abschliessen müssen. Darin wären auch die weiteren rechtlichen, administrativen und finanziellen Detailfragen zu regeln, auf die hier nicht weiter eingetreten werden soll.

Es wäre wünschbar, wenn die Schweiz schon zur Vorbereitung einer Friedensaktion und vor allem zur Ausarbeitung des ihr zu erteilenden Mandats beigezogen würde, obwohl sie den UN nicht als Mitglied angehört. Dies sollte sich verwirklichen lassen, wenn auf die Beteiligung unseres Landes Wert gelegt wird.

29) Vgl. hierüber die zutreffenden Ausführungen von Generalsekretär HAMMARSKJOELD in seinem Bericht, S. 77/78.

IV. Militärische und finanzielle Aspekte

10) Einleitung

a. Zahl der Interessenten

Es fehlen jegliche Angaben über das wirklich vorhandene Interesse der Schweizer an der Mitwirkung in Truppenkontingenten für Friedensoperationen im Ausland. Dieses hängt nicht zuletzt von der Konjunkturlage (Arbeitsmarkt) ab.

b. Materielle Kriegsbereitschaft

Eventuelle Kontingente dürfen die Kriegsbereitschaft der Schweiz nicht schwächen. Es handelt sich hier lediglich um die materielle Kriegsbereitschaft, die durch die Abgabe von Korpsmaterial beim Fehlen entsprechender Reserven beeinträchtigt werden könnte. Die personelle Kriegsbereitschaft ist hingegen nicht zu berücksichtigen, da sie durch schweizerische Kontingente qualitativ nicht anders geschwächt würde als durch die Wehrmänner mit Auslandurlaub.

11) Einsatzarten

Es sind vier typische Einsatzarten möglich, die sowohl einzeln wie in irgend einer Kombination denkbar sind.

a. Polizeiaktionen

- Halten, Ueberwachen oder Bewachen von Geländeteilen, wichtigen Punkten, Einrichtungen und Gebäuden
- Sicherung von Transporten
- Schutz von Bevölkerungsteilen
- Trennen feindlicher Kräfte

b. Beobachter

- Ueberwachen der Einhaltung von Waffenstillstandsbedingungen
- Kontrolle einer Demarkationslinie

c. Sanitätsdienst

- Betrieb von sanitätsdienstlichen Einrichtungen
- Unterstützung mittels Sanitätspersonals oder -materials

d. Technische Unterstützung

- Wiedereingangssetzen von Einrichtungen und Funktionen im öffentlichen Interesse wie
 - Post-, Telegraphen-, Telephon-, Radio- und Fernsehbetriebe
 - Verkehrs- und Transportwesen
 - Wasser- und Energieversorgung
 - Verteilung von Konsumgütern an die Bevölkerung
- Hilfeleistung aller Art

12) Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einsatza. Möglichst wenig Improvisationen

Ganz allgemein ist ein Einsatz schweiz. Truppenkontingente für Friedensaufgaben im Ausland nur dann zu verantworten, wenn die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Verlauf gegeben sind. Die Schweiz kann sich weniger als andere Staaten blosser Teil- oder gar Misserfolge leisten, da solche nicht nur das internationale Ansehen unseres Landes und unserer Armee herabsetzen, sondern sich unweigerlich auch zu Ungunsten der internationalen humanitären Tätigkeit der Schweiz und insbesondere des Roten Kreuzes auswirken würden. Improvisationen müssen daher auf ein Minimum beschränkt werden. Es wird zwar immer Improvisationen geben, doch soll alles, was irgendwie geplant und vorausgesehen werden kann, in die Vorbereitungen eingeschlossen und berücksichtigt werden, insbesondere:

1. Nachrichtenbeschaffung

Die Beschaffung von Nachrichten ist eine Daueraufgabe, deren Ergebnisse ständig à jour zu halten sind. Technisch ausgedrückt bestehen Nachrichtenbedürfnisse über

- die Umwelt, d.h. die besonderen Gegebenheiten des Einsatzgebietes: Klimatische Verhältnisse, Gelände (Eignung für Märsche und Transporte, Zustand der Verkehrswege, taktisch wichtige Punkte usw.), nicht unterstellte Mittel (Streitkräfte des Einsatzgebietes, internationales (UNO-) Kommando sowie diesem unterstellte na-

- 25 -

tionale Kontingente), Zivilbevölkerung, Einrichtungen (Übermittlungs-, Alarm-, Propaganda-, Verkehrs- und Transportmittel, Betriebe, Energie-, Lebensmittel- und Trinkwasserversorgungseinrichtungen und -depots);

- den möglichen "Feind".

Da es nicht denkbar ist, alle Staaten der Erde zu berücksichtigen, muss der Akzent der Nachrichtenbeschaffung auf mögliche und insbesondere wahrscheinliche Einsatzgebiete sowie auf die Führungsorgane der UNO und die nationalen Kontingente gelegt werden. Besonders wertvoll sind für uns die Erfahrungen von Kanada, den skandinavischen Staaten, Irland, Oesterreich und Italien.

Die diplomatischen und konsularischen Vertretungen sowie die im betreffenden Gebiet ansässigen Schweizer können dabei gute Dienste leisten; besonders wertvoll sind Auslandschweizer, die bei den fremden Behörden gut eingeführt sind, enge Beziehungen zur Schweiz unterhalten und unsere Armee kennen. Die permanente Nachrichtenbeschaffung wird aber nie eine Erkundung an Ort und Stelle durch eine qualifizierte Equipe aus der Schweiz unmittelbar vor dem Einsatz ersetzen können.

2. Planung des Einsatzes

Alle möglichen Einsätze sind genau zu durchdenken. Als Grundlage können typische Fälle angenommen werden wie:

- Eigenheiten des Einsatzgebietes: Klima (z.B. wie die Schweiz, subtropisch, tropisch), Sprache der Bevölkerung (Westeuropäern verständlich oder nicht).
- Entfernung des Einsatzgebietes (z.B. Nachbarstaat der Schweiz, Vorderer Orient, Zentralafrika, Ostasien)

3. Vorbereitung des Kontingentes

Das Kontingent wird entsprechend der von unsern Behörden in Aussicht genommenen Einsatzart (Einsatzarten) organi-

-/-

- 26 -

siert, ausgebildet und bereitgehalten.

Für die Lösung der Probleme bedarf es besonderer Organe, nämlich für die politischen Aspekte beim EPD und für die Planung des Einsatzes und die Vorbereitung des Kontingentes beim EMD. Auf dem Gebiet der Nachrichtenbeschaffung hätten diese Organe eng zusammenzuarbeiten, und zwar sowohl für die Festlegung der Bedürfnisse wie für die eigentliche Beschaffung.

b. Qualität des Kontingentes

1. Personal

- Auswahl von Führer und Truppe

Grundsätzlich kommen nur voll ausgebildete Armeeangehörige in Frage. Ausnahmen können für sonst qualifiziertes Personal zugelassen werden (z.B. Dolmetscher, Techniker). Das gesamte Personal wird auf seine gesundheitliche Eignung überprüft, wobei ein strengerer Masstab als für Rekruten anzuwenden ist (Tropenfähigkeit, Zustand der Zähne). Bei den Führern und Spezialisten spielen auch Sprachkenntnisse eine Rolle. Unzuverlässige Elemente und Abenteurernaturen müssen vom Kontingent ferngehalten werden.

- Besondere Ausbildung

Das Kontingent bedarf einer besonderen Ausbildung, um mit seiner Aufgabe und mit eventuellem neuem Material vertraut zu werden. Es muss zudem eine allgemein brauchbare Instruktion über die Grundsätze der Hygiene und für die Zusammenarbeit mit ausländischen Kommandostellen und Streitkräften erhalten, wozu Rudimente der englischen Kommandosprache gehören. Die Ausbildungsperiode gibt auch Gelegenheit, sich gegenseitig kennen zu lernen und den Verband zusammenzuschweissen.

2. Material

Massgebend sind die Bedürfnisse in den möglichen Einsatz-

-/-

gebieten. Allgemein wird unser Ordonnanzmaterial den grösseren Entfernungen, schlechteren Verkehrswegen und ungewohnten klimatischen Bedingungen angepasst werden müssen. Wo geeignetes schweizerisches Material fehlt, um die Bedürfnisse zu decken, sind Käufe im Ausland nötig. Auch die Versorgung wird eine Sonderregelung erfahren müssen.

c. Rasche Verfügbarkeit

Das Kontingent muss rasch verfügbar sein, d.h. innerhalb einer Woche aus der Schweiz abreisen und an den Einsatzort gelangen können. Die Bereitschaft in der Schweiz und der Transport ins Ausland sind entsprechend vorzubereiten und zu organisieren. Die Ankunft im Einsatzgebiet muss gestaffelt erfolgen, um geordnet zu sein und günstige Bedingungen für den nachfolgenden Einsatz zu schaffen.

Eine Erkundungsequipe reist sofort ab, stellt die besonderen Verhältnisse im Einsatzgebiet fest und meldet die Bedürfnisse per Funk oder mit den Mitteln unserer Auslandsvertretungen in die Schweiz, damit in letzter Minute Personal und Material den Erfordernissen des Einsatzes angepasst werden können.

Die Vorhut folgt in wenigen Tagen. Sie bereitet Ankunft und Einsatz des Gros vor (Unterkunft, Verpflegung, Verbindungen usw.).

7 - 10 Tage nachdem der Beschluss gefasst wurde, ein schweizerisches Kontingent zu stellen, muss das Gros im Einsatzgebiet eintreffen können.

d. Klare Kommandoverhältnisse

Folgende Kommandoverhältnisse bedürfen einer klaren Regelung:

- UNO-Kommando zum Kommando des schweizerischen Kontingents
- Schweiz (politische und militärische Führung) zum Kommando des schweizerischen Kontingentes

- 28 -

Schweizerischerseits ist darauf Bedacht zu nehmen, dass ungeachtet des Umfangs des Kontingentes der oberste schweizerische Führer im Ausland einen genügend hohen Grad bekleidet, um sich den nötigen Respekt verschaffen und gegebenenfalls im Interesse der Schweiz eingreifen zu können oder unter Umständen das UNO-Kommando zu übernehmen. Für letzteres wäre ein Offizier im Rang eines Heereseinheitskommandanten Erfordernis. Das Postulat des genügend hohen Grades lässt sich durch die Bildung eines über den einzelnen Teilen des Kontingentes stehenden Stabes erfüllen.

Für die Schweiz könnten sich in dieser Beziehung, besonders bei Aktionen von längerer Dauer, personelle Schwierigkeiten ergeben, nicht zuletzt weil unser Land über keine Reserve von Offizieren im Generalsrang verfügt. Es dürfte sich deshalb u.U. als zweckmässig erweisen, eine Regelung für temporäre Beförderungen vorzusehen. Ein derartiges Beförderungssystem könnte zur - unbedingt erforderlichen - Anpassung an die Rangordnung allfälliger anderer kontingentstellender Staaten auch in den unteren Offizierschargen notwendig werden.

e. Handlungsfreiheit im Rahmen des dem Kontingent erteilten Auftrages

Die schweizerischen politischen Behörden haben dafür besorgt zu sein, dass dem Kommandanten des schweizerischen Kontingentes im Rahmen seines Auftrages volle Handlungs- und Bewegungsfreiheit zugestanden und tatsächlich gelassen wird, was bei den bisherigen Einsätzen von UNO-Truppen nicht immer der Fall war.

f. Anpassung der Mittel

Die personellen und materiellen Mittel sind so in der Schweiz bereitzuhalten, dass sie den Bedürfnissen der Lage entsprechend eingesetzt werden können. Die Mittel

-/-

- 29 -

sind nach erhaltenem Auftrag den besonderen Einsatzbedingungen und der besonderen Aufgabe anzupassen. Sie müssen auch während des Einsatzes erneuert werden können.

13) Mögliche Organisation

a. Feste organisatorische Massnahmen in der Schweiz

Das EPD (Abteilung für Internationale Organisationen) hätte in Verbindung mit den diplomatischen und konsularischen Vertretungen folgende Planungsaufgaben:

- Politische Vorbereitungen
- Verbindung mit der UNO (evtl. andern internationalen Organisationen) und ausländischen Staaten
- Organisation der permanenten Nachrichtenbeschaffung (mögliche Einsatzgebiete, internationale oder ausländische Organe, kontingentstellende Staaten)

Gegobenenfalls müsste hiefür zusätzliches Personal beigezogen werden.

Beim EMD müsste ein Inlandstab geschaffen werden.

Seine Aufgaben:

- Informationsdienst in der Schweiz für Anwerbung
- Rekrutierung, Organisation, Ausbildung und Bereithaltung des Kontingentes
- Militärische Vorbereitung und Leitung des Einsatzes von der Schweiz aus

Seine Mittel (schon während der Vorbereitungszeit):

- ständiges Personal: 12 Personen (Berufsmilitärs und Zivilangestellte)
- nichtständiges Personal für die Aushebung (Aerzte, Experten usw.)

Das ständige Personal wird ablösungsweise auch im Auslandstab verwendet, um die notwendigen praktischen Erfahrungen zu sammeln.

b. Vorbereitung und Bereithaltung des Kontingentes

1. Konzeption

Abgesehen von der besonderen Ausbildung und Verwendung seiner Teile sind die Vorbereitung und Bereithaltung des Kontingentes unabhängig von der Einsatzart (Polizeiaktion, Beobachter, Sanität, technische Unterstützung) und somit grundsätzlich gleich zu gestalten. Dies erlaubt eine einheitliche Konzeption:

X Mann in der Schweiz besonders ausgebildet, für z.B. 1 Jahr auf Pikett entlassen, um innert 7 Tagen zu einem Einsatz im Ausland von bis zu 200 Tagen (6 Monate eigentlichen Auslandeinsatzes zuzüglich Mobilmachungs-, Transport-, Ablösungs- und Demobilmachungstage) aufgeboten werden zu können. (X ist entsprechend der Einsatzart veränderlich).

2. Rekrutierung

Die Rekrutierung wird durch einen Werbeauftrag des Inlandstabes beim Militärdepartement ausgelöst und erfolgt auf Grund freiwilliger Meldungen je im Frühjahr und Herbst am Standort der Universitätskliniken Genf, Lausanne, Bern, Basel und Zürich. Die Rekrutierung hat so viel Leute zu erfassen, dass nach den unvermeidlichen Abgängen (die bei der Freiwilligkeit wesentlich höher sein dürften als für den obligatorischen Militärdienst) noch ein genügender Bestand für das vorgesehene Kontingent verbleibt.

3. Ausbildung

Die Ausbildung des Kontingentes erfolgt unmittelbar vor der Pikettstellung je in den Monaten Juni und Dezember, wobei ein Ausbildungskurs als ein Wiederholungskurs angerechnet wird.

4. Impfungen

Die ersten Impfungen werden während der Rekrutierung durchgeführt, die letzten während der Ausbildung des

- 31 -

Kontingentes. Die zusätzlich nötigen Impfungen erfolgen in der Zwischenzeit durch einen Zivilarzt auf Grund der dem Mann mitgegebenen Anweisungen.

c. Mögliche Zusammensetzung des Kontingentes

1. Organisation

Das Kontingent kann sich aus folgenden Verbänden oder einer Auswahl daraus zusammensetzen:

- Auslandstab mit Stabstrp.
- Ueberwachungsbataillon (Stab, Stabskp., 3 Ue.Kp.)
- Beobachterverband
- Sanitätsverband
- Verband für technische Unterstützung

2. Personalbestand

	Of.	Uof.	Sdt.	Total
Auslandstab mit Stabstrp.	40	30	110	180
Ue.Bat.	35	65	430	530
Beobachterverband	25	5	20	50
Sanitätsverband	10	40	70	120
Verband für technische Unterstützung	10	40	70	120
Maximalbestand des Kontingentes	120	180	700	1000

Es handelt sich um einen Maximalbestand, aus dem das Einsatzkontingent je nach Bedarf zusammengesetzt werden könnte.

3. Material

Die persönliche Ausrüstung entspricht derjenigen der schwedischen UNO-Kontingente und muss in doppelter Gar-

-/-

- 32 -

nitur (2 Kontingente) plus Reserve vorhanden sein, bei Maximalbestand des Kontingentes also $2 \times 1000 + 500 = 2500$. Wenn das Kontingent effektiv eingesetzt wird, muss diese Ausrüstung jährlich zu einem grossen Teil erneuert werden.

Für die Kollektivausrüstung ist eine doppelte Garnitur notwendig. Im Einsatzgebiet muss neben der Garnitur des Kontingentes noch eine erste Reserve von $1/3$ verfügbar sein, während weitere $2/3$ in der Schweiz zugleich eine zweite Reserve bilden und der Ausbildung des folgenden Kontingentes dienen.

Das Material ist im Einsatzgebiet infolge der allgemein ungünstigeren Klima-, Verkehrs- und Unterhaltsverhältnisse einer grösseren Abnutzung ausgesetzt als in der Schweiz, weshalb jährlich im Mittel $1/5$ einer Garnitur erneuert werden muss.

Die Munitionsausrüstung entspricht den schweizerischen Normen; beim Kontingent muss eine Reserve im Umfang der Munitionsausrüstung bereitgehalten werden.

14) Kosten

a. Allgemeines

Um Grundlagen für die Berechnung der Kosten zu erhalten, mussten verschiedene Annahmen getroffen werden. Die einen gründen sich auf die vorgesehene Organisation und Ausrüstung des Kontingentes (z.B. Kaufpreis für besonders zu beschaffendes Material) während es sich bei andern um Durchschnittswerte handelt (z.B. Transportdistanz zum Einsatzort, jährliche Kosten für die Erneuerung des Materials). Auf Grund der so getroffenen Annahmen erfolgten Berechnungen, deren Ergebnisse in den Tabellen 1 - 6 wiedergegeben werden. Die Detailunterlagen sind aus besonderen Dokumenten ersichtlich, die bei der General-

-/-

stabsabteilung eingesehen werden können.

Die Angaben in den Tabellen sind als Grössenordnungen zu betrachten, weil in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit nicht alle Faktoren genau erfasst werden konnten. Die Wirklichkeitsnähe der Berechnungen kann immerhin am praktischen Beispiel der schweizerischen medizinischen Equipen in Jemen geprüft werden. 1965 beliefen sich die Betriebsausgaben für 25 bis 30 Mann auf 1'226'000 Franken, was den für einen Sanitätsverband von 120 Mann vorgesehenen 6 Mio. entspricht.

Es muss unterschieden werden zwischen Bereitschaftskosten (Kosten, die durch die Bereitstellung des Kontingentes in der Schweiz entstehen, unabhängig davon, ob es eingesetzt wird oder nicht) und Einsatzkosten (Transportkosten zum und Betriebskosten im Einsatzgebiet sowie Materialerneuerungskosten). Es müssen ferner unterschieden werden die einmaligen, nur im ersten Jahr vorkommenden Kosten, sowie die alljährlich entstehenden Kosten.

b. Kostenschätzungen

Bei den folgenden Zahlen handelt es sich um solche für die vorgesehene Maximallösung. Es sind jedoch je nach Einsatzfall reduzierte Lösungen möglich.

Die Bereithaltung von 2000 einsatzbereiten Freiwilligen und die Materiallagerung dürfte Ausgaben von rund Fr. 1'470'000.- im ersten Jahr und Fr. 1'360'000.- in den folgenden Jahren verursachen (Einzelheiten s. Anhang, Tabelle 1). Die Kosten für die erstmalige Beschaffung des Materials würden z.B. für ein Ueberwachungsbataillon rund 40 Mio Franken betragen (Tabelle 2). Beim Einsatz entstünden für dasselbe Bataillon Transportkosten zwischen der Schweiz und dem Einsatzgebiet

(Beispiel: Madagaskar) von rund 3 Mio Franken jährlich (Tabelle 3). Die Betriebskosten im Einsatzraum werden für den entsprechenden Verband auf 20 Mio Franken im Jahr geschätzt (Tabelle 4).

Die Totalkosten für das Ueberwachungsbataillon und dessen Einsatz betragen im ersten Jahr ca. 68 Mio Franken, in den folgenden Jahren 28 Mio Franken (Tabelle 5). Dazu kämen Kosten für Stab und Stabstruppen. Für die maximale Lösung (Auslandstab mit Stabstruppen, Ueberwachungsbataillon, Beobachterverband, Sanitätsverband und Verband für technische Unterstützung) müsste im ersten Jahr mit Totalkosten von rund 111 Mio Franken bzw. in den folgenden Jahren 51 Mio Franken gerechnet werden (Tabelle 6), immer Vorbereitung und Einsatz zusammen gerechnet.

Von den Einsatzkosten würden aber die UN einen Teil zurückerstatten (s. S. 35 ff.).

c. Vergleich mit dem Ausland

Auf Anfrage teilten uns die irischen Behörden vertraulich mit, dass sich die Kosten für das irische Kontingent in Zypern (Infanteriebataillon von 520 Mann inkl. Stab) auf rund £ 190'000 (rund SFr. 2'280'000) für 6 Monate belaufen. Der Vergleich erfolgt mit allen Vorbehalten hinsichtlich Voraussetzungen, namentlich da Irland eine stehende Armee hält.

Es handelt sich dabei um die sog. ausserordentlichen Kosten, die aus der Entsendung und Aufrechterhaltung des Kontingents entstehen. Die ordentlichen Gehälter und Zulagen der Truppenangehörigen sind deshalb nicht inbegriffen (sie betragen zwischen wöchentlich rund SFr. 100.- für einen ledigen Soldaten und z.B. rund SFr. 270.- für einen verheirateten Feldweibel mit 3 Kindern). Dagegen sind die Ueberseezulagen in der genannten Summe enthalten, von der sie 75 - 80 % ausmachen. Inbegriffen sind auch die Kosten für besondere Anschaffungen (hauptsäch-

- 35 -

lich Bekleidung) und übermässige Abnutzung. Nicht berücksichtigt sind administrative Kosten und alle Transportkosten.

15) Finanzierung

(insbesondere Aufteilung der Kosten zwischen der Schweiz und den Vereinigten Nationen)

Bei den bisherigen Operationen erfolgte die Regelung folgendermassen:

a. UNEF

In seinem zweiten Bericht über den Plan einer UNEF vom 6. November 1956 (UNO-Dokument A/3302) schlug der Generalsekretär der Generalversammlung folgende Basis für die Aufteilung der Kosten zwischen den UN und den teilnehmenden Staaten vor:

"... a nation providing a unit would be responsible for all costs of equipment and salaries, while all other costs should be financed outside the normal budget of the UN."

Die Generalversammlung stimmte diesem Antrag am 7. November 1956 zu (Resol. 1001 ES-1).

Ungefähr ein Jahr später präziserte der Generalsekretär in einem Bericht vom 9. Oktober 1957 (A/3694) diesen Grundsatz wie folgt:

Die Ausgaben für Sold und Gehälter und für die normale Ausrüstung der nationalen Kontingente sollten von den Teilnehmerstaaten getragen werden; hingegen sollten die UN den Staaten für folgende Ausgaben eine Rückerstattung leisten: während der ersten sechs Monate für die Spezialzulagen (special allowances), die den Truppen der UNEF zufolge ihrer Zugehörigkeit zu dieser Streitmacht zu bezahlen sind, vorausgesetzt, dass diese Zulagen als vernünftig (reasonable) betrachtet werden können; sollte das Kontingent länger als sechs Monate bleiben oder er-

-/-

- 36 -

setzt werden, sollten die UN dem betreffenden Staat alle ausserordentlichen Auslagen zurückvergüten, die ihm aus dem Dienst seines Kontingentes mit der UNEF entstehen. Hinsichtlich der Ausrüstung der Kontingente sollten die UN die Kosten für den Ersatz von zerstörtem Material oder für ausserordentliche Abnutzung bezahlen.

Die Truppenabkommen zwischen den UN und den kontingentstellenden Staaten sehen lediglich vor, dass die Kostendeckung in Zusatzabkommen geregelt werden sollte ³⁰⁾. In der Folge wurden keine eigentlichen Zusatzabkommen abgeschlossen, doch wurden die finanziellen Fragen von Fall zu Fall durch Absprache des Generalsekretärs mit den Regierungen der kontingentstellenden Staaten geregelt.

Mit Bezug auf Entschädigungen bei Verletzung, Krankheit und Tod sehen die Dienstvorschriften für die UNEF vom 21. Februar 1957 (ST/SGB/UNEF/1), die integrierenden Bestandteil der Truppenabkommen bilden, vor, dass sie nach den Vorschriften des jeweiligen Teilnehmerstaates bemessen und von diesem ausgerichtet werden. Nach Konsultation mit den betroffenen Regierungen anerkannte aber der Generalsekretär eine Rückerstattungspflicht der UN. Sein entsprechender Bericht wurde von der Generalversammlung gebilligt (A/3694).

Folgende Ausgaben wurden in praxi schliesslich direkt von der UNO bestritten: Proviant und Unterhalt der Truppen, eine tägliche Ueberseezulage (daily overseas allowance), Reise- und Verpflegungszulagen, Errichtung von

³⁰⁾ United Nations Treaty Series, Bd. 271 (Abkommen mit Finnland, Norwegen und Schweden); Bd. 274 (m. Brasilien, Kanada, Dänemark u. Indien); Bd. 277 (m. Jugoslawien), je-weilen Art. 10.

Urlaubszentren, Betriebsstoffe, Verbindungen, Einkaufsläden, Ausrüstung von Werkstätten, Büromaterial und die Benützung der Flugzeuge der Royal Canadian Air Force für den Transport. Ferner haben die UN aufzukommen für Schadenersatzansprüche (Summary Study of the Experience derived from the establishment and operation of the Force (UNEF), Bericht des Generalsekretärs vom 9. Oktober 1958, A/3943, § 120).

b. ONUC

Der ONUC (United Nations Forces in the Congo) liegen Resolutionen sowohl des Sicherheitsrates (die erste datiert vom 14. Juli 1960) als auch der Generalversammlung (erste vom 20. September 1960) zugrunde. Sie äussern sich nicht über die Aufteilung der Kosten zwischen Teilnehmerstaaten und UN, ebensowenig wie die besondere Resolution der Generalversammlung vom 20. Dezember 1960 über die Finanzierung der ONUC, die die (umstrittene) Feststellung enthält, die Ausgaben der UNO für die ONUC seien "expenses of the Organisation" im Sinne von Art. 17 § 2 der Charta.

Es war von Anfang an allgemein anerkannt, dass die UN wie bei der UNEF nicht die vollen Kosten für die ONUC übernehmen würden, und trotz Fehlens besonderer Vereinbarungen wurde die Aufteilung der Kosten zwischen UN und Teilnehmerstaaten, wie sie sich bei der UNEF herauskristallisiert hatte, auch auf die ONUC angewandt.

c. UNFICYP

Für die Aufteilung der Kosten der UNFICYP zwischen den UN und den Staaten, die Kontingente stellen, besteht keine einheitliche Regelung, sondern die Lösungen wurden pragmatisch und von Land zu Land verschieden getroffen. Die Resolution des Sicherheitsrates über die Aufstellung

- 38 -

der UNFICYP vom 4. März 1964 (S/5575) enthält zwar hinsichtlich der Finanzierung die Empfehlung, dass alle aus der Stationierung der Streitkräfte entstehenden Kosten von den Regierungen, welche die Kontingente stellen, und der Regierung von Zypern nach einem von ihnen einverständlich festgelegten Modus getragen werden sollen; der Generalsekretär könne auch freiwillige Beitragsleitungen für diesen Zweck annehmen.

In diesem Sinne lautet auch die Regelung in den Truppenabkommen zwischen den UN und den kontingentstellenden Staaten. Die Truppenabkommen (z.B. der Notenwechsel über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Bundesregierung der Republik Oesterreich und den Vereinigten Nationen über den Dienst österreichischer Kontingente im Rahmen der Streitkräfte der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens in Zypern vom 21./24. Februar 1966, Art. 4) verweisen auf die Dienstvorschriften für die Streitkräfte der Vereinten Nationen in Zypern vom 24. April 1964 (ST/SGB/UNFICYP/1), und diese bestimmen in Ziff. 33 und 39, dass die Besoldung der Angehörigen der Streitkräfte und die Entschädigungen bei Tod, Verletzung und Erkrankung Sache ihres jeweiligen Staates ist.

In praxi übernehmen die UN direkt die sog. "frais de fonctionnement" ("dépenses d'exécution") (namentlich Kosten für "relève des contingents", für die eigentlichen militärischen Operationen, für Miete von Lokalen, die Rationen und die Gehälter von zivilem Personal). Diese Kategorie von Kosten wurde vom Generalsekretär im November 1965 auf US \$ 10'425'000 für die Zeit vom 27. März 1964 bis 26. Dezember 1965 geschätzt. Die Kosten des Transportes vom kontingentstellenden Staat nach Zypern tragen ebenfalls grundsätzlich die UN. Jedoch er-

-/-

- 39 -

klärten sich drei Staaten (USA, Grossbritannien und Italien) bereit, die Kontingente gratis per Flugzeug nach Zypern zu transportieren. Die UNO wird auch die Kosten des Rücktransportes zu übernehmen haben. Sie figurieren deshalb in jedem Budget für die UNFICYP als Rückstellung (jeweilen \$ 900'000; später, nach der erfolgten Reduktion der Truppenbestände im Juli/Oktober 1965, nur noch \$ 610'000).

Die Kosten für Besoldung und Zulagen, Material und Entschädigungen bei Tod und Invalidität gehen grundsätzlich zu Lasten der kontingentstellenden Staaten. Nicht alle Staaten, die Truppenkontingente zur Verfügung zu stellen gewillt waren, erklärten sich aber bereit, diese Kosten voll und ganz zu übernehmen. Einige Staaten machten ihre Beteiligung vielmehr davon abhängig, dass ihnen gewisse Kosten zurückerstattet würden. Der Generalsekretär der UN erklärte sich in einem geheimen Memorandum vom März 1964 an die Regierungen der Staaten, die für eine Stellung von Truppenkontingenten in Frage kamen, zum vorneherein bereit, den Staaten unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Leistungsfähigkeit entgegenzukommen. Für jeden Staat bestehen somit individuelle Regelungen. Die Extremfälle sind Grossbritannien und Kanada einerseits, die die Kosten voll übernehmen, und Irland andererseits, das die Rückerstattung aller "zusätzlichen Kosten" verlangte. Die andern Staaten (Oesterreich, Dänemark, Finnland und Schweden) haben mittlere Lösungen gewählt.

Unter "zusätzlichen Kosten" sind dabei die Kosten zu verstehen, die einem Staat aus der Beteiligung an der Friedensaktion als solcher entstehen, d.h. ohne die Auslagen, die der betreffende Staat ohnehin hätte, wenn die Angehörigen seines Kontingents den ordentlichen Militär-

-/-

- 40 -

dienst in der Heimat leisten würden. Nicht als zusätzliche Kosten gelten auch die Auslagen der Staaten für die besondere Ausbildung vor der Entsendung der Truppen nach Zypern; diese Auslagen gehen zu Lasten der kontingentstellenden Staaten.

Die von der UNO den kontingentstellenden Staaten zurückzuvergütenden Auslagen wurden für die Zeit vom 23. März 1964 bis 26. Dezember 1965 mit US \$ 31'075'000 beziffert, davon allein US \$ 26'650'000 für Sold und Entschädigungen.

Die UNO bestritt die Kosten (sowohl die von ihr direkt übernommenen als auch die Rückerstattungen an die Teilnehmerstaaten) ausschliesslich aus den freiwilligen Beiträgen ihrer Mitgliedstaaten und anderer Staaten (worunter der Schweiz); eine Bezahlung aus dem ordentlichen Budget der UN kam nicht in Frage. Dabei war mehrmals ungewiss, ob die freiwilligen Beiträge alle Direktausgaben und Rückerstattungsverpflichtungen decken würden.

Für Staaten, die sowohl Kontingente zu stellen als auch freiwillige Beiträge zu leisten gewillt sind, besteht die Möglichkeit, ihre zusätzlichen Auslagen mit ihrem freiwilligen Beitrag zu verrechnen. Hievon haben verschiedene Staaten Gebrauch gemacht.

d. Konsequenzen für eine Beteiligung der Schweiz

Anzustreben wäre folgende Kostenteilung:

- Bereitschaftskosten durch die Schweiz und
- Einsatzkosten durch die UNO

Angesichts der kritischen Finanzlage der UNO und des schweizerischen Rufes eines finanzstarken Landes ist jedoch damit zu rechnen, dass die UNO die Leistungen der Schweiz nur zögernd oder überhaupt nicht entschädigen wird.

--/--

e. Interne schweizerische Regelung

Da das Problem der schweizerischen Truppenkontingente für Friedensaufgaben im Ausland eine politische und eine die Landesverteidigung lediglich sekundär interessierende Angelegenheit ist, sollten die Kosten dem Budget des Politischen Departements belastet werden. Diese Regelung würde Gewähr bieten, dass sich die erheblichen Kosten nicht schmälern auf die Militärausgaben auswirken und die Kriegsbereitschaft unserer Armee beeinträchtigen könnten.

V. Staats- und verwaltungsrechtliche Fragen

16) Es stellt sich die Frage, ob eine Beteiligung der Schweiz an Friedensaktionen der UN mit militärischen Kräften eine Revision der Bundesverfassung voraussetzt.

Die Bundesverfassung schreibt über die Verwendung der Armee im einzelnen nichts vor. Sie spricht in den Art. 19, 85 Ziff. 9 und 102 Ziff. 11 lediglich darüber, wem die Verfügung über das Bundesheer zustehe, und überträgt in Art. 20 die Gesetzgebungskompetenz über das Heerwesen dem Bunde. Für welche konkreten Zwecke das Heer eingesetzt werden darf und welche Befugnisse dem Militär zu übertragen sind, ist ihr nicht zu entnehmen³¹⁾. Gedacht wurde allerdings an die Verteidigung des Landes gegen aussen und die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern im Sinne von Art. 2 BV.

In diesem Zusammenhang sind auch Art. 85 Ziff. 6 und 102 Ziff. 9 zu berücksichtigen, die von Massnahmen für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz sprechen. Friedensmassnahmen der UN

31) So auch W. BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., S. 686, zu Art. 85 Ziff. 9.

können ohne Zweifel unter den Begriff dieser Massnahmen in einem weitem Sinne gezählt werden. Die weltpolitische Lage befindet sich in ständiger Wandlung und erfordert immer neue Massnahmen zur Bewahrung von Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität. Die Bundesverfassung wollte sicher die Handlungsfreiheit der Bundesbehörden, die jeweils geeigneten und der Situation angepassten Vorkehrungen zu treffen, nicht beschränken. Ihr oberstes Ziel und ihre Voraussetzung sind ja gerade die Wahrung der Existenz und der Unabhängigkeit des Landes. Zwischenstaatliche Konflikte, wo sie sich auch immer abspielen, haben unter den heutigen Verhältnissen immer Rückwirkungen auch auf die Schweiz; sie können sich ausweiten und zu einem allgemeinen Weltkrieg entwickeln. Die Aufrechterhaltung des Weltfriedens liegt auch im primären Interesse der Schweiz. Es ist nicht gesagt, dass diese sich aus einem solchen wieder heraushalten könnte, abgesehen davon, dass auch in einem solchen Fall die Rückwirkungen unser Land schwer treffen würden. Schliesslich ist zu erwähnen, dass gemäss Art. 102 Ziff. 8 BV der Bundesrat ganz allgemein die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen zu wahren hat. Seine Zuständigkeit geht also über die Abwehr einer akuten Gefährdung hinaus. Von der Verfassung aus gesehen ist deshalb die Entsendung von Truppen für eine Friedensmission der UN zulässig³²⁾.

32) In seiner Dissertation "Der Begriff der äusseren Sicherheit u. der Unabhängigkeit nach der Schweizerischen Bundesverfassung", Winterthur 1959, sagt W. KNECHT allerdings, Bundesversammlung und Bundesrat könnten nach Art. 85 Ziff. 6 und 102 Ziff. 9 nur im Falle einer akuten Gefährdung von aussen Gebrauch machen. Es handle sich um eine typische Notstandskompetenz. Es geht aber KNECHT in erster Linie um ein anderes Problem, nämlich um die Abgrenzung der Kompetenzen der erwähnten Artikel gegenüber der normalen Gesetzgebungszuständigkeit. Er stellt richtig fest, dass Art. 85 Ziff. 6 und 102 Ziff. 9 lediglich eine Zuständigkeit des Bundes zu militärischen, polizeilichen und diplomatischen Massnahmen begründen. Zu solchen Massnahmen gehört aber gerade auch die Beteiligung an einer UN-Friedensstreitmacht. Vgl. S. 49, 58 und 113 sowie 50 und 51.

Die Bundesverfassung enthält keine Bestimmung, die sich einer Beteiligung an Friedensoperationen der UN entgegenstellen würde. Schon Walther BURCKHARDT hatte übrigens mit Recht darauf hingewiesen, dass die meisten Verfassungsnormen für das innere, nicht für das internationale Verhältnis gelten³³⁾. Der Verfassungsgesetzgeber von 1874 wollte ausdrücklich keine strikte Bindung der auswärtigen Gewalt an die Bundesverfassung. Soweit die Verfassung interne Probleme regelt und das Verhältnis nach aussen offen lässt und soweit es nicht um schwerwiegende und umstürzende Eingriffe in die innere Staatsstruktur geht, sind die Bundesbehörden deshalb frei in der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Schweiz³⁴⁾.

So hat die Eidgenossenschaft seit über zehn Jahren sich an der Entwicklungshilfe beteiligt und mit internationalen Organisationen und andern Staaten auf diesem Gebiet zusammengearbeitet, ohne dass eine besondere verfassungsmässige Grundlage besteht. In der Botschaft vom 29. Mai 1964 wird mit Recht gesagt, es ergebe sich aus der Verfassung, dass die Wahrung der auswärtigen Beziehungen Sache des Bundes sei und die Hilfe an Entwicklungsländer einen wesentlichen Bestandteil der schweizerischen Politik gegenüber diesen Ländern darstelle. Es stehen ihr weder ausdrückliche Bestimmungen der Verfassung noch

-
- 33) Gutachten vom 26. September 1938 über die Frage allfälliger verfassungsmässiger Schranken beim Abschluss von Staatsverträgen; ferner Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Bern 1931, S. 84.
- 34) Derselben Auffassung auch das Gutachten des Politischen Departements vom 15. August 1957, gekürzt abgedruckt in VE 29 (1959-1960), S. 15-25, sowie K. HAURI, Die Verfassungsmässigkeit der Staatsverträge, Bern 1962, S. 6, 10, 11, 45, 50/51, 54, 56/57, 65-67; P. GUGGENHEIM, Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse, ZSR 82 (1963), II, S. 292-298, vor allem S. 295/296, mit formalrechtlicher Begründung.

deren Grundsätze gegenüber (Seite 25). In der neuesten Botschaft vom 27. Dezember 1966 wird ausgeführt (S. 41/42):

"Die Verfassungsmässigkeit der Vorlage ergibt sich aus der Kompetenz des Bundes auf dem Gebiete der Aussenbeziehungen. Zu entscheiden, was für Massnahmen im einzelnen zur Wahrung und Förderung der Stellung der Schweiz nach aussen notwendig sind, ist Sache von Bundesversammlung und Bundesrat. Eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung, welche zu Massnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe ermächtigen würde, ist deshalb nicht notwendig."

Dasselbe würde auch für die Mitwirkung an Friedensoperationen gelten.

Es bedarf deshalb keiner Revision der Bundesverfassung. Hingegen ist eine Ergänzung des Gesetzes über die Militärorganisation oder der Erlass eines Sondergesetzes notwendig, wie noch gezeigt werden wird.

Der Vertreter des Justiz- und Polizeidepartements in der interdepartementalen Kommission bestritt allerdings diese Auffassung und erklärte, es müsse eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden, insbesondere bilde Art. 85 der Bundesverfassung keine genügende Rechtsgrundlage.

17) Das geltende Recht (Militärorganisation, Militärstrafrecht usw.) ist auf den Dienst im Inland ausgerichtet. Es besteht keine gesetzliche Grundlage, die einen Einsatz von Armeeteilen im Rahmen einer internationalen Aktion auf irgend einem Punkt der Erde erlauben würde. Ein Dienst im Ausland liesse sich unter keinen der beiden einzigen in der Schweiz bekannten Begriffe Instruktionsdienst oder Aktivdienst (in einer seiner drei Varianten Kriegsdienst, Ordnungsdienst, Neutralitätsdienst) subsumieren.

Es muss zuerst ein Weg gesucht werden, der einerseits den praktischen Bedürfnissen eines wirksamen und erfolgreichen Einsatzes im Ausland genügt und andererseits mit dem geltenden Recht nicht zum vorneherein unvereinbar ist. Folgende Lösung drängt sich auf: besonders zusammengestellte

Verbände militärähnlichen Charakters, denen Armeematerial zur Verfügung gestellt wird und die sich aus vertraglich verpflichteten Freiwilligen (Armeeangehörigen mit einem dem Auslandurlaub nahestehenden Statut) zusammensetzen.

Die landesrechtliche Regelung lässt sich nicht durch eine blosse Aenderung der Militärorganisation treffen, da dadurch ein Fremdkörper in das Militärgrundgesetz eingefügt würde. Ein Sondergesetz würde hingegen ermöglichen, alle notwendigen von den üblichen Normen abweichenden Bestimmungen an einem Ort zu vereinen (Statut des Kontingentes und seiner Angehörigen, Anstellungsverhältnis, Unterstellung unter Militärstrafrecht und Militärversicherung, Ausbildung, Ausrüstung, Finanzierung, Verhältnis zur obligatorischen Dienstpflicht usw.).

Neben der Einführung einer besondern Art des Dienstes, nämlich Friedensoperationen einer internationalen Organisation, und dem Ausbau der Möglichkeiten freiwilliger Dienstleistungen, wären in diesem Sondergesetz noch eine Reihe anderer Fragen zu regeln. Sie seien im folgenden lediglich aufgezählt:

- Statut des Kontingents und seiner Angehörigen.
- Ausrüstung und Finanzierung.
- Dauer der Dienstleistung, Verhältnis zur obligatorischen Dienstpflicht.
- Anstellungsverhältnis und Ausbildung.
- Pflicht der Loyalität gegenüber der internationalen Organisation.
- Nachschub, Verwaltung und Sanitätsdienst, wozu vor allem die Besoldung, Lohn- und Verdienstentschädigung und Militärversicherung gehören. Aerztliche Untersuchung und Impfung vor der eigentlichen Dienstleistung.
- Dienstordnung, Disziplinarwesen und Strafgerichtsbarkeit.
- Zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Haftung für unerlaubte Handlungen und Schäden im Zusammenhang mit den Operationen, Verfahren der Regelung derartiger Streitigkeiten.
- Wahl des Kommandanten der Truppe, die zweckmässigerweise

dem Bundesrat zu übertragen ist (die Wahl eines Generals im Sinne von Art. 205 MO kommt hier nicht in Frage).

- Möglichkeit ausserordentlicher Beförderungen (vgl. oben Ziff. 12, lit. d).

Die gesetzliche Regelung wird dem Bundesrat eine gewisse Handlungsfreiheit einräumen müssen. Der Bundesrat ist zu ermächtigen, alle Detailfragen auf dem Verordnungswege zu regeln. Die Verhältnisse werden von Fall zu Fall verschieden sein. Schliesslich kann die Regelung der meisten Fragen nicht autonom erfolgen, sondern muss mit der UN und eventuell den beteiligten Staaten vertraglich vereinbart werden. Derartige Verträge werden in der Regel äusserst dringlich sein und können deshalb nicht der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden. Der Bundesrat ist deshalb durch das Gesetz zu ermächtigen, solche Abkommen in eigener Kompetenz abzuschliessen.

VI. Schlussbemerkungen

18) Zu unterscheiden ist zwischen der grundsätzlichen Bejahung einer Mitwirkung an Friedensoperationen der UN und den Vorbereitungen hiefür einerseits und der Beteiligung an einer konkreten Aktion andererseits. Ein grundsätzlicher Beschluss kann schon jetzt gefasst werden; das gleiche gilt für die Anhandnahme der Vorbereitungen. Die Mitwirkung wäre nur vorzusehen in Fällen, in denen die oben unter Ziff. 7 und 8 erwähnten Bedingungen erfüllt sind. Eine Abweichung vor allem von den Hauptgrundsätzen wäre mit der Neutralität nicht vereinbar und würde der Schweiz eine Mitwirkung verwehren. Hingegen kann der Entscheid über die Beteiligung an einer konkreten Aktion erst dann getroffen werden, wenn die Vereinten Nationen eine solche beschlossen haben. Dabei wären alle Umstände des konkreten Falles zu prüfen und alle Vor- und Nachteile der dannzumaligen politischen Lage abzuwägen. Trotz einer grundsätzlichen Bereitschaft zur Mitwirkung wären die

Bundesbehörden frei, sich im Einzelfall für eine Beteiligung zu entscheiden oder eine solche abzulehnen. Alle Staaten haben sich diese Entscheidungsfreiheit vorbehalten.

Der Aufstellung und dem Einsatz schweizerischer Truppenkontingente für Friedensaktionen der UN stehen militärisch gesehen keine Hindernisse entgegen. Die Finanzierung wäre jedoch so zu gestalten, dass die damit verbundenen Kosten zu keiner Schwächung der Kriegsbereitschaft führen. Die Zahl der Interessenten, die naturgemäss kaum im voraus bestimmbar ist, lässt sich durch die Höhe des Lohnes während des Auslandesatzes steuern.

Anhang:

Tabellen 1 - 6 (Kosten).

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
I. <u>Vorbemerkung</u>	1
1) Erklärung von Bundesrat Wahlen. Interdepartementale Studienkommission	1
II. <u>Allgemeines</u>	2
2) Definitionen	2
3) Präzedenzfälle und Zukunftsaussichten	3
4) Rechtsgrundlage der Friedensoperationen	5
5) Militärische Vorbereitungen von Mitgliedstaaten	9
III. <u>Völkerrechtliche und aussenpolitische Fragen</u>	12
6) Neutralität	12
7) Hauptbedingungen für eine schweizerische Beteiligung im Zusammenhang mit der Neutralität	13
8) Weitere massgebende Grundsätze	17
9) Vertragliche Regelung mit den UN	22
IV. <u>Militärische und finanzielle Aspekte</u>	23
10) Einleitung	23
11) Einsatzarten	23
12) Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einsatz	24
13) Mögliche Organisation	29
14) Kosten	32
15) Finanzierung	35
V. <u>Staats- und verwaltungsrechtliche Fragen</u>	41
16) Bundesverfassung	41
17) Gesetzgebung	44
VI. <u>Schlussbemerkungen</u>	46
<u>Anhang</u> : Tabellen 1 - 6 (Kosten)	(Anhang)