

dodis.ch/54910

*Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung*¹

BUNDESGESETZ ÜBER SCHWEIZERISCHE TRUPPEN FÜR
FRIEDENSERHALTENDE OPERATIONEN²

Auszug

[Bern,] 24. August 1992

Übersicht

Der Bundesrat stimmte am 14. März 1988 einem Konzept des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD) zu,³ das sich auf den Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991⁴ abstützt. Es sieht die vermehrte Förderung internationaler Anstrengungen zur friedlichen Beilegung von Konflikten in finanzieller, materieller und namentlich personeller Hinsicht vor.

¹ BBl, 1992 V, S. 1141–1184. Diese Botschaft des Bundesrats betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen wurde von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe des EDA und des EMD im Auftrag des Bundesrats als Beantwortung des Postulats 88.864 Schweizerische Blauhelme von Nationalrat Heinrich Ott vom 17. März 1989 verfasst, vgl. das BR-Prot. Nr. 617 vom 27. März 1991, dodis.ch/57688. Der Bundesrat beantwortete mit seiner Botschaft auch das Postulat 91.3012 UNO-Blauhelm-Friedenstruppe der Schweiz der Sozialdemokratischen Fraktion des Nationalrats vom 21. Juni 1991, vgl. das Faksimile dodis.ch/54910. Der von derselben Arbeitsgruppe ausgearbeitete Entwurf eines Berichts über schweizerische Blauhelmtuppen lag am 23. Oktober 1990 vor, vgl. dodis.ch/54908. Dieser wurde vom EDA und EMD in einem gemeinsamen Aussprachepapier dem Bundesrat zusammengefasst vorgelegt, vgl. das BR-Prot. Nr. 617 vom 27. März 1991, dodis.ch/57688 inklusive der Mitberichte des EFD vom 14. März 1991 und des EVED vom 26. März 1991. Der Bundesrat beauftragte das EDA und das EMD am 27. März 1991 direkt mit der Ausarbeitung einer Botschaft für ein Bundesgesetz. Auf die Verabschiedung des Berichts wurde aus Gründen der Zeitersparnis verzichtet. Am 9. Dezember 1991 stimmte der Bundesrat dem Gesetzesentwurf zu und eröffnete die Vernehmlassung, vgl. das BR-Prot. Nr. 2378 vom 9. Dezember 1991, CH-BAR#E1004.1#1000/9#1014* (4.10prov.). Vom Vernehmlassungsverfahren nahm der Bundesrat im Mai 1992 Kenntnis und beauftragte das EDA und das EMD mit der weiteren Redaktion des Botschafts- und Gesetzesentwurfs, vgl. das BR-Prot. Nr. 961 vom 20. Mai 1992, CH-BAR#E1004.1#1000/9#1019* (4.10prov.). Im August 1992 schliesslich hiess der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf zum Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen gut, vgl. das BR-Prot. Nr. 1460 vom 24. August 1992, dodis.ch/60971.

² Das Bundesgesetz wurde am 18. Juni 1993 im Ständerat einstimmig, im Nationalrat mit 127 zu 23 Stimmen angenommen, vgl. Amtl. Bull. SR, 1993, III, S. 580 und Amtl. Bull. NR, 1993, III, S. 1452. Gegen das Bundesgesetz wurde das Referendum ergriffen, am 12. Juni 1994 wurde es von der Stimmbevölkerung abgelehnt. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2269.

³ Vgl. das Konzept des EDA und des EMD vom 22. Februar 1988 im BR-Prot. Nr. 486 vom 14. März 1988, QdD 15, Dok. 39, dodis.ch/57163.

⁴ Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991 vom 18. Januar 1988, BBl, 1988, I, S. 395–568.



In seinem Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz⁵ erklärte der Bundesrat die Friedensförderung zu einem sicherheitspolitischen Auftrag der Armee. Dazu soll auch die Entsendung von schweizerischen Blauhelmtrouppen gehören.⁶

Friedenserhaltende Aktionen könnten in Zukunft nicht nur im Rahmen der UNO, sondern auch im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) durchgeführt werden; die Schweiz sollte in der Lage sein, sich auch an solchen Aktionen zu beteiligen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Ausführungen der Botschaft zu den Blauhelmtrouppen der UNO sinngemäss auch für Truppen im Dienste einer allfälligen KSZE-«Peacekeeping»-Aktion anwendbar sind.⁷

Der Einsatz von schweizerischen Truppen für friedenserhaltende Operationen hat in der Regel zum Zweck, das Wiederaufleben von Feindseligkeiten zwischen den Konfliktparteien zu verhindern und günstige Voraussetzungen für eine Konfliktlösung zu schaffen. Diese Truppen sind mit leichten Waffen ausgerüstet, deren Gebrauch ausschliesslich für die Selbstverteidigung in Notwehr erlaubt ist.

Ein entscheidendes Merkmal von friedenserhaltenden Operationen besteht darin, dass sie nur im Einvernehmen mit den Konfliktparteien und Entsendestaaten durchgeführt werden können. Dadurch unterscheiden sie sich grundlegend von den Zwangsmassnahmen der UNO.⁸

Die Teilnahme an Blauhelmoperationen steht auch der Schweiz als Nichtmitglied der UNO offen. Die volle Vertragsfreiheit der Schweiz bleibt in jedem Fall gewahrt.

Organisation und Aufbau eines Kontingentes sind stets auf die spezifischen Bedürfnisse eines Einsatzes abgestimmt. Ein Kontingent ist militärisch strukturiert. Es bewahrt im Rahmen des Mandates des Sicherheitsrates seinen nationalen Charakter.

Für Einsätze im Rahmen friedenserhaltender Operationen kommen nur Angehörige der Armee in Frage, die sich dazu freiwillig melden. Wir gehen von einem Bestand von 600 Personen aus.

Blauhelmtrouppen bedürfen hoher Einsatzflexibilität und hoher Versorgungsautonomie.

Die Ausrüstung des Kontingentes basiert auf vorhandenem Armeematerial, das nach Bedarf zu ergänzen ist.

Die Einsatzfähigkeit setzt eine besondere Ausbildung voraus, wofür die Infrastruktur geschaffen werden muss.

5 Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56097. Zur Genese des Berichts vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1840.

6 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038.

7 Vgl. zur Etablierung von friedenserhaltenden Massnahmen der KSZE das BR-Prot. Nr. 846 vom 13. Mai 1992, dodis.ch/61341 sowie die Ansprache des Vorstehers des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, anlässlich des Gipfels der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten in Helsinki vom 9. Juli 1992, dodis.ch/61962.

8 Vgl. zur Diskussion der schweizerischen Beteiligung an Zwangsmassnahmen der UNO die Notiz der Direktion für Völkerrecht an den Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, vom 3. September 1991, dodis.ch/58939 sowie QdD 15, Dok. 44, dodis.ch/54677.

In den zuständigen Departementen (EDA und EMD) sind adäquate Verwaltungsstrukturen einzuführen und bereichsweise personelle Massnahmen zu ergreifen.

Die Entsendung von Truppen für friedenserhaltende Operationen stellt eine zeitgemässe Form der Guten Dienste im Rahmen der Solidarität und der Disponibilität dar. Ein solches Engagement hilft vor allem den von Konflikten betroffenen Staaten und deren Bevölkerung, vermag aber auch unsere eigene Sicherheit indirekt zu erhöhen.

Es ist zu erwarten, dass die UNO auch in Zukunft Blauhelmtuppen benötigt und daran interessiert sein wird, ein schweizerisches Kontingent einzusetzen. Hinsichtlich der KSZE ist es wichtig, dass die Schweiz von Anfang an bei der Entstehung eines neuen europäischen Friedenssicherungssystems voll mitwirken kann, indem sie für allfällige friedenserhaltende Operationen Truppen zur Verfügung stellen kann.

Die Beteiligung der Schweiz an Blauhelmoperationen stellt grundsätzlich weder neutralitätsrechtliche noch -politische Probleme. Eine Teilnahme ist mit der Bundesverfassung vereinbar.⁹ Die Grundlagen müssen in einem Bundesgesetz verankert werden.

Nach Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen und Schaffung der erforderlichen Verwaltungs- und Ausbildungsstrukturen könnte ein erstes schweizerisches Kontingent innert rund anderthalb Jahren einsatzbereit sein.

[...] ¹⁰

4 Politische und rechtliche Aspekte

41 Aussenpolitische Aspekte

411 Allgemeines

Bereits im Bericht vom 29. Juni 1988 über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz (BBl 1989 I 668)¹¹ hat der Bundesrat festgehalten, dass die Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen zu jenen aussenpolitischen Instrumenten gehört, mit denen die Schweiz die nach aussen aktive Komponente ihrer sicherheitspolitischen Strategie verwirklicht. In der Tat leistet unser Land mit der Unterstützung der Friedenssicherung einen direkten Beitrag zur Eindämmung internationaler Konflikte, was auch unserer eigenen Sicherheit dient. Als kleiner, jedoch weltweit verflochtener Staat ist die Schweiz an Stabilität, zu der auch Friedenssicherung einen Beitrag leisten kann, in höchstem Masse interessiert. Durch die Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen sichert sich die Schweiz zudem die Möglichkeit, an einem internationalen Friedenssicherungssystem teilzuhaben. Dies ist für unsere Selbstbestimmung wesentlich und daher in unserem ureigenen Interesse. Mit einer Beteiligung an Blauhelmoperationen würde die Schweiz gegenüber der internationalen Gemeinschaft verstärkt ihre Bereitschaft bekunden, als neutraler

⁹ Zu diesem Schluss kam auch der Bericht einer interdepartementalen Studienkommission vom 24. April 1967, vgl. dodis.ch/32908. Die gegenteilige Meinung, welche das EJPD in seinem Mitbericht vom 19. Juli 1968 im BR-Prot. Nr. 1404 vom 11. September 1968 äusserte, trug wohl massgeblich dazu bei, dass eine Beteiligung der Schweiz an Blauhelmoperationen nicht weiterverfolgt wurde, vgl. QdD 15, Dok. 23, dodis.ch/32907.

¹⁰ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/54910.

¹¹ Für den Bericht vgl. dodis.ch/57074.

Staat im Rahmen seiner Solidarität und Disponibilität mehr zur Erhaltung und Sicherung des internationalen Friedens beizutragen. In seinem Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (BBl 1990 III 847)¹² sowie im Armeeleitbild 95 (BBl 1992 I 850)¹³ bekräftigte der Bundesrat diese Haltung.

412 Truppen eines UN-Nichtmitgliedes bzw. eines KSZE-Teilnehmerstaates

Falls die Schweiz der UNO Blauhelmtuppen zur Verfügung stellen sollte, nähme zum ersten Mal ein Nichtmitgliedstaat an friedenserhaltenden Operationen dieser Art teil. Die UNO-Mitgliedschaft ist keine unerlässliche Voraussetzung für eine derartige Beteiligung. Die UNO ist an Teilnehmerstaaten interessiert, welche die übernommenen Aufgaben zuverlässig erfüllen. Dies verlangt, dass das betreffende Land internationales Vertrauen genießt und über das technische Rüstzeug verfügt (Ausbildungsstand des Personals, Material). Die Schweiz hat bereits wiederholt diesen Leistungsausweis erbracht (NNSC,¹⁴ UNTSO,¹⁵ UNTAG,¹⁶ MINURSO¹⁷ und UNPROFOR,¹⁸ was ihr auch Anerkennung seitens der UNO eintrug.

Auch in der KSZE ist die Schweiz aufgerufen, mit Personal und Material an friedenserhaltenden Aktionen teilzunehmen.

42 Innenpolitische Erwägungen

Dem Schweizervolk ist heute die Rolle der UNO in friedenserhaltenden Aktionen bekannt. Es weiss auch, dass es sich internationalen Anstrengungen zur Friedenssicherung nicht verschliessen kann. Der Ausbau der schweizerischen Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen, trotz Ablehnung des UNO-Beitritts in der Volksabstimmung 1986,¹⁹ setzt in diesem Sinne ein klares Zeichen der Solidarität mit der Völkergemeinschaft.²⁰

Die langjährige Mitarbeit der Schweiz in der KSZE genießt breite politische Unterstützung. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Teilnahme der Schweiz am KSZE-Peacekeeping ebenso auf Unterstützung und Verständnis stossen wird.

¹² Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56097.

¹³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992, dodis.ch/60839.

¹⁴ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), dodis.ch/T2067.

¹⁵ Für die Lieferung von Flugzeugen an die Organisation für die Überwachung des Waffenstillstandes in Palästina (UNTSO) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1635.

¹⁶ Zur Beteiligung an der Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit in Namibia (UNTAG) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1719, insbesondere DDS 1990, Dok. 31, dodis.ch/56036 sowie dodis.ch/56313.

¹⁷ Für die schweizerische Beteiligung an der Mission der Vereinten Nationen für die Organisation eines Referendums in der Westsahara (MINURSO) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1842.

¹⁸ Für die Beteiligung an der Schutztruppe der Vereinten Nationen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina (UNPROFOR) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2221.

¹⁹ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), dodis.ch/T1772.

²⁰ Zum Ausbau der schweizerischen Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen vgl. das BR-Prot. Nr. 486 vom 14. März 1988, QdD 15, Dok. 39, dodis.ch/57163.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die schweizerische öffentliche Meinung im allgemeinen bereit ist, eine bedeutungsvollere Mitwirkung der Schweiz an friedenserhaltenden Aktionen mitzutragen. Diese Zustimmung hat sich insbesondere in der breiten politischen Billigung der Entsendung einer Sanitätseinheit im Rahmen der UNTAG und der MINURSO gezeigt. Ferner ist die grundsätzliche Bereitschaft von ca. 15 000 Angehörigen der Armee, freiwillig an friedenserhaltenden Operationen teilzunehmen, Ausdruck eines regen Interesses.

43 Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Aspekte eines schweizerischen Truppeneinsatzes

Das Neutralitätsrecht verpflichtet die Schweiz in erster Linie, keinen Krieg zu beginnen und nicht an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten teilzunehmen (vgl. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, SR 0.515.21).²¹ Hingegen steht den neutralen Staaten jederzeit, gerade auch während allfälligen Feindseligkeiten, das Recht zu, ihre Guten Dienste anzubieten. Die Ausübung dieses Rechts kann niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden (vgl. Art. 3 des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle, SR 0.193.212).²²

Die Entsendung von Blauhelmtruppen stellt eine moderne Form von Guten Diensten dar. Zweck solcher Aktionen ist die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Friedens, und zwar ohne – ausser im Notfall im Rahmen der Selbstverteidigung – Waffengewalt anzuwenden oder zugunsten einer Partei in den Konflikt einzugreifen. Die Teilnahme an derartigen Aktionen ist daher mit den Rechten und Pflichten eines dauernd Neutralen vereinbar. Die Bereitstellung von Truppen für friedenserhaltende Operationen ist eine Fortentwicklung der bisherigen schweizerischen Neutralitäts- und Sicherheitspolitik, deren Ziel gerade darin liegt, durch die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen einen Beitrag zur Eindämmung internationaler Konflikte und zur Friedenssicherung zu leisten.

Damit die Mitwirkung der Schweiz an einer friedenserhaltenden Operation der UNO oder der KSZE auch im konkreten Anwendungsfall keinerlei neutralitätsrechtliche oder neutralitätspolitische Schwierigkeiten mit sich bringt, müssen mindestens folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

– Vor Entsendung der Truppe muss die Zustimmung aller direkt beteiligten Konfliktparteien und insbesondere jenes Staates vorliegen, auf dessen Hoheitsgebiet Blauhelmtruppen tätig werden. Zöge eine Konfliktpartei ihre Zustimmung

²¹ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges vom 18. Oktober 1907, AS, 1910, 26, S. 498–543, dodis.ch/8404. Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung Haager Friedenskonferenzen (1899 und 1907), dodis.ch/T1503.

²² Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907, AS, 1910, 26, S. 304–389, dodis.ch/8405. Art. 3 lautet: «Unabhängig hiervon halten die Vertragsmächte es für nützlich und wünschenswert, dass eine Macht oder mehrere Mächte, die am Streite nicht beteiligt sind, aus eigenem Antrieb den im Streite befindlichen Staaten ihre guten Dienste oder ihre Vermittlung anbieten, soweit sich die Umstände hierfür eignen. Das Recht, gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, steht den am Streite nicht beteiligten Staaten auch während der Feindseligkeiten zu. Die Ausübung dieses Rechtes kann niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden.»

später zurück oder erneuerte sie eine befristet erteilte Zustimmung nicht, hätte dies den Rückzug der UNO- bzw. KSZE-Truppe und somit auch des schweizerischen Kontingentes zur Folge.

– Truppen für friedenserhaltende Operationen der UNO wie der KSZE müssen sich unparteiisch verhalten. Sie dürfen strittige Fragen nicht präjudizieren und keine der Konfliktparteien begünstigen.

– Blauhelmtuppen dürfen ihre Waffen nur in Notwehr gebrauchen. Jeder Waffeneinsatz für andere Zwecke, etwa zur Erzwingung politischer Lösungen oder zur Bekämpfung einer Konfliktpartei, ist unstatthaft.

– Die Schweiz muss sich die Möglichkeit vorbehalten, ihr Kontingent jederzeit und ohne Rechtfertigung zurückzuziehen, wenn eine der genannten Voraussetzungen wegfällt, sich die Gegebenheiten grundsätzlich ändern, die Gefahr der Verwicklung unseres Landes in einen Konflikt besteht oder die Sicherheit unseres Kontingentes gefährdet ist.

Wie unter Ziffer 211 bereits erwähnt, wurde im Anschluss an den Golfkrieg erstmals eine friedenssichernde Operation, die der Vereinten Nationen in Irak/Kuwait,²³ sowie die Einsetzung einer Kommission zur Abrüstung des Iraks²⁴ unter dem Sanktionenkapitel VII der Charta beschlossen. Für die Schweiz war es neutralitätsrechtlich unbedenklich, sich mit Flugzeugen und Experten an diesen UNO-Aktionen zu beteiligen, weil nach dem Abschluss der Waffenstillstandsvereinbarung kein internationaler, bewaffneter Konflikt mehr vorlag.²⁵ Auch neutralitätspolitisch war unsere Beteiligung zweckmässig, da deren friedenspolitischer Nutzen zur Stabilisierung der Region offenkundig war.

Die Beurteilung im Einzelfall, ob alle Voraussetzungen für eine neutralitätsrechtliche und -politische Unbedenklichkeit erfüllt sind, muss der Bundesrat vornehmen. Dieser Tatsache trägt Artikel 2 des Gesetzesentwurfs Rechnung.

[...] ²⁶

²³ Gemeint ist die Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait (UNIKOM).

²⁴ Gemeint ist die Sonderkommission der Vereinten Nationen (UNSCOM).

²⁵ Zur Beteiligung an der UNIKOM vgl. das BR-Prot. Nr. 706 vom 17. April 1991, dodis.ch/59413 sowie zur Beteiligung an der UNSCOM das BR-Prot. Nr. 1078 vom 3. Juni 1991, dodis.ch/57415.

²⁶ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/54910.