

[dodis.ch/57163](https://dodis.ch/57163)

*Konzept des EDA und des EMD<sup>1</sup>*

AUSBAU DER SCHWEIZERISCHEN BETEILIGUNG AN  
FRIEDENSERHALTENDEN OPERATIONEN

*Auszug* Vertraulich

Bern, 22. Februar 1988

*1. Einleitung*

Wie der Bundesrat in seinem Bericht über die Sicherheitspolitik vom 27. Juni 1973<sup>2</sup> schreibt, umfasst die schweizerische sicherheitspolitische Strategie zwei Komponenten: eine defensive, die der Verhinderung und Abwehr von feindlichen, gegen die Schweiz gerichteten Handlungen dient, und eine ausgreifende, nach aussen aktive Komponente, die darin besteht, sich im internationalen Rahmen nach Kräften für die Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens zu bemühen. Als Mittel stehen der Schweiz einerseits die Armee und andererseits die aussenpolitischen Instrumentarien zur Verfügung.

In einer Zeit stets grösser werdender internationaler Verflechtung und zunehmender Globalisierung der Bedrohung kommt jener Komponente unserer Sicherheitspolitik, die auf kriegsverhindernde und friedenssichernde Bemühungen im Ausland gerichtet ist, eine immer stärkere Bedeutung zu. Deshalb sollte die Schweiz ihre diesbezüglichen Anstrengungen durch aktive und positive Massnahmen im Bereich der Friedenssicherung intensivieren. Ein Ausbau dieser Bemühungen drängt sich auch darum auf, weil friedenserhaltende Operationen und internationale Anstrengungen, welche die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zum Ziel haben, in letzter Zeit an Bedeutung zugenommen haben. Dies manifestiert sich darin, dass der Ruf nach multinationalen Überwachungs- und Verifikationskommissionen vermehrt ertönt und dass die bestehenden friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen noch nie eine derart breite politische Unterstützung in der UNO gekannt haben wie heute. Der an den *realen* Konfliktlösungsmöglichkeiten gemessene Nutzen solcher internationaler Aktionen für die friedliche Konfliktregelung wird allgemein anerkannt.<sup>3</sup>

Zwar hat sich die Schweiz schon verschiedentlich direkt oder indirekt (z. B. durch finanzielle Beiträge) an friedenserhaltenden Operationen der UNO oder

<sup>1</sup> CH-BAR#E1004.1#1000/9#973\* (4.10prov.). Dieses Konzept wurde von Michael Ambühl von der Sektion UNO, IO der Direktion für internationale Organisationen des EDA unter Mitarbeit des EMD verfasst und dem Bundesrat am 14. März 1988 als Beilage zum gemeinsamen Aussprachepapier vom 1. März 1988 zur Kenntnismahme vorgelegt. Auf dieser Basis ermächtigte der Bundesrat das EDA, die nötigen Abklärungen vorzunehmen und daraus mit dem EMD einen entsprechenden Antrag an den Bundesrat auszuarbeiten, vgl. das BR-Prot. Nr. 486 vom 14. März 1988, Faksimile [dodis.ch/57163](https://dodis.ch/57163).

<sup>2</sup> Vgl. [dodis.ch/56098](https://dodis.ch/56098).

<sup>3</sup> 1988 ging der Friedensnobelpreis an die UNO-Blauhelmtruppen.



solchen, die auf ein Mandat der UNO zurückgehen, beteiligt.<sup>4</sup> Die entsprechenden schweizerischen Leistungen in bezug auf die Gesamtausgaben des Bundes sind aber in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen.<sup>5</sup>

Aus diesen Überlegungen beabsichtigt der Bundesrat, wie er in den *Regierungsrichtlinien* 1987–1991 festhält, «die schweizerische Beteiligung an den friedenserhaltenden Operationen der UNO auszubauen und internationale Anstrengungen, die auf eine friedliche Beilegung von Streitigkeiten gerichtet sind, zu fördern».<sup>6</sup> Im vorliegenden Konzept werden verschiedene Möglichkeiten eines erweiterten Engagements der Schweiz zugunsten friedenserhaltender Operationen untersucht, die auf dem Bestehenden aufbauen und unserer Friedenssicherungspolitik eine neue Ausstrahlung verleihen. Das in Kapitel 6<sup>7</sup> vorgeschlagene Konzept sieht eine verstärkte Beteiligung der Schweiz an den zur Zeit bestehenden friedenserhaltenden Operationen der UNO vor und beinhaltet die Schaffung und Bereitstellung der nötigen Instrumentarien und Mittel, um neue friedenserhaltende Aktionen und/oder Überwachungskommissionen auf Anfrage hin rasch unterstützen zu können (Zentralamerika, KSZE u. a. m.).

## 2. Bisherige Beiträge an friedenserhaltende Operationen

### 2.1. Beiträge der Schweiz

Die Schweiz ist seit 1953 mit einer militärisch organisierten Delegation von Schweizer Wehrmännern in der Neutralen Überwachungskommission in *Korea* vertreten.<sup>8</sup> Die Kosten der schweizerischen Beteiligung an dieser auf ein UNO-Mandat zurückgehenden friedenserhaltenden Aktion beliefen sich für die Zeitdauer von 1953 bis 1987 auf insgesamt rund 23 Mio. Franken. Bei den *Blauhelm-Aktionen* hingegen hat sich die Schweiz bis heute noch nie mit Militärpersonal beteiligt.<sup>9</sup> Sie hat hier bisher vor allem finanzielle Beiträge geleistet. So übernahm sie während der *Suezkrise* die Transportkosten für Swissairflüge, mit denen Militäreinheiten der UNEF 1 von Neapel nach Ägypten gebracht wurden.<sup>10</sup> In der *Kongokrise* finanzierte sie im Rahmen der UNO-Aktion (UNOC) zahlreiche Transporte von Nahrungsmitteln und Medikamenten durch die Swissair ins Krisengebiet. Überdies stellte sie eine schweizerische zivile Ärztegruppe sowie verschiedene Experten und Techniker zur Verfügung.<sup>11</sup> An die friedenserhaltende Aktion in *Zypern* (UNFICYP) leisten wir seit ihrer Gründung im Jahre 1964 einen alljährlich

4 Vgl. die Übersicht in Kapitel 2. Bisherige Beiträge an friedenserhaltende Operationen, *Faksimile* [dodis.ch/57163](http://dodis.ch/57163).

5 Vgl. dazu [dodis.ch/62806](http://dodis.ch/62806).

6 Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991 vom 18. Januar 1988, *BBl*, 1988, I, S. 395–568, hier S. 438.

7 Vgl. das *Faksimile* [dodis.ch/57163](http://dodis.ch/57163).

8 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung *Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea* (NNSC), [dodis.ch/T2067](http://dodis.ch/T2067) sowie *QdD 15, Dok. 12*, [dodis.ch/9638](http://dodis.ch/9638).

9 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung *Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme)*, [dodis.ch/T2038](http://dodis.ch/T2038), insbesondere *QdD 15, Dok. 43*, [dodis.ch/54910](http://dodis.ch/54910).

10 Vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C2262](http://dodis.ch/C2262), insbesondere das *BR-Prot. Nr. 1992 vom 23. November 1956*, [dodis.ch/11273](http://dodis.ch/11273).

11 Zur Beteiligung an der UNO-Operation im Kongo (UNOC) vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2228](http://dodis.ch/C2228).



*Für die Überwachung der entmilitarisierten Grenzzone zwischen Irak und Kuwait stellte die Schweiz der Beobachtermission der Vereinten Nationen (UNIKOM) Pilatus Porter Flugzeuge mit Besatzung zur Verfügung (UN Photo, UN7771552).*

festzusetzenden finanziellen Beitrag.<sup>12</sup> Für die Dauer von 1964 bis 1987 haben wir insgesamt rund 21 Mio. Franken bezahlt. Schliesslich stellen wir der Waffenstillstands-Beobachtungsorganisation (UNTSO) im *Nahen Osten* ein von der Balair betriebenes Mehrzweckflugzeug des Bundes mit der Besatzung zur Verfügung, das auch für alle Blauhelme in der Region im Einsatz steht.<sup>13</sup> Die Aufwendungen des Bundes zugunsten der UNTSO betragen in der Periode 1967 bis 1987 insgesamt rund 40 Mio. Franken.

Im Rahmen der erklärten Absicht, auch weiterhin an friedenserhaltenden Aktionen mitzuwirken und, wenn nötig und möglich, diese Politik noch zu intensivieren, hat der Bundesrat 1986 entschieden, der UNTSO das obenerwähnte Mehrzweckflugzeug für weitere fünf Jahre zur Verfügung zu stellen<sup>14</sup> und die Beiträge an die UNFICYP auf 1,7 Mio. Franken pro Jahr zu verdoppeln.<sup>15</sup> Ausserdem

<sup>12</sup> Zur Beteiligung an der UNO-Friedenstruppe in Zypern (UNFICYP) vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2203](http://dodis.ch/C2203).

<sup>13</sup> Vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C1635](http://dodis.ch/C1635).

<sup>14</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 1074 vom 25. Juni 1986, [dodis.ch/51965](http://dodis.ch/51965).

<sup>15</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 1077 vom 25. Juni 1986, [dodis.ch/62862](http://dodis.ch/62862).

hat der Bundesrat letztes Jahr beschlossen, die UNO-Friedenstruppe im Libanon (UNIFIL) 1988 mit einem Finanzbeitrag von 2 Mio. Franken zu unterstützen.<sup>16</sup>

Im Vergleich zu den Ausgaben des Bundes bzw. des EDA sind unsere Beiträge an die friedenserhaltenden Operationen (UNFICYP und UNTSO) in den letzten 15 Jahren stark zurückgegangen (Rückgang des Vergleichsindex um durchschnittlich 48 bzw. 62 Prozent).<sup>17</sup>

### 2.2. Vergleich mit einigen andern Staaten

Das Engagement der drei andern europäischen Neutralen sowie anderer westeuropäischer Kleinstaaten ist wesentlich höher als jenes der Schweiz: Nicht nur stellen jene Staaten der UNO grosse Truppenkontingente zur Verfügung (Beispiel: *Schweden*: 1067 Mann, *Finnland*: 977 Mann, *Norwegen*: 937 Mann, *Österreich*: 856 Mann; Stand 1.6.87), sondern auch beträchtliche finanzielle Mittel. So werden den truppenstellenden Ländern angesichts der grossen Defizite bei den friedenserhaltenden Operationen nicht alle Kosten zurückerstattet. Die obenerwähnten Vergleichsstaaten müssen auf eine Kostenvergütung in der Höhe von durchschnittlich 2,5 Mio. Franken pro Jahr verzichten. Ausserdem leisten diese Staaten als UNO-Mitglied in Abhängigkeit ihres Beitragsschlüssels Pflichtbeiträge an die Operationen. Diese belaufen sich für ein Land – das einen Beitragsschlüssel aufweist, der jenem der Schweiz entspricht – auf jährlich rund 3,5 Mio. Franken.

### 3. Zielsetzung eines verstärkten Engagements

Eine verstärkte Unterstützung friedenserhaltender Aktionen beinhaltet die folgenden beiden Ziele:

#### a) Friedenssicherungspolitik

Die nach aussen aktive Komponente unserer *Sicherheitspolitik* fördern, indem wir die internationalen Bemühungen unterstützen, welche mit dem Einsatz von Beobachtern, Friedenstruppen und Verifikationskommissionen einen Beitrag zur Friedenssicherung in Konfliktregionen leisten.

Eine verstärkte Unterstützung der Friedenssicherungsbemühungen liegt nicht nur im Interesse der in den Konfliktregionen betroffenen Bevölkerung, sondern hat auch für die Schweiz einen direkten und indirekten Nutzen: Unser Land hat ein direktes Interesse an einem möglichst gesicherten Frieden in der Welt, ist doch dieser für unsere Sicherheit ausschlaggebend. Der indirekte sicherheitspolitische Nutzen für unser Land liegt darin, dass die Leistung Guter Dienste dem Bild, das sich die Welt von der Schweiz macht, förderlich ist und Wohlwollen schafft. Bei konfliktuellen Auseinandersetzungen kann dieser Goodwill zusammen mit der Tatsache, dass die Schweiz nützliche Beiträge für die Sicherung des Friedens leistet, von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein. Eine verstärkte Unterstützung friedenserhaltender Aktionen entspricht deshalb der sicherheitspolitischen Zielsetzung unseres Landes.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Vgl. das BR-Prot. Nr. 2163 vom 30. November 1987, [dodis.ch/56894](http://dodis.ch/56894).

<sup>17</sup> Vgl. dazu [dodis.ch/62806](http://dodis.ch/62806).

<sup>18</sup> Vgl. dazu den Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vom 29. Juni 1988, [dodis.ch/57074](http://dodis.ch/57074) sowie das BR-Prot. Nr. 1170 vom 29. Juni 1988, [dodis.ch/57073](http://dodis.ch/57073).

*b) Positive Zeichensetzung*

Der internationalen Gemeinschaft erneut zeigen, dass die Schweiz willens ist, im Rahmen ihrer aussenpolitischen Maximen der Disponibilität und Solidarität als neutraler Staat einen Beitrag an die Erhaltung und Sicherung des Friedens zu leisten und sich der internationalen *Mitverantwortung* bei der Lösung heikler Aufgaben nicht zu entziehen. Die Schweiz kann insbesondere den Vereinten Nationen gegenüber ein *Zeichen* setzen, dass sie auch nach der negativen Volksabstimmung über den UNO-Beitritt die Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen weiterführen will – wie dies der Bundesrat in seiner Erklärung zur Abstimmung vom 16. März 1986 ausgeführt hat.<sup>19</sup>

*4. Grundlagen*

Die Schweiz kann sich an den friedenserhaltenden Operationen der UNO grundsätzlich

- finanziell,
  - personell oder
  - mit Materiallieferungen
- beteiligen.

[...] <sup>20</sup>

*4.3 Zusammenfassung der Beurteilungselemente*

Bei der Beurteilung, ob und in welcher Form die Schweiz eine friedenserhaltende Operation unterstützen soll, müssen folgende *Bedingungen* und *Kriterien* eingehalten bzw. berücksichtigt werden:

- Bestimmungen der Bundesverfassung und der geltenden Gesetzgebung (z. B. in bezug auf den Einsatz von Militärpersonen im Ausland);
- Keine Kriegsmateriallieferungen an nicht-schweizerische Kontingente;
- Neutralitätsrechtliche Restriktionen und neutralitätspolitische Erwägungen:
  - Zustimmung aller Konfliktparteien vorhanden;
  - Mandat sieht einen unparteiischen Einsatz vor;
  - Beendigung der Beteiligung bei veränderten Verhältnissen möglich;
- Schweiz wird um Beteiligung ersucht, bzw. deren Teilnahme ist willkommen;
- Operation wird von allen konfliktrelevanten, politisch wichtigen Staaten gutgeheissen (d. h. im Fall der UNO: Zustimmung des Sicherheitsrates);
- Innenpolitische Abstützung;
- Sicherheitspolitischer Nutzen für die Schweiz:
  - Relevanz des Konfliktherdes für die Schweiz
  - Schaffung von Goodwill für die Schweiz
  - Sammlung von Erfahrungen
  - Imagepflege für die Armee;
- Aussenpolitischer Nutzen für die Schweiz (Solidarität und Disponibilität der Schweiz trotz UNO-Nichtmitgliedschaft);

<sup>19</sup> Für die Erklärung des Vorstehers des EDA, Bundesrat Pierre Aubert, vom 16. März 1986 vgl. [dodis.ch/62754](http://dodis.ch/62754). Zur Frage der weiteren Zusammenarbeit mit der UNO nach dem negativen Abstimmungsergebnis vgl. auch die thematische Zusammenstellung Abstimmung über den UNO-Beitritt, [dodis.ch/T1772](http://dodis.ch/T1772).

<sup>20</sup> Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile [dodis.ch/57163](http://dodis.ch/57163).

- Nutzen für die UNO bzw. für die betroffene Bevölkerung (Wirksamkeit und Erfolgsaussichten der Operation);
- Risiken (insbesondere die Gefahr für Menschenleben);
- Engagement von Vergleichsstaaten.

### 5. Konzept

Gestützt auf die vorausgehenden Ausführungen schlagen wir folgendes Konzept vor:

Die Schweiz verstärkt ihre Unterstützung der fünf zur Zeit *bestehenden* friedenserhaltenden Operationen der UNO (siehe Anhang 2),<sup>21</sup> indem sie diesen

- freiwillige Finanzbeiträge leistet sowie, aufgrund einer entsprechenden Bedürfnisabklärung,

- Material und

- Personal zur Verfügung stellt.<sup>22</sup>

Ausserdem hält sie sich im Rahmen ihrer aussenpolitischen Maxime der Disponibilität bereit, *neue* friedenserhaltende Operationen und/oder Waffenstillstands- und andere Überwachungskommissionen auf Anfrage hin sofort finanziell und mit Materiallieferungen unterstützen zu können.

[...]<sup>23</sup>

### 5.3. Personal

*Zivil-Personal:* Die Schweiz entsendet, im Rahmen der Bedürfnisse der UNO – vgl. dazu die Bedürfnisabklärungsmissionen (Kapitel 6) – *unbewaffnete, zivile Logistik-Equipen*. Diese würden allgemeine logistische Unterstützung bieten (Instandhaltungsservice, Reparaturen) und insbesondere das von der Schweiz gelieferte Material (vgl. Abschnitt 5.2.)<sup>24</sup> bedienen und warten, so wie die vom Bund bezahlte Mannschaft der Balair das der UNTSO zur Verfügung gestellte Flugzeug fliegt und wartet.<sup>25</sup> Was den *Einsatz* dieser Equipen anbelangt, ist zu prüfen, ob sie nicht zu einer einzigen zusammengefasst und ähnlich wie unser UNTSO-Flugzeug sämtlichen UNO-Operationen im Nahen Osten zur Verfügung gestellt werden könnten. Eine solche *Technikerequipe* liesse sich formal der UNTSO unterstellen und bei den anderen UNO-Operationen *dezentral* einsetzen.

Die gesamte *Technikerequipe* könnte ca. 10 Mann umfassen und aus Beamten der materialverwaltenden Stellen des Bundes, evtl. ergänzt durch Milizpersonal, zusammengesetzt sein. Schätzung der benötigten finanziellen Mittel für 10 Mann (auf der Basis der Ausgaben der Korea-Mission): 1,2 Mio. Franken/Jahr.

*Militär-Personal:* Die Schweiz entsendet, entsprechend einer vorangehenden Bedürfnisabklärung, militärische Beobachter an die UNTSO.<sup>26</sup> Wir verweisen in

21 Vgl. das Faksimile, [dodis.ch/57163](http://dodis.ch/57163).

22 Für ein erstes und zweites Massnahmepaket zur Umsetzung des vorgeschlagenen Konzepts vgl. die BR-Prot. Nr. 1117 vom 20. Juni 1988, [dodis.ch/57069](http://dodis.ch/57069) sowie Nr. 1164 vom 28. Juni 1989, [dodis.ch/62903](http://dodis.ch/62903).

23 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile [dodis.ch/57163](http://dodis.ch/57163).

24 Für Kapitel 6 und Abschnitt 5.2. vgl. das Faksimile [dodis.ch/57163](http://dodis.ch/57163).

25 Vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C1635](http://dodis.ch/C1635).

26 Vgl. dazu die Zusammenstellung [dodis.ch/C2283](http://dodis.ch/C2283), insbesondere das BR-Prot. Nr. 264 vom 22. Februar 1989, [dodis.ch/55518](http://dodis.ch/55518). Vgl. ferner die thematische Zusammenstellung Militärische Beobachtungsmissionen, [dodis.ch/T2280](http://dodis.ch/T2280).

diesem Zusammenhang auf die von einem Ausschuss der «Arbeitsgruppe Gute Dienste und internationale Friedenssicherung» (AGDIF) bereits geleisteten Vorarbeiten.<sup>27</sup> Bei den Schweizer Militärs handelt es sich um *unbewaffnete Offiziere*, deren Einsatz bei der UNTSO mit jenem in Korea<sup>28</sup> vergleichbar ist. Die UNTSO ist im Unterschied zur UNFICYP, UNIFIL und UNDOF keine Aktion mit Blauhelm-Truppenkontingenten. Bei der Entsendung von Schweizer Offizieren an die UNTSO handelt es sich somit um *keinen Blauhelm-Einsatz*. Die Modalitäten eines schweizerischen Einsatzes wären aufgrund der bereits erwähnten Abklärungsmissionen bei der UNO zu regeln.<sup>29</sup> Unser Beobachterkontingent könnte 10 bis 20 Mann umfassen. Diese könnten Erfahrungen sammeln, die sich bei einem allfälligen Entsenden weiterer Militärs, z. B. zur UNMOGIP, auf wertvolle Weise nutzen liessen.

Schätzung der benötigten Mittel für 15 Mann (auf der Basis der Korea-Mission): *1,8 Mio. Franken/Jahr*.

Die Einzelheiten des in diesem Abschnitt beschriebenen Einsatzes von unbewaffneten uniformierten Beobachtern zugunsten der UNTSO sind in einer bundesrätlichen *Verordnung* zu regeln, die zusammen mit dem Bundesratsbeschluss über das Gesamtkonzept verabschiedet wird.<sup>30</sup>

[...] <sup>31</sup>

<sup>27</sup> Für die Tätigkeiten der Arbeitsgruppe vgl. das BR-Prot. Nr. 1076 vom 25. Juni 1986, [dodis.ch/62902](http://dodis.ch/62902).

<sup>28</sup> Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), [dodis.ch/T2067](http://dodis.ch/T2067).

<sup>29</sup> Vgl. dazu Kapitel 6 im Faksimile, [dodis.ch/57163](http://dodis.ch/57163). Zum Besuch von UNO-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar am 18. April 1988 in Bern vgl. das Dossier CH-BAR#E2023A#1999/138#3115\* (o.715.4.(Sd.)). Zur Abklärungsmission im Nahen Osten vgl. das Dossier CH-BAR#E2210.5#1998/7#264\* (711.20), zum Feldbesuch bei der UN-Militärbeobachtergruppe in Indien und Pakistan (UNMOGIP) [dodis.ch/62916](http://dodis.ch/62916).

<sup>30</sup> Im Juni 1988 beauftragte der Bundesrat EDA und EMD, Vorbereitungsmaßnahmen im Hinblick auf einen allfälligen Einsatz schweizerischer Militärbeobachter zu treffen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1117 vom 20. Juni 1988, [dodis.ch/57069](http://dodis.ch/57069) sowie das BR-Prot. Nr. 264 vom 22. Februar 1989, [dodis.ch/55518](http://dodis.ch/55518).

<sup>31</sup> Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile [dodis.ch/57163](http://dodis.ch/57163).