Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht vom 9. November 2020 zur Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung

Bericht des VBS an den Bundesrat

Bern, 7. Dezember 2021

INHALT

Veranlassung……2

1. Verlängerung von Ausbildung und Einsatz für einzelne Spezialfunktionen 3

2. Besondere militärische Ausbildung für militärdiensttaugliche weibliche Freiwillige 3

3. Kompetenzerteilung an den Bundesrat zur Entsendung von bewaffneten Einzelpersonen 5

4. Einmeldung von Kontingentsbeiträgen im Bereitschaftssystem der UNO 6

5. Einsatz von Aufklärungsdrohnen 7

6. Einsatz von Transporthelikoptern 9

7. Militärexpertise zur Unterstützung von Friedensprozessen ausserhalb von UNO oder OSZE-Mandaten 10

8. Beteiligung an EU-Ausbildungsmissionen 11

9. Weiteres Vorgehen 12

Veranlassung

Der Bundesrat nahm am 25. November 2020 den Bericht des VBS vom 9. November 2020 zur Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung zur Kenntnis.

Gleichzeitig beauftragte er das VBS, die Umsetzung der acht Empfehlungen an die Hand zu nehmen und ihm bis Ende 2021 über den Stand Bericht zu erstatten. Der Bericht vom 9. November 2020 analysierte die Veränderungen bei den Einsätzen und deren Rahmenbedingungen mit dem Ziel, die Beiträge der Schweiz so weiterzuentwickeln, dass diese den eigenen Interessen und Fähigkeiten wie auch dem internationalen Bedarf entsprechen.

Bei den meisten laufenden bewaffneten Konflikten handelt es sich um Auseinandersetzungen innerhalb eines Staates, an denen sich bewaffnete Gruppen beteiligen, die gegen den Staat oder gegeneinander antreten. Unter solchen Bedingungen muss die militärische Friedensförderung dazu beitragen, ein Umfeld zu schaffen, in dem ein funktionsfähiger, auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abgestützter Staat entstehen kann. Die eingesetzten Truppen dienen dazu, die Lage zu stabilisieren und ein gewisses Sicherheitsniveau zu gewährleisten, um bessere Voraussetzungen für den gesellschaftlichen und staatlichen Wiederaufbau zu schaffen. Dazu sind insbesondere UNO-Friedensmissionen auf Truppen angewiesen, die in einem unübersichtlichen und unberechenbaren Umfeld ihr Mandat wahrnehmen und die Bevölkerung vor Gewalt schützen können. Von westlichen Staaten wird in erster Linie die Bereitstellung besonders hochwertiger Leistungen erwartet, die für den Erfolg einer Mission unabdingbar sind und speziell qualifiziertes Personal erfordern.

Will die Schweiz ihr Engagement weiterentwickeln und auch langfristig relevante Beiträge zu Frieden und Stabilität leisten, ist es deshalb angezeigt, einige Voraussetzungen zur Teilnahme an der militärischen Friedensförderung anzupassen. Dabei soll die Beteiligung an Einsätzen der UNO im Vordergrund stehen und die bisherige Stossrichtung, auf qualitativ hochwertige Beiträge zu setzen, noch verstärkt werden. In Bezug auf die geografische Ausrichtung soll der Fokus erweitert und tendenziell stärker auf Afrika gelegt werden – zumal Konflikte in Afrika ein hohes Potenzial haben, die Sicherheit Europas, und damit auch der Schweiz, zu beeinträchtigen.

Das VBS und das EDA haben in der Zwischenzeit verschiedene Abklärungen vorgenommen. Das VBS führte auch vertiefte Abklärungen am UNO-Hauptsitz in New York sowie Fachgespräche mit Vertreter/innen der deutschen Bundeswehr, mit der die Schweizer Armee auch im Rahmen der Teilnahme an der UNO-Mission MINUSMA in Mali eng zusammenarbeitet. Die Erkenntnisse aus diesen Kontakten sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

Im Bericht werden jeweils der Hintergrund der Empfehlung rekapituliert und die Empfehlung wiederholt, gefolgt von den gewonnenen Erkenntnissen und dem Stand der Umsetzung.

1. Verlängerung von Ausbildung und Einsatz für einzelne Spezialfunktionen

Hintergrund

Die einsatzbezogene Ausbildung für Einsätze im Rahmen der militärischen Friedensförderung dauert heute fünf Wochen für UN-Militärbeobachter/innen und Stabsoffiziere und ähnliche Funktionen, bei denen es um die Entsendung von Einzelpersonen geht. Die einsatzbezogene Ausbildung für Kontingentsangehörige dauert bis zu zwölf Wochen. Die Länge der Ausbildung ist auf eine Einsatzdauer von sechs Monaten für Kontingentsangehörige und von zwölf Monaten für Einzelpersonen ausgerichtet. Bestimmte Funktionen erfordern jedoch zusätzliche zivile und / oder militärische Vorkenntnisse, die auf dem zivilen Markt und in der Miliz nur in geringem Masse vorhanden sind. Solche Fachkenntnisse sind zwar beim Personal des VBS vorhanden, aber dieses kann insbesondere für längere Auslandeinsätze oft nicht entbehrt werden. Wenn, wie im Bericht über die Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung aufgezeigt, das Schweizer Angebot künftig noch stärker auf qualitativ hochstehende Beiträge ausgerichtet werden soll, steigt der Bedarf an spezialisiertem Personal im Friedensförderungsdienst zusätzlich.

Empfehlung 1

Für noch zu bestimmende Spezialfunktionen sind flexiblere Anstellungsbedingungen für Dauer, Ausbildung und Einsatz in der militärischen Friedensförderung vorzusehen.

Ergebnisse der vertieften Abklärungen und Stand der Umsetzung

Bereits heute besteht die Möglichkeit, mit der UNO für ausgewählte Spezialfunktionen individuelle Lösungen hinsichtlich der Einsatzdauer zu vereinbaren. Einsatzverträge für mehr als ein Jahr erhalten zum Beispiel Stabsoffizierinnen und Stabsoffiziere, die am Hauptsitz der UNO in New York eingesetzt werden, oder die Chefs/innen der Schweizer Delegation bei der Neutralen Überwachungskommission in Korea. Damit die mit der Empfehlung 1 angestrebten Möglichkeiten flexiblerer Anstellungsbedingungen vollständig ausgeschöpft werden können, wird Artikel 11 der Verordnung des VBS über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (PVFMH-VBS) um die Möglichkeit ergänzt, Verträge mit einer Maximaldauer und Kündigungsmöglichkeit für Spezialfunktionen abzuschliessen.

Ein Pilotversuch für die Umsetzung dieser Empfehlung wurde initiiert. Dieser kann auf Grundlage der aktuell geltenden PVFMH-VBS umgesetzt werden. Er soll bis Ende 2021 aufzeigen, wie weit individuelle Ausbildungsbedürfnisse in bereits bestehenden Ausbildungsgefässen abgedeckt werden und die noch vorhandenen Lücken geschlossen werden können. Diese Erkenntnisse werden in die Revision der PVFMH-VBS einfliessen, die per 1. Januar 2023 in Kraft treten soll. Diese Anpassungen werden eine wesentliche Voraussetzung für die in Kapitel 6 beschriebenen Massnahmen bilden.

2. Besondere militärische Ausbildung für militärdiensttaugliche weibliche Freiwillige

Hintergrund

Im Unterschied zu vielen Funktionen im Kontingentsrahmen, die auch von Frauen wahrgenommen werden können, die vorher keinen Militärdienst geleistet haben, benötigen Militärbeobachter und Stabsoffiziere neben der einsatzbezogenen auch eine formelle Offiziersausbildung. Für Militärbeobachter sowie Stabsoffiziere fordert die UNO zudem über fünf Jahre Graderfahrung, bevor sie den Grad anerkennt und einen Einsatz als *United Nations Military*

Expert on Mission zulässt. Somit können dafür nur Frauen rekrutiert werden, die freiwillig Militärdienst leisten und einen Offiziersrang bekleiden. Seit 2015 gibt die UNO vor, dass alle uniformierten UNO-Kontingente, das heisst Militär und Zivilpolizei, einen Frauenanteil von 15 Prozent haben müssen. Bis 2028 muss dieser Anteil 25 Prozent erreichen. Staaten, die nicht in der Lage sind, bei ihren Angeboten den UNO-Quoten zu entsprechen, verlieren Dienstposten zugunsten jener Nationen, welche die Vorgaben erfüllen.

Wenn die Schweiz ihre Präsenz in UNO-Missionen halten oder gar verstärken will, ist sie darauf angewiesen, den Anteil an weiblichen Offizieren zu erhöhen. Derzeit sind dies in UNO-Einsätzen zwischen 6-8 Prozent, was bereits zur Folge hatte, dass die UNO der Schweiz Dienstposten entzogen hat.

Empfehlung 2

Es ist die Möglichkeit zu schaffen, Frauen, die freiwillig Militärdienst leisten und die Beförderungsbedingungen erfüllen, zum Offizier auszubilden und in der Regel für drei Einsätze in der militärischen Friedensförderung anzustellen, ohne darüberhinausgehende militärische Verpflichtungen. Das erfordert eine Anpassung des Militärgesetzes.

Ergebnisse der vertieften Abklärungen und Stand der Umsetzung

Zur Umsetzung der Empfehlung 2 wird eine besondere Milizlaufbahn «international» für freiwillig dienstleistende Frauen, die als Offizier/in in UNO-Missionen Einsätze leisten möchten, geschaffen.

Dabei sind verbindliche Vorgaben der UNO einzuhalten: Die Offizierin/der Offizier muss mindestens Oberleutnant sein und kann frühestens fünf Jahre nach der Beförderung zum Leutnant den ersten UNO-Einsatz beginnen, nachdem der entsendende Staat bestätigt hat, dass die geforderten Aus-und Weiterbildungen vorhanden sind. Bestimmte Funktionen können nur mit Hauptleuten oder Majoren besetzt werden, die bereits Erfahrung als Kommandant/innen oder in Stabsfunktionen mitbringen.

Die Milizlaufbahn «international» sieht vor, dass Frauen, die sich für diese Laufbahn entscheiden, nach einem Auslandeinsatz in einem schweizerischen Kontingent das reguläre Selektionsverfahren für die Offiziersausbildung durchlaufen. Der erfolgreich geleistete Auslandeinsatz tritt dabei an die Stelle der Rekrutenschule. Nach Rückkehr in die Schweiz werden diese Quereinsteigerinnen in einem Lehrverband zur Unteroffizierin ausgebildet, mit anschliessendem praktischem Dienst. Es folgt die Offiziersschule mit Abverdienen des Leutnantsgrades. Auch Frauen, die sich zuerst für eine reguläre militärische Laufbahn entschieden haben, können nach der Brevetierung zum Leutnant in die Milizlaufbahn «International» wechseln. Nach der Brevetierung zum Leutnant verpflichtet sich die Angehörige der Armee, drei Einsätze in der Friedensförderung zu leisten.

Während der Zeit zwischen der Brevetierung zur Offizierin und dem ersten UNO-Einsatz absolvieren die Frauen in der Schweiz massgeschneiderte Truppendienste, zum Beispiel Gast-WKs oder Verwendungen als Ausbildnerinnen bei Swissint. Parallele Weiterbildung in Stabstechnik soll es ermöglichen, dass die anschliessenden Einsätze von Anfang an auch in Stabsverwendungen geleistet werden können. Nach drei Friedensförderungseinsätzen als Offizierin kann die Frau auf ihren Wunsch aus der Militärdienstpflicht entlassen zu werden.

Es besteht aber auch die Möglichkeit, in der Armee eingeteilt zu bleiben und nach einem oder zwei weiteren Auslandeinsätzen und zusätzlichen Truppendiensten in der Schweiz die reguläre Ausbildung zur Stabsoffizierin zu absolvieren, die mit dem Abverdienen des Hauptmannsgrades in einem Bataillonsstab abgeschlossen ist.

Gleichzeitig steht es den Frauen offen, sich in die reguläre Milizlaufbahn umteilen zu lassen. Auch in diesem Fall blieben weitere UNO-Einsätze möglich.

Da die Laufbahn ausschliesslich für weibliche Offiziere vorgesehen sein soll, können die notwendigen rechtlichen Grundlagen im Rahmen der Revision der Verordnung über die Militärdienstpflicht (VMDP)[1] geschaffen werden. Für die Umsetzung dieser Empfehlung braucht es also keine Anpassung des Militärgesetzes (MG)[2]. Der Bundesrat verfügt gemäss Art. 3 Abs. 3 MG[3] über die Kompetenz, auf Stufe Verordnung Ausnahmen für Frauen vorzusehen, insbesondere in Bezug auf die Entlassung aus der Militärdienstpflicht, die Dauer der Dienste, die Verwendung und die Beförderung. Auf dieser gesetzlichen Grundlage soll durch eine Anpassung der Verordnung über VMDP neu die Möglichkeit geschaffen werden, dass Frauen, die ohne vorgängige militärische Einteilung einen Friedensförderungsdienst geleistet haben und sich danach auf Gesuch der Armee hin zuteilen oder zuweisen lassen, neu eine Milizlaufbahn «international» absolvieren können. Der Revisionsprozess läuft; es ist geplant, die angepasste Verordnung per 1. Januar 2023 in Kraft zu setzen.

Unabhängig davon hat die Armee bereits 2020 ein Pilotprojekt gestartet, das in eine ähnliche Richtung geht: Weibliche Kontingentsangehörige, die einen Einsatz in der Swisscoy oder der Eufor leisten und sich für eine Milizeinteilung entscheiden, können nach diesem Einsatz die reguläre Offizierslaufbahn einschlagen, selbst wenn sie vor dem Kontingentseinsatz keinen Militärdienst geleistet haben. Mit der Teilrevision 2023 der VMDP und der Militärgesetzrevision 2024 soll für diese zusätzliche Karrieremöglichkeit eine rechtliche Grundlage geschaffen werden.

3. Kompetenzerteilung an den Bundesrat zur Entsendung von bewaffneten Einzelpersonen

Hintergrund

Die Sicherheit für das Personal in internationalen Friedensmissionen hat sich in den letzten Jahren in den meisten Einsatzgebieten zunehmend verschlechtert. Das Spektrum reicht von Überfällen mit kriminellem Hintergrund bis zu gezielten Angriffen auf Angehörige einer Mission. Diese Bedrohung besteht besonders, wenn Missionsangehörige sich ausserhalb der gesicherten militärischen Anlagen aufhalten müssen. Internationale Organisationen wie die UNO empfehlen deshalb zunehmend die Bewaffnung zum Selbstschutz, auch von Stabsoffizier/innen und militärischen Expert/innen, die ihre Arbeit als Einzelpersonen verrichten.

Die Schweiz hat sich diesen Gesuchen bislang entzogen, weil auch die individuelle Bewaffnung zum ausschliesslichen Selbstschutz einer Einzelperson nach geltendem Militärgesetz einer parlamentarischen Bewilligung bedarf, was auch in zeitlicher Hinsicht mit grossem Aufwand verbunden ist.

Empfehlung 3

Das Militärgesetz soll so revidiert werden, dass der Bundesrat die Kompetenz erhält, bis zu zehn für Selbstschutz, Notwehr und Notwehrhilfe bewaffnete Einzelpersonen pro friedensfördernder Mission zu entsenden. Vor Beginn des Einsatzes sind die Sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlaments zu konsultieren.

Ergebnisse der vertieften Abklärungen und Stand der Umsetzung

Die Bewaffnung von Einzelpersonen mit Handfeuerwaffen zum Selbstschutz, zur Notwehr und Notwehrhilfe soll nur dann durch den Bundesrat angeordnet werden können, wenn dies aus Sicherheitsgründen geboten ist oder die UNO es vorgibt. Vor dem Entscheid ist die Beurteilung

[1] SR 512.21
[2] SR 510.10
[3] SR 510.10

der einsatzführenden internationalen Organisation, zum Beispiel der UNO, einzuholen. Falls aufgrund der Sicherheitslage in einer Mission mehr als 10 Personen mit Handfeuerwaffen ausgestattet werden müssen, so ist dies, analog der heute geltenden Regelung, weiterhin durch das Parlament zu bewilligen.

Die beschriebenen Änderungen sollen in der Militärgesetzrevision 2024 aufgenommen werden. Auch wenn im Bericht über die Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung nicht erwähnt, liesse sich im gleichen Zug Artikel 66b Absatz 4 MG den heutigen Gegebenheiten anpassen. Die darin dem Bundesrat übertragene Kompetenz, auch bewaffnete Einsätze von bis zu drei Wochen selbständig anzuordnen, könnte gestrichen werden, da Friedensmissionen erfahrungsgemäss stets länger dauern.

4. Einmeldung von Kontingentsbeiträgen im Bereitschaftssystem der UNO

Hintergrund

Die UNO nutzt im Zuge ihrer Bemühungen, die Effizienz und Qualität ihrer militärischen Friedensmissionen zu erhöhen, seit 2015 das Bereitschaftssystem "Peacekeeping Capability Readiness System" (PCRS). Mitgliedstaaten melden Kontingente, Einzelpersonen und Beiträge, die sie grundsätzlich zu entsenden bereit sind, wobei ein allfälliger Entsendeentscheid stets dem truppenstellenden Staat vorbehalten bleibt. Informationen zu Planungen künftiger Friedensmissionen werden nur noch jenen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, die Beiträge im PCRS gemeldet haben, wobei die Teilnahme auf Stufe 1 für den Zugang zu allen relevanten Informationen ausreicht. Somit ist die Teilnahme am PCRS eine Voraussetzung für den Zugang zu den Informationen, die es einem Staat überhaupt erst ermöglichen, über eine allfällige Teilnahme an einer UNO-Mission zu entscheiden.

Empfehlung 4

Nach zusätzlichen Abklärungen bei der UNO ist festzulegen, welche Kontingentstypen die Schweiz im "Peacekeeping Capability Readiness System" auf Stufe 1 einmelden soll.

Ergebnisse der vertieften Abklärungen und Stand der Umsetzung

Die Schweiz hat im Sommer 2021 drei Kontingentsbeiträge in Kompaniegrösse in das PCRS gemeldet: eine Infanteriekompanie, eine Sappeurkompanie sowie eine kombinierte Sappeur-/Panzersappeurkompanie. Es handelt sich dabei um Einheiten, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie sich weitestgehend mit Miliz und gegebenenfalls auch über Jahre in der geforderten Qualität personell alimentieren lassen. Alle diese Einheiten würden ihren Einsatz, der durch die Bundesversammlung zu bewilligen wäre, bewaffnet leisten.

Die Anmeldung verpflichtet nicht zu einer konkreten Entsendung, und derzeit ist keine solche geplant. Mit der Einmeldung der drei Einheiten beginnt der technische Austausch mit dem UNO-Hauptquartier, der Fragen zu Ausrüstung, Ausbildungskonzept, Versorgungs- und Logistikaspekten etc. klären soll. So soll sichergestellt werden, dass schweizerische Beiträge mit dem UNO-System kompatibel sind. Diese technischen Fragen müssen geklärt sein, damit die im PCRS eingemeldeten Beiträge von der UNO zertifiziert werden können. Erst danach würde die UNO die Schweiz anfragen, ob sie bereit wäre, sich mit einem dieser eingemeldeten Beiträge an einem konkreten Einsatz zu beteiligen. Die UNO ist sich bewusst, dass im Fall der Schweiz keine stehenden Verbände zertifiziert werden können. Schweizerische Truppenkontingente für friedensfördernde Einsätze werden auch in Zukunft in ihrer überwiegenden Mehrheit aus freiwilligen Milizangehörigen gebildet. Deshalb erfolgen die Rekrutierung und Ausbildung erst, wenn ein konkreter Einsatz ansteht; die Zertifizierung soll sich auf das System der einsatzbezogenen Ausbildung und Einsatzvorbereitung beziehen. Diese Praxis besteht bereits bei den von der UNO zertifizierten Militärbeobachterkursen. Die UNO hat ihre Bereitschaft

signalisiert, dieses System auch auf die Ausbildung von Truppenkontingenten anzuwenden. Sie wird auf Einladung der Schweiz eine erste Evaluation in der Schweiz ("Assessment and Advisory Visit") durchführen, um sich ein Bild zu machen, wie die Verbände, die von der Schweiz im PCRS eingemeldet wurden, vor einem Einsatz ausgebildet und ausgerüstet würden.

Zudem hat die UNO die Schweiz eingeladen, weitere Fähigkeiten oder Teilfähigkeiten ins PCRS zu melden. Die Schweizer Armee geniesst im UNO-Hauptquartier den Ruf einer zuverlässigen und beständigen Partnerin; die UNO würde es deshalb begrüssen, wenn sich die Schweiz künftig wieder mit Kontingentsteilen in Friedensmissionen beteiligen würde.

5. Einsatz von Aufklärungsdrohnen

Hintergrund

Mit dem veränderten Konfliktumfeld sind die Bedürfnisse der UNO und anderer internationaler Organisationen nach Fähigkeiten zur Informationsbeschaffung und Aufklärung gestiegen. Für diese Zwecke eignen sich Drohnen aufgrund ihrer verschiedenen Sensoren, ihrer Reichweite und ihrer Verweildauer über einem Einsatzgebiet besonders. Die Schweiz wurde mehrmals angefragt, Aufklärungsdrohnen für UNO-Missionen zur Verfügung zu stellen, wobei bestimmte Grundinfrastrukturen für den Betrieb von Drohnen durch andere Staaten oder die UNO-Mission gestellt würden. Von der Schweiz würde nicht erwartet, dass sie Betrieb und Schutz eines Flugplatzes sicherstellt. Von einem Auslandeinsatz mit Drohnen würde die Armee auch indirekt profitieren, zumal dadurch zusätzliches einsatzerfahrenes Personal geschaffen würde, das im Krisen- und Konfliktfall die Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit der im Inland eingesetzten Drohnen erhöhen könnte.

Empfehlung 5

Für den Einsatz in der militärischen Friedensförderung sollen Aufklärungsfähigkeiten durch geeignete Drohnensysteme der Schweizer Armee zur Verfügung gestellt werden. Dafür ist auch das nötige zusätzliche Personal für Spezialfunktionen vorzusehen.

Ergebnisse der vertieften Abklärungen und Stand der Umsetzung

Die Abklärungen mit der UNO in New York vom Sommer 2021 zu diesem Thema erbrachten wesentliche Erkenntnisse. Es wurde deutlich, dass insbesondere die Fähigkeit, die von den Drohnen erhaltenen Daten und Informationen rasch und situationsgerecht auszuwerten, eine besondere Herausforderung ist. Die luftgestützten Aufklärungsfähigkeiten in Friedensförderungseinsätzen können im Wesentlichen auf zwei Arten wirkungsvoll gefördert werden: einerseits dadurch, dass der UNO oder einer Partnernation, die selbst Drohnen zugunsten der UNO einsetzt, Spezialist/innen für die Auswertung der gewonnenen Daten zur Verfügung gestellt werden; anderseits durch die Entsendung eigener Drohnen ins Einsatzgebiet, inklusive der Auswertung.

Die Abklärungen in New York ergaben, dass die UNO mehr Auswerter/innen für die Bilddaten benötigt, die Drohnen in ihren Einsätzen sammeln. Während die eigentlichen Drohnen zumindest für gewisse Missionen kommerziell eingemietet werden können, bedarf die Auswertung der Daten professioneller militärischer Expertise. In praktisch allen Streitkräften, die in der Lage und bereit sind, Drohnenkapazitäten für die Aufklärung in UNO-Missionen zur Verfügung zu stellen, sind Auswertungsspezialisten knapp. Auch die Bundeswehr, die im Rahmen der UNO-Mission Minusma in Mali Drohnenaufklärung betreibt, bestätigt diesen Befund.

Deshalb soll der Bestand an Auswertungsspezialist/innen erhöht werden. Dafür sollen in erster Linie Angehörige der Miliz rekrutiert werden. Dabei soll, wie in Empfehlung 1 beschrieben, die

Möglichkeit genutzt werden, geeigneten Anwärter/innen die gesamte Ausbildung zum Drohnenauswerter anzubieten (19 Wochen).

Das aktuelle Einsatzkonzept der UNO, Nato und EU basiert auf dem Grundsatz, dass die grösseren Aufklärungsdrohnen vom Heimatstandort des Drohnengeschwaders aus geführt werden. Auch die Auswertung erfolgt im Heimatstaat des Drohnengeschwaders; die Erkenntnisse werden direkt an die UNO-Mission vor Ort gesandt.

Aufgrund verschiedener Vorbehalte von Mitgliedstaaten und Konfliktparteien sieht die UNO vor, mittelfristig die Auswertungsspezialisten/innen im Missionsgebiet zu konzentrieren oder zumindest die Auswertung in eigener Hand zu behalten. Die UNO prüft derzeit, ob in Europa ein zentrales UNO-Auswertungszentrum geschaffen werden soll, in dem die Daten aus allen UNO-Missionen ausgewertet würden. Auch in diesem Fall wäre keine Anwesenheit der Auswertungsspezialisten/innen im Einsatzgebiet der Mission erforderlich.

Die Entsendung von Auswertespezialist/innen in das Drohnenkontingent einer Partnernation könnte man wesentlich schneller umsetzen als den Einsatz eigener Drohnen. Als Partner böte sich Deutschland an, das der UNO zum Beispiel in Mali Aufklärungsergebnisse zur Verfügung stellt, die mit Drohnen gewonnen werden. Synergiepotenzial bestünde auch hinsichtlich deren Ausbildung. Die operationelle Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland in UNO-Belangen ist eng und eingespielt, sind doch schweizerische Stabsoffiziere seit 2018 in das deutsche Kontingent der UNO-Mission Minusma in Mali integriert.

Alternativ könnte die Schweiz die UNO mit Aufklärungsleistungen eigener Drohnen unterstützen. Gut geeignet dafür wäre die ADS-15, deren Auslieferung an die Schweiz nach aktueller Planung im zweiten Halbjahr 2022 anlaufen soll. Alle sechs Drohnen sollen Ende 2024 zur Verfügung stehen. Ab diesem Zeitpunkt könnte auch die Zertifizierung des Systems für den UNO-Einsatz beginnen, der gemäss Erfahrung anderer Staaten etwa zwei Jahre dauern dürfte.

Der Einsatz eigener Drohnen würde einen Ausbau der Berufs- und Milizkomponente sowie zusätzliche Kosten nach sich ziehen[4]. Wenn beim vorgesehenen Gesamtbestand von sechs Flugkörpern nur eine Drohne ADS-15 im Ausland eingesetzt würde, so liessen sich, mit gewissen Priorisierungen, alle im Inland derzeit absehbaren Ausbildungs- und Einsatzbedürfnisse abdecken.

Sollte mehr als eine Drohne im Ausland eingesetzt werden, wären die personellen und finanziellen Zusatzkosten wesentlich höher, und es wäre mit erheblichen Einschränkungen bei Einsätzen und Ausbildung in der Schweiz zu rechnen.

Das VBS beabsichtigt, vorerst die Entsendung von Auswertespezialist/innen in das Drohnenkontingent einer Partnernation weiterzuverfolgen. Das Ziel ist, ab 2024 Spezialist/innen, die aus der Miliz im Rahmen der Empfehlung 1 rekrutiert wurden, zur Verstärkung der Auswertekapazität in eine Drohnenaufklärungseinheit einer Partnernation entsenden zu können. Dazu werden Absprachen mit möglichen Partnernationen eingeleitet. Die Entsendung einer schweizerischen Drohne in das Einsatzgebiet einer UNO-Mission soll für einen späteren Zeitpunkt vorbehalten bleiben. Mit diesem Vorgehen könnte die Schweiz rasch, das heisst, noch bevor die ADS-15 in der Schweizer Armee operationell ist, einen stark nachgefragten und für den Einsatzerfolg der UNO-Mission vor Ort unmittelbar relevanten Beitrag leisten. Zudem wäre ihre Umsetzung auch eine vorbereitende Massnahme für den Fall, dass die Schweiz zu einem späteren Zeitpunkt, wenn eigene Erfahrungen mit dem Drohnensystem ADS-15 im eigenen Land vorliegen, einen Flugkörper für längere Zeit im Ausland einsetzen möchte.

[4] Zusätzlich: 2 Angehörige des Berufspersonals, 10 Milizangehörige; Anpassung der Drohne für Steuerung durch Satellit, Zusatzmaterial für Unterhalt und Instandhaltung im Einsatzgebiet sowie Mietkosten für Satelliten-Verbindungen.

6. Einsatz von Transporthelikoptern

Hintergrund

Die Fähigkeit, innerhalb des Einsatzraumes Personen und Material per Luft zu transportieren, Patient/innen zu evakuieren und Einsatzreserven rasch an Brennpunkte zu verlegen, ist für Friedensförderungsmissionen in den letzten Jahren wichtiger geworden. Angesichts der steigenden Risiken in den Einsatzgebieten braucht die UNO dafür Helikopter, die über umfangreichen Selbstschutz verfügen und zum Selbstschutz bewaffnet sind. Wie notwendig diese Fähigkeit ist, bestätigte sich einmal mehr im vergangenen Sommer in Mali. Am 25. Juni 2021 wurden 13 Soldaten der UNO-Mission Minusma beim Anschlag mit einer Autobombe verletzt und mussten evakuiert werden. Weil die UNO zu diesem Zeitpunkt nicht auf Helikopter zurückgreifen konnte, die über Schutzvorkehrungen für einen Einsatz in einem Umfeld mit erhöhter Bedrohung verfügten, mussten die 13 teils Schwerverletzten zuerst mehrere Dutzend Kilometer mit gepanzerten Fahrzeugen, die nicht für den Verwundetentransport ausgelegt waren, in eine Zone evakuiert werden, die für die Landung eines ungeschützten Transporthelikopters sicher genug war.

Die Schweiz wird regelmässig angefragt, militärische Transporthelikopter für Friedensförderungseinsätze zur Verfügung zu stellen. Die Transporthelikopter Super Puma und Cougar, über welche die Schweizer Armee derzeit verfügt, sind aber nur für Einsatzräume geeignet, in denen nicht mit Beschuss zu rechnen ist.

Empfehlung 6

Für den Einsatz in der militärischen Friedensförderung sollen Fähigkeiten zur taktischen Luftmobilität durch schwere Transporthelikopter der Armee zur Verfügung gestellt werden. Diese Forderung soll in die längerfristige Rüstungsplanung aufgenommen werden. Dafür ist auch das nötige zusätzliche Personal für Spezialfunktionen vorzusehen (vgl. Empfehlung 1).

Ergebnisse der vertieften Abklärungen und Stand der Umsetzung

Derzeit verfügt die Armee über 24 mittlere Transporthelikopter. Diese müssen ab Ende dieses Jahrzehnts abgelöst werden, wobei eine Option darin besteht, einen Teil der Flotte durch eine gewisse Anzahl schwerer Transporthelikopter zu ersetzen. Nach heutigem Planungsstand gehen erste grobe Schätzungen davon aus, dass sechs schwere Transporthelikopter einem Beschaffungsvolumen von rund 600 Mio. Franken entsprechen. Für dieses Beschaffungsvorhaben wäre von der Genehmigung des Rüstungsprogramms bis zur Einsatzbereitschaft der Flotte mit einer Dauer von sechs bis sieben Jahre zu rechnen.

Angesichts weiterer, für die Entwicklung der Bodentruppen zentralen Beschaffungsvorhaben ist noch offen, wie viele finanzielle Mittel für die Erneuerung der aktuellen Helikopterflotte zur Verfügung stehen werden und wann diese Erneuerung angegangen werden kann.

Die Abklärungen mit ausländischen Partnern haben ergeben, dass ein schwerer Transporthelikopter, der permanent im Ausland eingesetzt wird, im eigenen Land weitere 1-2 Helikopter bindet. Die grosse Anzahl Flugstunden, die im Einsatz generiert werden, sowie klimatisch anspruchsvollere Bedingungen nutzen das System wesentlich stärker ab und führen deshalb zu einem substanziell höheren Unterhalts- und Reparaturaufwand.

Zusätzliche Erkenntnisse brachten die Sondierungsgespräche in New York. Da die UNO die truppenstellenden Staaten für ihre Beiträge finanziell entschädigt, versucht sie, besonders kostspielige Systeme nur dann einzusetzen, wenn die Bedürfnisse im Einsatzraum dies unbedingt erfordern, wobei dafür gewisse operationelle Einschränkungen in Kauf genommen werden müssen. Da schwere Transporthelikopter besonders teuer sind, versucht die UNO nach Möglichkeit, in ihren Einsätzen ohne sie auszukommen und stattdessen mittlere Transporthelikopter einzusetzen, die ausgestattet sind, um auch in einem potenziell feindseligen Umfeld

operieren zu können. Damit im Einklang steht der sich abzeichnende Trend, dass die UNO künftig auf weniger komplexe und kleinere Operationen setzen dürfte. Die UNO hat der Schweiz dennoch empfohlen, im Fall einer Beschaffung schwerer Transporthelikopter diese als möglichen Beitrag ins PCRS einzumelden, denn trotz der hohen Kosten im Einsatz seien solche Mittel in gewissen Missionen unverzichtbar.

Diese neuen Erkenntnisse werden in die Erarbeitung der Fähigkeitsbotschaft 2024 zur mittelfristigen Fähigkeitsentwicklung der Armee einfliessen.

7. Militärexpertise zur Unterstützung von Friedensprozessen ausserhalb von UNO oder OSZE-Mandaten

Hintergrund

Die Schweiz verfügt auf internationaler Ebene über einen guten Ruf im Bereich der Guten Dienste und ist oft in Verhandlungs- oder Mediationsprozesse involviert. In vielen Fällen wählen die Konfliktparteien als Vermittler einen Staat oder eine Staatengruppe, die das Vertrauen beider Seiten geniesst oder für die Konfliktbeilegung unentbehrlich ist. Internationale Verhandlungs- oder Mediationsprozesse bedürfen häufig spezifischer militärischer Expertise. Es geht in der Regel darum, den Konfliktparteien Wege aufzuzeigen, wie strittige Fragen angegangen werden können. Beispiele sind die Aushandlung militärischer Pufferzonen, die Übergabe von Geländeteilen, Vorschläge für die Demobilisierung von Kämpfenden oder Sicherheitsfragen für die Errichtung von Waffen- und Munitionssammelstellen.

Die Schweizer Armee kann in der militärischen Friedensförderung eingesetzt werden, wenn ein Mandat der UNO oder der OSZE vorliegt. Ein solches liegt nicht immer vor, wenn die Schweiz auf Anfrage von Konfliktparteien vermittelt, es sich um ein frühes Stadium des Friedensprozesses handelt oder das Engagement der Verhinderung einer Krise dient. Personen mit militärischer Expertise können zwar bereits im Rahmen des geltenden Rechts und gemäss heutiger Praxis über das EDA internationale Institutionen oder Organisationen in Friedensprozessen beraten, jedoch nicht als Vertreter der Armee. Somit können sie nicht als Armeeangehörige oder in Uniform auftreten. Solche Prozesse finden aber oft in Regionen und Staaten statt, in denen Streitkräfte grossen Einfluss oder einen hohen gesellschaftlichen Status haben. Die Expertise kann je nach Kontext nur durch Armeeangehörige wirksam erbracht werden. Um dies zu ermöglichen, soll die heutige Bestimmung im Militärgesetz über den Assistenzdienst im Ausland ergänzt werden.

Empfehlung 7

Das Militärgesetz soll durch eine Bestimmung ergänzt werden, wonach der Bundesrat unbewaffnete Angehörige der Armee zur Unterstützung des EDA oder regionaler Organisationen mit Zustimmung des Gastgeberstaates und der Konfliktparteien in Friedensprozessen durch militärische Expertise vor Ort entsenden kann. Den Aussen- und Sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlaments soll jährlich Bericht über solche Einsätze erstattet werden.

Ergebnisse der vertieften Abklärungen und Stand der Umsetzung

Gemäss aktueller Rechtslage kann der Bundesrat Assistenzdienst im Ausland zum Schutz von Personen oder besonders schutzwürdigen Sachen oder zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen anordnen.[5] Diese Bestimmung soll um die Beratung in Friedensprozessen ergänzt werden. Dadurch kann die Armee im Auftrag des Bundesrats unbewaffnete Angehörige der Armee einsetzen, um das EDA sowie internationale oder regionale Organisationen (z.B. UNO, OSZE, EU, ECOWAS, Afrikanische Union) auf Wunsch der Konfliktparteien in einem

[5] Art. 69 Abs. 1 Bst a und b, MG (SR 510.10)

Friedensprozess mit Expertise zu unterstützen. Der Assistenzdienst findet stets unter ziviler Führung und in direkter Abstimmung mit dem EDA statt. Eine Notwendigkeit, militärische Spezialisten/innen für solche Einsätze zu bewaffnen, besteht in solchen Situationen nicht: Die Armeeangehörigen sind entweder durch die Sicherheitsdispositive der Botschaft bzw. des DEZA-Kooperationsbüros oder die Empfängerorganisationen abgedeckt.

8. Beteiligung an EU-Ausbildungsmissionen

Hintergrund

Drei der aktuell sechs militärischen EU-Krisenbewältigungsoperationen sind Ausbildungsmissionen (EUTM Mali, RCA und Somalia)[6]. Die Ausbildungsmissionen erfolgen auf Anfrage und mit dem Einverständnis des Einsatzlandes. So erfolgt die Präsenz vor Ort auf explizite Zustimmung des Gastlandes. Das Ziel ist der Aufbau der nationalen Armeen und ihre Ausbildung. Das jeweilige EU-Mandat verbietet den Angehörigen dieser Ausbildungsmissionen die Beteiligung an Kampfhandlungen; auch Aktivitäten zur Friedenserzwingung sind ausgeschlossen. Zum Selbstschutz sind alle Missionsangehörigen bewaffnet. Zusätzlich verfügen alle Missionen über eigene Sicherungsformationen. Diese Missionen wurden nicht durch ein spezifisches UNO-Mandat geschaffen; in allen drei Fällen besteht aber eine Verbindung zu Mandaten des UNO-Sicherheitsrats.

Die EU hat bereits mehrmals Interesse an militärischem Ausbildungspersonal aus der Schweiz gezeigt. Aus europapolitischer Perspektive wäre eine Schweizer Beteiligung an EU-Ausbildungsmissionen zudem wünschenswert, um die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU zu stärken.

Empfehlung 8

Es soll geprüft werden, ob und unter welchen Umständen eine Teilnahme der Schweiz an den aktuellen EU-Ausbildungsmissionen im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen des Militärgesetzes möglich wäre. Falls ja, kann eine Teilnahme fallweise erwogen werden.

Ergebnisse der vertieften Abklärungen und Stand der Umsetzung

Das VBS und das EDA haben gemeinsam geprüft, ob und unter welchen Umständen eine Teilnahme der Schweiz an den aktuellen EU-Ausbildungsmissionen (EUTM) im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen des MG möglich wäre; das Bundesamt für Justiz wurde konsultiert.

Relevant für die Prüfung einer Teilnahme von Schweizer Armeeangehörigen an EU-Ausbildungsmissionen ist Art. 66 des MG. Eine Abstützung auf Art. 48a MG wurde ebenfalls geprüft, ist hingegen nicht möglich, da dieser nicht auf eigentliche Einsätze, sondern nur auf Ausbildungsaktivitäten der Armee im Ausland anwendbar ist.

Art 66 Abs. 1 MG verlangt, dass Einsätze der Armee im Ausland auf der Grundlage eines UNO- oder OSZE-Mandates angeordnet werden und dass sie den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen. Es stellt sich die zentrale Rechtsfrage, ob EU-Ausbildungsmissionen das Erfordernis des UNO-Mandates gemäss Art. 66 Abs. 1 MG erfüllen und damit im Einzelfall auf der Grundlage von Art. 66 Abs. 1 MG eine Teilnahme der Schweiz durch den Bundesrat angeordnet werden könnte.

Mit dem Begriff UNO-Mandat ist in erster Linie eine explizite Autorisierung einer Friedensmission in einer Resolution des UNO-Sicherheitsrats (UNSR) gemeint. Gemäss völkerrechtlicher

[6] Im Oktober 2021 hat der Rat der EU den Beschluss erlassen, eine vierte Ausbildungsmission in Mozambique aufzubauen. Diese konnte in der Evaluation aufgrund der Kurzfristigkeit nicht berücksichtigt werden.

Lehre und Praxis kann sich ein UNO-Mandat bei Missionen ohne Gewaltanwendung jedoch auch daraus ergeben, dass der UNSR sein Einverständnis in anderer Form abgibt. So kann sich das Einverständnis beispielsweise daraus ergeben, dass der UNSR eine bestimmte Mission begrüsst oder sie ohne Vorbehalte zur Kenntnis nimmt. In diesen Fällen ergibt sich das UNO-Mandat aus diesen Instrumenten. Dieser völkerrechtskonformen Auslegung des Begriffs «UNO-Mandat» steht aus landesrechtlicher Sicht des Militärgesetzes nichts entgegen. Es ist somit rechtlich grundsätzlich möglich, dass die Schweiz gestützt auf Art. 66 MG an EU-Ausbildungsmissionen teilnimmt.

In jedem Einzelfall muss aber ausführlich geprüft werden, ob die folgenden rechtlichen Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind:

a. Ist ein UNO-Mandat im genannten Sinne gegeben (Art. 66 Abs. 1 MG)?

b. Entspricht die Teilnahme der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik, und ist sie insbesondere vereinbar mit dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik der Schweiz (Art. 66 Abs. 1 MG)?

c. Ist die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ausgeschlossen (Art. 66a Abs. 2 MG)?

Sind die genannten Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt, ist eine Teilnahme rechtlich möglich. Der Bundesrat kann eine politische Beurteilung vornehmen, ob er einen Einsatz anordnen will.

Die Anwendung der Kriterien a–c auf die aktuellen EU-Ausbildungsmissionen ergibt, dass eine Schweizer Beteiligung grundsätzlich möglich wäre. Auch wenn keine der EU-Ausbildungsmissionen auf einem expliziten UNSR-Mandat beruht, verfügen diese über ein UNO-Mandat im weiteren Sinne, d.h. es kann bei allen drei hergeleitet werden, dass ein Einverständnis des UNSR vorliegt. Die EU-Ausbildungsmissionen folgen meistens einem Aufruf des UNSR und wurden im Nachgang von diesem in zahlreichen Resolutionen explizit gewürdigt und begrüsst.

Bei den aktuellen EU-Ausbildungsmissionen handelt es sich um Missionen, die innerstaatliche bewaffnete Konflikte betreffen. Daher kommen neutralitätsrechtliche Vorgaben grundsätzlich nicht zum Tragen. Dennoch müssten für allfällige Teilnahmen die aussen- und sicherheitspolitische Interessenslage und die neutralitätspolitische Dimension unter den zum relevanten Zeitpunkt gegebenen Umständen geprüft werden. Alle drei EU-Ausbildungsmissionen schliessen per Mandat zudem eine Teilnahme an Kampfhandlungen sowie Aktivitäten zur Friedenserzwingung explizit aus.

Bei der Prüfung der aussen- und sicherheitspolitischen Aspekte im Hinblick auf eine Beteiligung der Schweiz an einer konkreten Mission sollten zusätzlich auch deren Erfolgsaussichten berücksichtigt werden, dies auch bezüglich der Erfahrungen der internationalen Gemeinschaft mit Ausbildungsmissionen von lokalen Sicherheitskräften, beispielsweise in Afghanistan.

9. Weiteres Vorgehen

Das VBS wird die Arbeiten zur Umsetzung der Empfehlungen fortsetzen.

Derzeit laufen die Arbeiten für eine Militärgesetzrevision, die per 1. Januar 2023 in Kraft treten soll. Diese Arbeiten sind so weit fortgeschritten, dass der im vorliegenden Bericht aufgezeigte rechtliche Anpassungsbedarf zur Umsetzung der Empfehlungen nicht integriert werden kann.

Das VBS will dem Bundesrat bis Oktober 2022 eine Vernehmlassungsvorlage für die Teilrevision von Art. 66 und Art. 69 des MG unterbreiten. Damit sollen die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung der Empfehlungen 3 (Bewaffnung von Einzelpersonen zum Selbstschutz) und 7 (Assistenzdienst zur Unterstützung von Friedensprozessen) geschaffen werden. Das Ziel ist eine Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen per 1. November 2024.

Das VBS wird dem Bundesrat Ende 2023 wieder über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen Bericht erstatten.