

«Stärkung der UNO statt Beteiligung an EU-Armee»

Dossier zur Beteiligung von Schweizer Soldaten an der EUFOR-Truppe in Bosnien-Herzegowina, November 2004, zusammengestellt von Stefan Luzi

- Interview mit Fadila Memisevi, Präsidentin der Gesellschaft für bedrohte Völker Bosnien
- «2 Gewinner, 1 Verliererin», aus GSoA-Zeitung 117
- Frage an Andreas Zumach
- Studie «LIMITS AND OPPORTUNITIES OF UN-EU RELATIONS IN PEACE OPERATIONS»
- Botschaft des Bundesrates zur EUFOR-Beteiligung

«Keine Ahnung von Bosnien!»

Die Schweizer Armee will Soldaten nach Bosnien-Herzegowina schicken. Braucht das Land wirklich weitere Soldaten oder vielmehr Unterstützung beim Aufbau ziviler Institutionen? Diese und andere Fragen stellte David Buchmann Fadila Memisevi, Präsidentin der bosnischen Sektion der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)*.

Fadila, womit beschäftigt ihr euch momentan insbesondere in der GfbV Bosnien-Herzegowina?

Wir setzen uns ein für die Opfer von Genozid und Kriegsverbrechen. Wir betreuen Frauen, die beim Massaker von Srebrenica Angehörige verloren haben (siehe Kasten) und ehemalige Lagerinsassinnen, die mit ihren Kindern, von denen viele durch Vergewaltigungen im Lager gezeugt wurden, am Rande der Gesellschaft leben.

Wir helfen auch den Roma, die nicht als Minderheit anerkannt werden und versteckten Diskriminierungen ausgesetzt sind.

Zudem unterstützen wir die Arbeit des Kriegsverbrechertribunals in Den Haag.

Wie beurteilst du die Situation in Bosnien, bald zehn Jahre nach Kriegsende?

Etwa 1,2 Millionen Flüchtlinge sind noch nicht zurückgekehrt, die Hälfte von ihnen lebt als Vertriebene im eigenen Land. Bosnien ist faktisch zweigeteilt in die Republik Srpska und die Föderation von Bosnien-Herzegowina. Daran ist auch die internationale Gemeinschaft mitverantwortlich. Sie hat uns lange im Stich gelassen und dann ein Protektorat etabliert mit 60'000 Nato-Soldaten. Hauptaufgabe dieser SFOR-Truppe ist die Verhaftung von Radovan Karadzic und Ratko Mladic. Beide sind immer noch auf freiem Fuss...

Weiss man, wo sich diese Verbrecher aufhalten?

Ja sicher, es sind politische Gründe, weshalb sie nicht verhaftet werden.

Die internationalen Truppen unterstützen die Teilung des Landes, statt uns zu dabei zu helfen, diese aufzuheben. Die Spanier als Katholiken sind im kroatischen Teil stationiert, die Franzosen im serbischen und die Türken dort, wo mehrheitlich Moslems leben. Dabei lebten wir BosnierInnen während Jahrhunderten ethnisch durchmischt.

Schützen die internationalen Truppen die Menschen in Bosnien?

Nach dem Krieg gab es grosse Spannungen und wir waren froh über die ausländischen Truppen und Polizisten. Aber ich muss sagen, dass wir heute sehr enttäuscht sind. Diese Soldaten haben absolut keine Ahnung von Bosnien!

Sie sind zwar schwer bewaffnet, jedoch nur, um in der Gefahr sich selbst zu schützen und nicht etwa die bosnische Bevölkerung.

Es gibt Studien von Amnesty International die aufzeigen, dass mit internationalen Militäreinsätzen Frauenhandel und Zwangsprostitution stark zunehmen. Wie erlebst du dieses Problem in Bosnien?

Solche Berichte von Amnesty gibt es auch zu Bosnien. 1995 wurden die Soldaten nicht an den Grenzen des Landes aufgestellt, sondern nur zwischen den beiden ethnischen Gruppen. Wären sie an den äusseren Grenzen des Landes gestanden, hätten sie eher etwas gegen den

Frauenhandel und andere Verbrechen tun können.

An einer Konferenz unseres Frauennetzwerks haben Frauen von Bordellen berichtet, in denen Frauen zur Prostitution gezwungen werden. Und sie haben beobachtet, wie SFOR-Soldaten diese Lokale besuchten.

Auch jetzt noch?

Ja, diese Konferenz fand 2003 statt. Ich glaube nicht, dass sich das seither geändert hat. Die SFOR-Soldaten haben viel Geld und besuchen diese Nachtclubs, anstatt dort Razzien zu machen!

Die Schweiz will sich an der EUFOR-Truppe symbolisch mit 20 Soldaten beteiligen. Was hältst du davon?

Die Schweiz macht einiges für den Wiederaufbau und die Suche nach Vermissten in meinem Land. Aber leider hat sie während des Krieges wie die meisten anderen Länder gewartet und nichts gesagt. Jetzt läuft in Bosnien der Friedensprozess, der Krieg ist vorbei. Neun Jahre nach Kriegsende haben die internationalen Truppen nicht viel erreicht. Die Kriegsverbrecher sind noch immer auf freiem Fuss und regieren in der Republika Srpska sogar weiterhin im Hintergrund. Die EUFOR sollte eine Sondereinheit bilden, welche für die effektive Verhaftung von Kriegsverbrechern zuständig ist. Nur für diese Aufgabe benötigen wir fremde Soldaten in unserem Land – sonst nicht.

Du hast die Zusammenarbeit mit dem Tribunal für Kriegsverbrechen von Den Haag angesprochen. Wie gut ist die Arbeit des Tribunals?

Die Arbeit des Tribunals ist wichtig, aber das grosse Problem ist, dass die ZeugInnen nicht ausreichend geschützt werden. Nachdem sie vor Gericht ausgesagt haben, erhalten sie gerade mal Schutz für 24 Stunden. Häufig sitzen sie auf dem Rückflug im gleichen Flugzeug wie die Anwälte der Angeklagten und es ist sogar schon geschehen, dass Frauen den Platz direkt neben einem solchen Anwalt erhalten haben. Während des ganzen Fluges wurden sie durch diesen eingeschüchtert und provoziert.

Für die Zeuginnen ist es sehr schwierig, vor dem Gericht über Vergewaltigung und Misshandlungen zu sprechen. Wenn sie nach Bosnien zurückkommen, sind sie grosser Gefahr seitens der Angehörigen der Angeklagten ausgesetzt. Das Tribunal sieht zwar ein, dass das ein Problem ist, aber nimmt den Standpunkt ein, dass es keine Möglichkeiten ihrerseits für einen besseren Zeugenschutz gäbe.

Was braucht Bosnien für eine politische Entwicklung?

Die Verhaftung und Verurteilung der beiden Kriegsverbrecher Karadzic und Mladic sowie ihrer Mittäter ist die Basis für die Zukunft Bosnien-Herzegowinas.

Der Staat BiH braucht eine neue Verfassung, mit welcher eine Umstrukturierung der Staatsverwaltung und die Aufhebung des Teilstaates Republika Srpska möglich wird.

Als Resultat dieser Veränderungen kann BiH zum Kandidaten für die EU-Mitgliedschaft werden. Ebenso ist die wirtschaftliche Entwicklung eine der zentralen Fragen: Wir haben heute 41% Arbeitslosigkeit. Ohne Unterstützung anderer Länder schaffen wir keinen Fortschritt. Es reicht nicht, nur einige Soldaten zu schicken!

Was hältst du von der heutigen politischen Situation unter der Verwaltung durch den Hohen Repräsentanten Lord Ashdown?

Wir haben eine unglaublich komplizierte Verwaltung aus 280 Ministerien – eine Folge des Dayton Abkommens. Wir hoffen, dass die Zwangsverwaltung bald aufhört. Unser Land steht seit 10 Jahren still.

Unsere Politiker machen nichts selber. Sie sagen immer: «Wir werden den Hohen Repräsentanten fragen» Oder: «Was wird der Hohe Repräsentant dazu sagen?». Sie sind nicht selbständig, und das ist gefährlich. Der einzige Weg ist, dass wir das Land in unsere Hände nehmen und selber unsere Probleme zu lösen versuchen.

Wie stellst du dir die internationale Hilfe vor? Man könnte wohl nicht einfach den Hohen Repräsentanten wegschicken und das Geld der bosnischen Regierung zur Verfügung stellen?

Natürlich nicht, denn in unserer Regierung gibt es viel Korruption. Aber Korruption gibt es auch bei der Internationalen Gemeinschaft. So ist ein grosser Teil der Entwicklungshilfe für BiH für die Gehälter der Beschäftigten in der internationalen Administration aufgewendet worden. Das Geld muss direkt investiert werden, zum Beispiel in Fabriken und kleinen Produktionsbetrieben.

Wie stark sind die ethnischen Spannungen heute in Bosnien noch präsent?

Ich arbeite mit serbischen, kroatischen, muslimischen und jüdischen Frauen gemeinsam. Sarajevo ist eine kosmopolitische Stadt. Ein grosser Teil der Bevölkerung von BiH ist familiär ethnisch gemischt und sehr tolerant. Es gibt leider auch Fanatiker – wie überall auf der Welt auch.

In Zusammenarbeit mit der schweizerischen Sektion der Gesellschaft für bedrohte Völker führen wir ein Projekt zur Unterstützung der RückkehrerInnen durch. Wir geben muslimischen Frauen Kühe oder Schafe, welche wir in Serbien gekauft haben. Wenn die Kuh ein Kalb hat, so soll die Frau das Kalb einer serbischen Frau schenken. So verbinden wir die Völker wieder miteinander.

**Frau Memisevi_ studierte Geschichte und dozierte an der Philosophischen Fakultät der Universität von Sarajevo. Nach dem Krieg in Bosnien-Herzegowina (BiH) gründete sie die bosnische Sektion der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), als deren Präsidentin sie sich seither für die Opfer des Krieges engagiert.*

Eine ausführliche Fassung des Interviews kann unter www.gsoa.ch nachgelesen werden.

(Kasten)

Krieg in Bosnien-Herzegowina

Im Laufe der Teilung Jugoslawiens erklärte BiH 1991 seinen Austritt aus dem jugoslawischen Staat und wurde im April 1992 international anerkannt. Restjugoslawien und Teile der serbischen Bevölkerung Bosniens akzeptierten die Unabhängigkeit nicht. Es kam zum Krieg, der ethnische Vertreibungen, Massenmorde und -vergewaltigungen, Deportationen und

Konzentrationslager mit sich brachte. Die internationale Gemeinschaft versuchte erfolglos zu vermitteln und etablierte im März 1993 Uno-Schutzzonen in Bosnien. Am 11. Juli 1995 eroberten serbische Truppen unter dem Kommando von Ratko Mladic die demilitarisierte Schutzzone Srebrenica und richteten ein Massaker an der Zivilbevölkerung an. Je nach Quelle wurden zwischen 3'000 und 12'000 Knaben und Männer ermordet.

Ende 1995 wurde das Dayton-Abkommen unterzeichnet. Es fixierte die ethnische Aufteilung Bosniens und setzte eine Schutztruppe der Nato ein, die mit einem Uno-Mandat versehen wurde. Seither steht das Land unter internationaler Verwaltung.

2 Gewinner, eine Verliererin

Der Richtungswechsel von der «Ausbildungsarmee» hin zur «Einsatzarmee», den die krisengeschüttelte Schweizer Armee momentan vorantreibt, sieht auch eine Ausweitung der bewaffneten Auslandseinsätze vor. Aus friedenspolitischer Sicht drängen sich Fragen auf.
Von Stefan Luzi

«Ich habe den Auftrag, unser Engagement im Bereich der friedenserhaltenden Dienste im Ausland in nächster Zeit zu verdoppeln.» Mit diesen Worten nahm Armeechef Keckeis Bezug auf die im September 2004 geäusserte Absicht des Bundesrates, die Auslandseinsätze der Schweizer Armee «mittelfristig bis auf Bataillonsstärke auszubauen». Schon vorher hatte der Bundesrat Keckeis mitgeteilt, wohin er – neben den 237 Schweizer Soldaten, die bereits heute im Ausland Dienst leisten – weitere 20 Soldaten schicken soll: In die EU-Truppe nach Bosnien. Gemäss Bundesrat sollen ab Anfang 2005 auf Anfrage und unter Kommando Grossbritanniens zwei Überwachungsteams und zwei Stabsoffiziere in der Eufor-Truppe eingesetzt werden können (siehe dazu *GSoA-Zeitung* 115). Im Ständerat wurde der Einsatz ohne Wortmeldung abgenickt, im Nationalrat (Wintersession 2004) wird es hingegen friedenspolitische Einwände geben.

Diese sind dringend notwendig, obwohl – oder gerade weil – der Einsatz sich auf die kleine Anzahl von 20 Soldaten beschränkt. Denn damit wird klar, dass es sich bei diesem Einsatz nicht um einen tatsächlichen, sondern einen *symbolischen* Beitrag handelt. Wem diese Symbolik nützen soll, wird mit einem Blick auf die Pläne der EU und die Zukunftsdebatten der Schweizer Armee klar.

Auslandseinsätze als «strukturbestimmende Aufgabe der Armee»

Die EU hat, neben den verfassungsrechtlichen und rüstungspolitischen Schritten, auch in operativer Sicht die Grundlagen gelegt, um in Europa die Nato als sicherheitspolitischer Akteur Nummer eins abzulösen. Mit dem Eufor-Einsatz in Bosnien leitet sie nach den Operationen Concordia (Mazedonien, ohne Uno-Mandat) und Artemis (Kongo) bereits ihren dritten und grössten militärischen Einsatz ein. Sie hat ein Interesse darzustellen, dass sich zahlreiche Länder Europas an diesem Einsatz beteiligen.

Eine «win-win»-Situation ist der Einsatz auch für die Schweizer Armee: Sie kann, ohne tatsächlich Leistung erbringen zu müssen, von Beginn weg in den militärischen Strukturen der EU mitarbeiten und sich damit auch den Anschluss an den europäischen Rüstungsmarkt sichern.

Hinter den Ausbauplänen für die Auslandseinsätze steckt aber ein weiterer Grund: Infolge der departementsinternen Verteilungskämpfe um die knapper gewordenen Mittel stehen die Befürworter der internationalen Ausrichtung der Armee unter hohem Druck, konkrete Beteiligungen an Auslandseinsätzen auszuarbeiten. Vordenker dieser «Internationalisten» ist Andreas Wenger, Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik an der ETH Zürich, der für das Verteidigungsdepartement (VBS) auf Mandatsbasis Konzepte für einen Ausbau der Auslandseinsätze entwirft. Wenger möchte die Auslandseinsätze als «die strukturbestimmende Aufgabe der Schweizer Armee» verankern, fordert «die Bereitschaft zur erneuten Anpassung des Militärgesetzes» und schlägt die «Erweiterung der Berufskomponente» für Auslandseinsätze vor. Daneben stellt er die Frage, ob der «begrenzte Handlungsspielraum» nicht durch eine Aufhebung der aktuellen Beschränkungen der Auslandseinsätze (obligatorisches Uno/Osze-Mandat; Beteiligung nur an friedenserhaltenden Einsätzen) erweitert werden kann. Um die «Traditionalisten» in der Armee von diesen Plänen zu überzeugen, schlägt Wenger vor, dass man Auslandseinsätze vermehrt als Aspekt der Verteidigung darstellen soll: «Substanzielle Beiträge zu internationalen friedensunterstützenden Operationen (...) tragen ganz unmittelbar zur Sicherheit des eigenen Staatswesens bei und erfüllen damit den Verteidigungsauftrag eines Staates». Zudem liessen sich mit ausgeweiteten Auslandseinsätzen auch die Interessen der Schweiz besser wahrnehmen: «Geografisch wird sich das Interessengebiet der Schweiz ebenso wie das der europäischen Staaten mittel- bis langfristig vom Balkan auf den Kaukasus, Nordafrika und den Nahen und Mittleren Osten verschieben.»

Offene Ohren

Wenger stösst im VBS mit seinen Vorschlägen auf offene Ohren: Erwin Dahinden, zuständig für internationale Beziehungen im Stab Chef der Armee leuchtet ein, dass die «Absicherungen möglichst nahe an der Anrissstelle zu erbauen sind und nicht dort, wo die Lawine bereits den vollen Schwung erreicht hat. Unter diesem Aspekt haben nicht nur der Balkan und der Kaukasus Bedeutung für die Schweiz, sondern auch Afghanistan (Drogen, Fundamentalismus) und Afrika (Migration).»

Überraschender ist, dass die Pläne Wengers anscheinend auch im Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf offene Ohren stossen. Auf der Internetseite des «Zentrums für internationale Sicherheitspolitik» im EDA wird Wengers Studie gleich auf der Startseite zum Download angeboten. Voll integriert worden ist auch Wengers Betrachtungsweise von militärischen Interventionen als «Peace-Support-Operations», die sich durch die

Verschmelzung statt Trennung von zivilen und militärischen Aufgaben in einem Konfliktgebiet charakterisieren (siehe Seite 5 dieser Zeitung). Ziemlich ratlos macht zudem, dass der Leiter des Zentrums, Botschafter de Dardel, es als «hinterlistig» bezeichnet, dass sich die Schweiz nur an militärischen Auslandseinsätzen mit Mandat der Uno oder Osze beteiligen darf. Er frage sich, ob der enge Rahmen des Militärgesetzes, der noch vor den Anschlägen vom 11. September 2001 fixiert worden sei, den heutigen Herausforderungen noch entspricht. Zudem sei die EU der neue Akteur, der im Zentrum stehe: «Die EU ist eine aufsteigende Macht!»

Angesichts solcher Euphorie kann festgestellt werden, dass die Kommunikationsstrategie, die der Militärredaktor der NZZ, Bruno Lezzi, kürzlich an einer Tagung vorgeschlagen hat, voll aufgegangen ist: «Vor allem darf das Verteidigungsdepartement in der Öffentlichkeit nicht als einziger Anwalt des internationalen Engagements bei Friedensoperationen auftreten.» Das EDA soll also die Promotion weiterer Auslandseinsätze übernehmen; das VBS erhofft sich, dass diejenigen Alarmglocken im EDA (und im Parlament), die bei früheren militärischen Beteiligungen im Rahmen der Nato noch geklingelt hatten, zum Verschweigen gebracht werden, wenn sich das Militär auf die Beteiligung an *EU-Einsätzen* ausrichtet.

Schwächung der Uno

Doch Euphorie ist bezüglich der militärischen Einsätze der EU fehl am Platz. Die «Peace-Support-Operationen» der EU verhelfen der EU zwar zu markanterem militärischen Profil, sie laufen aber auf eine Schwächung der Uno hinaus: Seit Mitte der 90er Jahre ist ein klarer Wechsel der Politik der westlichen Staaten erkennbar, die ihre Truppen nicht mehr unter Kommando und im Rahmen der Uno (Blauhelme) zur Verfügung stellen wollen, sondern nur noch unter eigenem Kommando und im eigenen Interessensgebiet. Die Uno hat dabei nur noch die Möglichkeit, den einzelnen Einsätzen ein Mandat zu erteilen; vielfach bleibt ihr gar nichts anderes übrig, da sie aufgrund der Verweigerung der westlichen Staaten keine Möglichkeiten hat, einen Einsatz selber durchzuführen. Diese Abhängigkeit ist eine Folge des «Versagens der Uno» im ehemaligen Jugoslawien – für das die westlichen Länder notabene die Hauptverantwortung tragen.

Thierry Tardy, Mitarbeiter des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik, hat die Bereitschaft der EU-Staaten, ihre Operationen im Rahmen der Uno durchzuführen, in einer Studie untersucht und kommt zu einem vernichtenden Schluss: «Eine der Schlüsselannahmen dieser Studie ist, dass die EU ihre Bemühungen für Friedensoperationen mit grosser Wahrscheinlichkeit ausserhalb des UN-Rahmens entwickeln wird. Die Uno wird als

legalisierende/legitimierende Körperschaft, aber nicht als primärer Partner für die EU im Krisenmanagement verbleiben.»

Die BefürworterInnen von Schweizer Auslandseinsätzen im Rahmen der EU müssen sich daher die Frage gefallen lassen, ob sie mit der Stärkung der militärischen Komponente der EU nicht die Uno als völkerrechtlich legitimierte Organisation zur Durchführung internationaler Friedensbemühungen schwächen und ein globales System in Kauf nehmen, in dem Militärmächte in ihrem Interessensgebiet zunehmend eigenhändig militärisch operieren. Die Frage ist dringend, denn eigentlich hat sich die Schweizer Aussenpolitik dem Ziel einer Stärkung der Uno verschrieben – nicht einer Schwächung.

Aus: *GSoA-Zeitung* Nr. 117

Frage an Andreas Zumach, Uno-Experte in Genf

Herr Zumach, was halten Sie von der geplanten Beteiligung der Schweizer Armee an der EUFOR-Truppe der EU in Bosnien?

Die kleine Zahl von 20 Soldaten, die nach Bosnien geschickt werden sollen, macht klar, dass es sich bei diesem geplanten Einsatz um einen symbolischen Einsatz handelt. Das Ziel ist ein doppelter Gewinn von Legitimität: Die Schweizer Armee kann zeigen, dass sie aktiv «im Einsatz» ist, die EU-Truppe kann in Zukunft darauf hinweisen, dass sich selbst «neutrale» Länder am Einsatz beteiligen.

Die neugeschaffene EU-Truppe führt eine Entwicklung fort, die vor ihr die NATO mit den Interventionen auf dem Balkan begonnen hatte: Europäische Länder beteiligen sich nicht mehr im Rahmen von Uno-Blauhelmeinsätzen, sondern führen Einsätze unter eigenem Namen und unter eigenem Kommando durch. Die Uno kann dazu allenfalls noch das Mandat erteilen, hat aber sonst nichts mehr zu sagen. Solche Einsätze untergraben daher die Autorität der Uno als zentrale Organisation zur Durchführung von internationalen Friedensbemühungen.

Den Menschen in Bosnien nützt der Einsatz der Schweizer Armee wenig. Die Schweiz täte besser daran, sich für eine Lösung des Minenproblems im Land und vor allem für die Entwicklung einer politischen Perspektive einzusetzen, welche die Fehler des Dayton-Vertrages endlich korrigiert.

Die Frage stellte Stefan Luzi.

EXTERNAL STUDY

**LIMITS AND OPPORTUNITIES OF UN-EU
RELATIONS IN PEACE OPERATIONS:
IMPLICATIONS FOR DPKO**

Dr Thierry Tardy
Faculty Member at the Geneva Center for Security Policy (GCSP)
September 2003



Thierry Tardy is a Faculty Member at the Geneva Centre for Security Policy. He is Doctor of Political Science (International Relations) and holds a M.A. in International Studies from the University of Birmingham (UK). He formerly was a researcher at the Foundation for Strategic Research (Paris) and Lecturer at the *Institut d'Etudes politiques* of Paris and at the War College (France). He published *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995). Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU* (Brussels: Bruylant, 1999), and edited *Peace Operations after 11 September 2001* (Frank Cass : London, forthcoming).

LIMITS AND OPPORTUNITIES OF UN-EU RELATIONS IN PEACE OPERATIONS: IMPLICATIONS FOR THE DPKO

Dr Thierry Tardy

Faculty Member at the Geneva Center for Security Policy (GCSP)

September 2003

Executive Summary

A dialogue between the UN and the EU has led to improved cooperation in crisis management, ...

... but has not increased EU contribution to UN peacekeeping operations.

The EU launched three operations under the 'Petersberg Tasks' in 2003.

Although willing to cooperate with the UN in peace operations, the EU may not find this a priority, as it is pursuing an independent policy.

However, cooperation in other crisis management activities, and UN involvement in EU-led operations will continue.

In 2000, the United Nations (UN) and the European Union (EU) initiated a dialogue on possible cooperation in the field of crisis management, at a time when the UN was going through a process of reform of its peace operations and the EU was building capacities for crisis management through the development of a European Security and Defense Policy (ESDP). After some initial misunderstandings (in particular, about the compatibility between ESDP and UN peace operations), that dialogue led to some significant and positive achievements (points of contact, regular meetings, better understanding of respective activities and concerns), but did not lead to increased contributions by the EU or EU member states to UN peace operations.

In 2003, the EU launched its first three operations that fall under the 'Petersberg Tasks': the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, Operation Concordia in Macedonia, and Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo. Those operations give the EU a real visibility despite the limited number of personnel deployed and certain shortfalls (dependency *vis-à-vis* NATO, command and control, planning assets, logistics, air- and sea-lift).

In this context, the EU is genuinely willing to cooperate with the UN on certain issues, but such cooperation may not be a priority for an EU that is involved in many other – and perhaps more important – issues, nor can such cooperation be seen to undermine the ability of the EU to pursue an independent policy. Moreover, cooperation with the UN is unlikely to lead to an increased participation of EU member states in UN-led peace operations.

Cooperation should, nevertheless, be further developed because:

- a) the deployment of troops in UN-led operations is only one aspect of a broad range of crisis management activities where the UN is likely to meet a higher readiness from the EU to cooperate;
- b) in EU-led operations, the UN will likely be involved in some way, either simultaneously with the EU or subsequently, which makes cooperation an absolute necessity.

I. Background

The EU is building autonomous capacities through the European Security and Defense Policy (ESDP).

When the Brahimi report was released in August 2000, the European Union had already initiated a process of building autonomous capacities to enable it to conduct peace operations, through the development of a European Security and Defense Policy (ESDP). At about the same time (September 2000), the UN and the EU began to meet at different levels to develop links and cooperation in the broad field of crisis management.

At the same time, contacts between the EU and UN have led to achievements in cooperation ...

After some initial misunderstandings (in particular, on the compatibility between ESDP and UN peace operations. i.e. the availability of “EU forces” for non-EU peace operations), these contacts have led to some significant achievements: points of contact have been established; high-level and working-level meetings take place regularly; and three themes of cooperation have been identified (conflict prevention, civilian and military aspects of crisis management, and regional issues: Western Balkans, Middle East and Africa)¹.

... while questions remain regarding the circumstances of operating with the UN.

In 2003, as EU capacity is realized and its role in peace operations is being defined, questions are raised about how and under what circumstances it will operate with the UN. As the UN faces the challenge of “troop-drain” in peacekeeping operations, how can the EU be engaged to assist, directly or indirectly?

II. Evolution and Likely Future Development of the European Security and Defense Policy (ESDP)

Initiated in 1998-99, ESDP aims to enable the EU to become a full actor in crisis management ...

The Build-up of Capacities

The EU initiated in 1998-99 the process of building capacities for “autonomous action backed up by credible military forces in order to respond to international crises”. The European Security and Defense Policy (ESDP) was aimed at enabling the EU to become a full actor in military and civilian crisis management, both in Europe and beyond.

... at the military level, capable of the Petersberg Tasks, ...

At the military level, under the Helsinki Headline Goal, the EU was to be “able, by 2003, to deploy within 60 days and sustain for at least one year military forces of up to 60,000 persons capable of the full range of ‘Petersberg Tasks’”², which refer to a range of crisis management activities, including peace enforcement (called ‘peace-making’ in EU terminology³).

¹ See General Affairs Council of the EU, “EU-UN cooperation in conflict prevention and crisis management”, 11 June 2001. Also see “Agreement between the European Union and the United Nations establishing a framework for cooperation in the field of crisis management”, Council of the EU, 11 September 2003, and “Communication on EU-UN relations”, European Commission, 10 September 2003.

² Presidency Conclusions, Helsinki European Council, December 1999.

³ The ‘Petersberg Tasks’ include humanitarian and rescue tasks; peacekeeping tasks; tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking. See Article 17.2 of the Amsterdam Treaty, European Union, June 1997.

Simultaneously, a political-military structure was established in Brussels, composed of a Political and Security Committee (PSC), a Military Committee and a Military Staff⁴.

... as well as at the civilian level, where voluntary commitments have exceeded targets.

Operational capability, however, is constrained by shortfalls.

For civilian activities, EU Member States were asked to provide “up to 5,000 police officers to international missions across the range of crisis prevention and crisis management operations”⁵. In November 2002, EU Ministers “welcomed that the concrete targets” defined in the four categories of civilian crisis management activities (police, rule of law, civil protection and civilian administration) “had been exceeded through States’ voluntary commitments”⁶. In May 2003, the EU further declared its “operational capability across the full range of Petersberg tasks” in accordance with the Headline Goal, but also admitted that such a capability was still “limited and constrained by recognized shortfalls”⁷.

In the meantime, following the agreement (December 2002) between the EU and NATO on the implementation of the ‘Berlin Plus’ agreement⁸, EU-led operations can now be of two types:

EU-led operations can be with or without recourse to NATO assets and capabilities

- EU-led operations with recourse to NATO assets and capabilities;
- EU-led operations without recourse to NATO assets and capabilities.

But given shortfalls in many areas, the EU is likely to resort to NATO assets.

However, given the shortfalls of the EU in the area of planning assets, but also in command, control and communications (C3), strategic air- and sea-lift, and logistics, it is currently difficult to imagine an important EU-led operation that would be conducted without resorting to NATO assets, unless a country plays the role of the framework nation, thus providing the planning structure.

The increased crisis management role of the EU will contribute to UN goals of international peace and security.

As far as the relationship with the UN is concerned, the Council of the EU has reiterated that “the efforts made [in the ESDP field] will enable Europeans to respond more effectively and more coherently to requests from leading organizations such as the UN or the OSCE.”⁹ More generally, there is a sense within the EU that an increased role for the EU in crisis management activities will contribute to the maintenance of international peace and security, which is the primary purpose of the UN.

EU Operations

In 2003, the EU launched its first three operations (Petersberg tasks):

⁴ This political-military structure was integrated into the Nice Treaty (December 2000). It is aimed at enabling the EU to plan (at the strategic level) and conduct ‘Petersberg Tasks’. While the PSC and the Military Committee are inter-governmental bodies, the Military Staff is part of the Secretariat of the Council.

⁵ Presidency Report on ESDP, Feira European Council, June 2000.

⁶ EU Civilian Crisis Management Capability Conference at ministerial level, Brussels, 19 November 2002.

⁷ EU Capability Conference, Brussels, 19 May 2003.

⁸ EU-NATO Declaration on ESDP, 16 December 2002.

⁹ Presidency Conclusions, Nice European Council, December 2000.

Of the three EU-led missions in 2003, in Bosnia and Herzegovina, Macedonia and the DRC, ...

- EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina, which took over from the UN mission (UNMIBH) on 1 January 2003;
- Operation Concordia in Macedonia, which took over from the NATO operation Allied Harmony on 31 March 2003;
- Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo, which was deployed from June 2003 to 1 September 2003, with France as the framework nation.

...two were deployed based on invitations by host states without formal UN mandate, ...

The EUPM and Operation Concordia were deployed on the basis of an invitation by the respective host states and with no formal UN mandate. For the EUPM, a UN Security Council resolution “welcomed” the EU operation, but a similar resolution was adopted for Macedonia only in reference to the NATO operation. Operation Artemis was created following UN Security Council Resolution 1484 (2003).

... while one followed a UN Security Council resolution.

TABLE 1 – EU OPERATIONS

Operation	Legal Basis	UNSC Resolution	Strength	Deployment
EUPM Bosnia and Herzegovina	Invitation + EU Joint Action	Res. 1396 (5 March 2002) “welcomes the acceptance by the Steering Board of the PIC on 28 Feb. 2002 of the offer made by the EU to provide an EU Police Mission...”	530	January 2003- end 2005
Concordia Macedonia	Invitation + EU Joint Action	Res. 1371 (26 Sept. 2001) “strongly supports the establishment of a multinational security presence in Macedonia...” (refers to NATO)	350-450	March 2003 (6 months)
Artemis DRC	UNSC Res. 1484 'Chapter VII Res.' + EU Joint Action	Res. 1484 (30 May 2003) “authorizes the deployment... of an Interim Emergency Multinational Force...”	1,800	15 June-1 st Sept. 2003

Likely Future Developments of ESDP

There are two ways to look at the current state of ESDP:

There are two ways to look at the current state of ESDP. The optimistic way is to praise the relative rapidity by which the EU turned words into actions, creating three operations in 2003, only five years after the ESDP process began in earnest and despite the political crisis that preceded the Iraq war. Along those lines, the EU should become increasingly involved in a broad range of activities, both civilian and military, in and outside of Europe.

The optimistic view, ...

Another approach is to stress the modesty of current EU operations, the gap between the operations on the ground (that fall within ESDP) and the lack of cohesion at the political level (where CFSP¹⁰ is supposed to be defined), and the significant capability shortfalls. Taken together, the three operations total less than 3,000 personnel (compared to 42,000 deployed by NATO in Bosnia and Kosovo and 35,000 deployed by the UN in 15 operations) and are very limited

... or the view stressing the modesty and shortfalls of current EU operations.

¹⁰ Common Foreign and Security Policy. ESDP covers the military and security dimensions of CFSP.

either in time or in scope. The EU is, furthermore, very dependent on NATO, a dependence that should last into the foreseeable future.

EU capabilities, political will and cohesion, will determine the EU's ability to deliver in the field of crisis management.

While the EU will no doubt be under pressure to deliver in the field of crisis management, its future ability to do so, however, will depend, on the one hand, on a combination of political will and the cohesion of the common foreign and security policy framework and, on the other hand, on its capabilities.

Political cohesion may be affected in several ways, ...

Political cohesion in the EU may be affected by: diverging approaches to CFSP/ESDP among EU member states; United States policy ('benevolence') towards the EU; EU-NATO relationship; and EU enlargement. The adoption of the European Constitution (in 2004) may give the EU higher visibility through, inter alia, the designation of a European Foreign Minister. This should also diminish confusion among external observers (at the UN, for example) about 'who does what' in EU foreign policy (between the Commission, the Secretariat of the Council and the Presidency).

... but even with such cohesion, the EU still has a capability issue, which will limit its ability to address the most demanding Petersberg tasks.

Assuming that such cohesion will exist, the EU will, nevertheless, be confronted by the capability issue, which will have a direct impact on the nature of the operations contemplated. In other words, if the EU is able to conduct *some* crisis management operations, it will remain difficult to conduct the most demanding Petersberg tasks (peace enforcement type operations).

That said, the EU is likely to look to regions beyond Europe.

The logic behind ESDP is that the EU be involved in crisis management without limitations, be they in terms of activities or geographical area of deployment. After Europe (Balkans), there is little doubt that the EU will look to Africa, the Middle East and the Caucasus.

III. The Context of the EU-UN Relationship in Peace Operations: An Unlikely Contribution of the EU in the Military Sphere

Theoretical Convergence between UN Demand and EU Supply

ESDP appears to be an ideal tool for the UN, ...

A quick look at the UN and the EU in the field of peace operations may give the impression that there is a convergence between a UN demand and a European supply. In the context of the Brahimi Report, ESDP may appear to be an ideal tool for the UN. The UN needs states and regional organizations to provide troops and assets, while the EU has the troops and is building the assets. However, this convergence is only theoretical.

The UN has several wishes vis-à-vis the EU, ...

In the field of peace operations, UN wishes *vis-à-vis* the EU can be summarized as follows:

- The UN would like Europe to participate more in UN peace operations;
- The UN would like the EU to abide by UN rules (reference to a UN mandate);
- The UN would like the EU to go beyond Europe (to Africa in particular);

- The UN would like the EU to cooperate with the UN at both the institutional and operational levels (training¹¹/standards, equipment, etc.).

... but has concerns as well.

Additionally, the UN is concerned that EU crisis management policy might be developed at the expense of EU contributions to UN peace operations.

The EU's response to the wish-list will depend on national policies and autonomy.

Where the EU stands in relation to this wish-list is strongly determined by two sets of issues: the national policies of EU member states; and the imperative of autonomy.

The EU as a Reflection of National Policies

Perceptions of the UN are influenced by failures in the 1990s, limiting EU States' contributions to UN peace operations

The general position of the EU towards UN peace operations is, by and large, a reflection of the positions taken by EU states. In the field of crisis management, and notwithstanding the reform process following the Brahimi report, perceptions of the UN are still influenced by the failures of UN operations in the early 90s and characterized by a form of distrust. One consequence of this is that EU member states are largely absent from UN peace operations.

Financial contributions to UN peace operations are much greater than troop contribution ...

The EU contribution to the UN budget is about 37%; this amounts to 40% of the budget for peace operations. But, the EU provides only about 10% of the UN troops, with little or no prospect of an increase.

**TABLE 2 – THE EU AT THE UN
FINANCIAL CONTRIBUTION / CONTRIBUTION TO UN OPERATIONS**

EU share of UN regular budget	EU share of the UN peacekeeping operations budget	EU member states contribution to UN operations	EU (at 25) contribution to UN operations
37 %	40 %	9.2 % 3,223 out of 34,947	13.6 % 4,765 out of 34,947
		MONUC: 1 % 44 out of 4,575	

Sources: EU Website, May 2003 and Monthly Summary of Contributions to UN Peacekeeping Operations as of 31 May 2003, UN Website.

... indicating the unwillingness of the EU to participate in UN peace operations.

This gives a clear idea about the unwillingness of European states to participate in UN peace operations, be it on an individual basis or through the framework of the EU. It is noteworthy, that the recent EU readiness to become involved in the DRC was not expressed in contributions to the UN mission in the Congo (MONUC), in which EU member states account for only 1% of deployed personnel.

The Imperative of Autonomy

Of the four principles that guide EU cooperation with international organizations ...

Four principles have been declared to guide EU cooperation with international organizations: added value, interoperability, visibility and decision-making autonomy¹².

¹¹ The Italian Presidency of the EU is preparing a conference on training.

... *autonomy* ...

Autonomy of action has been one of the key concepts of the ESDP process. It primarily refers to NATO, but can also apply more generally to the UN, even if ESDP has not been developed *in reference to* the UN nor has the latter played a significant role in the development of this policy.

... *and visibility are key concepts, both of which may not be compatible with a close relation with the UN.*

The EU is similarly seeking visibility. It follows that the EU would see with great concern any development that may reduce its autonomy and visibility, and a close and constraining relation with the UN may not always be compatible with this desire for autonomy and visibility.

This concludes that the EU-UN relationship in peace operations will remain very limited.

These two elements lead us to conclude that the relationship between the EU and the UN in peace operations will most likely remain very limited and be addressed on a case-by-case basis rather than in a formal and institutionalized way. There have been major developments in cooperation between the UN and the EU since 2000¹³ and the relationship is likely to develop further. But, such cooperation is likely to have a limited impact on EU contributions to UN peace operations.

This view seems to be confirmed when looking at the issues of mandate and chain of command.

UN Mandate: Not Always a Necessity

The EU does not consider itself to be a Chapter VIII regional arrangement.

The question of the mandate¹⁴ for EU operations is important because it is one aspect that possibly links the EU and the UN. Contrary to what is sometimes assumed within the UN, the EU does not consider itself to be a Chapter VIII regional arrangement and has never invoked this chapter to justify an action under ESDP.

The need for a UN mandate is not clearly defined in EU policy ...

As far as mandates for EU peace operations are concerned, EU policy on obtaining a UN mandate has not been clearly defined. EU official documents refer only to the need to act “in accordance with the principles of the UN Charter”¹⁵, while the UN and the OSCE are regularly mentioned as “leading organizations”.

... but seems to be determined by the nature of the operation and the area of deployment:...

The need for a UN mandate seems to be determined by the nature of the operation (coercive or non coercive) and the area of deployment (Europe or outside of Europe).

¹² See “EU cooperation with international organizations in civilian aspects of crisis management”, Presidency Report on ESDP, Annex V, Göteborg European Council, June 2001.

¹³ On 13 September 2000, for the first time, a ministerial troika of the EU met the UN Secretary General in New York. This event was followed by meetings at different levels, and on the EU side, cooperation between the UN and the EU was further materialized in a document adopted by the Council in June 2001; see General Affairs Council of the EU, “EU-UN cooperation in conflict prevention and crisis management”, 11 June 2001. In the civilian sphere, see “EU cooperation with international organizations in civilian aspects of crisis management”, Presidency Report on ESDP, Annex V, Göteborg European Council, June 2001.

¹⁴ A UN mandate here refers to a UN Security Council resolution.

¹⁵ Presidency Report on ESDP, Nice European Council, December 2000.

...the EU being more likely to seek a UN mandate for an operation outside of Europe and/or with a coercive nature.

Simply put, the EU has sought a UN mandate for an EU-led operation when the operation contemplated is coercive (Chapter VII of the UN Charter) and/or outside Europe (Operation Artemis in DRC), but seems to assume that a UN mandate is not legally required when the operation is non-coercive and in Europe (the EUPM in Bosnia-Herzegovina and Operation Concordia in Macedonia; see Appendix).

This raises political and legal questions for operations that do not neatly follow this division ...

However, it is unclear what EU policy will be in other cases, which raises political and legal questions. Whether a UN mandate will be sought for an operation in Africa that is consent-based and non-coercive is not clearly established. Nor is this clear in the case of an operation that would be consent-based *but* coercive. In Europe, this could be the case of an EU force taking over from SFOR in Bosnia-Herzegovina¹⁶. In Africa, a parallel could be drawn with the French-led operation Licorne in Ivory Coast (that would have fallen under Chapter VII of the UN Charter had a Security Council resolution created it¹⁷).

... as well as the issue of the link between political and legal aspects of a mandate ...

This raises the issue of the link between the political and legal aspects of a mandate. If there is little doubt that the EU would act in accordance with the principles of the UN Charter, this approach is not without risks, for a UNSC resolution provides more than just a legal basis for action. A UNSC resolution also provides a legitimacy and impartiality that an invitation from the host state does not. It is a public document that clarifies the nature of the operation and its level of coerciveness (Chapter VI *versus* Chapter VII), making the operation more visible. In this way, it helps to attenuate possible resentment from the South and criticism about ‘European neo-colonialism’ (particularly in Africa), as long as the UNSC resolution is not perceived to be a blank cheque to the EU.

... which could undermine UN authority.

It seems clear that EU member states are somewhat reluctant to condition their operations to a Security Council vote, especially in cases when a) the operation is to be conducted with resort to NATO assets and b) they consider that such a vote is not legally required. But at a time when UN authority is challenged, the EU runs the risk of further undermining that authority by not making clear their political commitment to the UN, beyond a strictly legal requirement.

An involvement of the political-military structure, rather than involvement of troops, formally constitutes an EU operation.

Chain of Command: Towards the Sub-Contracting Model in the Military Sphere

What constitutes formally an EU operation is the involvement of the political-military structure of the EU (Political and Security Committee, Military Committee, Military Staff) rather than whether there is an involvement of troops. Here, the bottom line is that an EU-led operation must be placed under the political control and the strategic direction of the PSC. This is a formal

¹⁶ The mandate of the SFOR has been renewed every year since 1996. The relevant UNSC resolutions authorize the SFOR to “fulfill the role specified in Annex 1-A and Annex 2 of the Dayton Peace Agreement”, which only refers to NATO.

¹⁷ UNSC Resolution 1464 (2003) was adopted five months after the deployment of operation Licorne, and “welcomes the deployment of French troops...”.

Hence, an EU-led operation must be placed under political control and direction of the PSC ...

... and cannot be subordinated to higher authority, including the UN.

The EU, therefore, would prefer the sub-contracting model.

However, subordination to the UN in civilian aspects of crisis management seems to be more acceptable.

Even though the EU is a promising actor, cooperation with the UN is still hampered by several factors.

requirement¹⁸, even in the case of an EU-led operation with resort to NATO assets.

The combination of this requirement with the general reluctance of EU member states to be involved in UN-led operations makes it very hard to conceive of an EU operation being subordinated to a UN chain of command. The political-military structure of the EU cannot be subordinated to any kind of higher authority (see Appendix). In practice, it is therefore difficult to imagine the EU contributing ‘EU contingents’ to a UN-led operation, i.e. EU contingents placed under the strategic command of a UN representative.

Consequently, the EU would likely prefer the sub-contracting model (see Appendix), by which the UN creates an operation but subcontracts its implementation to the EU, thus preserving the autonomy of EU decisions. In line with this model, the EU could also take part in a UN-coordinated multidimensional operation in which the EU would be responsible for one or more pillars, without being formally subordinated to the UN (see Appendix).

However, a distinction must be made between the military and the civilian aspects of crisis management. Subordination to the UN in the civilian sphere appears to be much more acceptable than in the military sphere. In the civilian sphere (police, judiciary, economic and humanitarian aid, etc.), EU texts explicitly state that EU assets may be “used in operations conducted by lead agencies, such as the UN or the OSCE, or EU-led autonomous missions”¹⁹.

IV. Various Possibilities for Interaction with the UN: Opportunities and Constraints

The EU is certainly the regional actor that offers the UN the most promising opportunities of cooperation in crisis management and is genuinely willing to do so. However, despite regular commitments made to strengthen the UN (including most recently in the *European Security Strategy* statement by Javier Solana²⁰), and to improve cooperation between them²¹, cooperation with the UN is still not considered a priority for the EU and must not be seen to undermine in any way the ability of the EU to pursue its own policy.

¹⁸ See ‘Political and Security Committee’, Annex III, Presidency Report on ESDP, Nice European Council, December 2000.

¹⁹ See Presidential Conclusions, Feira European Council, June 2000, and “EU cooperation with international organizations in civilian aspects of crisis management”, Annex to the Presidency Report on ESDP, Göteborg European Council, June 2001.

²⁰ The European Security Strategy states that “Strengthening the United Nations, equipping it to fulfil its responsibilities and to act effectively, must be a European priority”, Javier Solana, “A Secure Europe in a Better World”, 20 June 2003.

²¹ See “Agreement between the European Union and the United Nations establishing a framework for cooperation in the field of crisis management”, Council of the EU, 11 September 2003.

Theirs is an unbalanced relationship: the UN needs the EU ...

...and the EU lays down the conditions for cooperation.

While the UN remains a legalizing and legitimizing body, it is not a primary partner for the EU in crisis management.

There is, however, scope for cooperation.

There are several aspects of operations that could warrant increased cooperation between the UN and the EU ...

... including strategic planning and assistance at the operational level.

An 'Europeanisation' of assistance to African peacekeeping forces is foreseeable, increasing UN-EU cooperation in Africa.

For the UN, cooperation with the EU is a necessity, but should be developed with a clear understanding of what can and cannot be expected from the EU. The UN-EU relationship is an unbalanced relationship: the UN must beg for increased European involvement in peace operations. But it is the EU that will most likely lay down the conditions for cooperation. It is in this context that the UN must identify where cooperation can most realistically be developed with the EU.

One of the key assumptions of this analysis is that the EU will most likely develop its peace operations policy outside the UN framework. The UN will remain a legalizing/legitimizing body but not a primary partner for the EU in crisis management. Such an assessment does not mean, however, that there is no scope for cooperation between the UN and the EU, as is stated in the latest "Agreement between the European Union and the United Nations establishing a framework for cooperation in the field of crisis management"²². There are two broad reasons for this:

- the deployment of troops in UN-led operations is only one aspect of the wide range of crisis management activities. There are many other areas where the UN is likelier to meet a higher readiness from the EU to cooperate;
- in several scenarios for EU-led operations, the UN will in all likelihood be involved in some way, either simultaneously with the EU or subsequently, which makes cooperation an absolute necessity.

Cooperation beyond Troop Deployment

Even if the EU does not participate directly in UN-led operations through troop deployment, other aspects of those operations may require increased cooperation between the UN and the EU. In addition to the financing aspect (voluntary contributions for specific operations), UN cooperation with the EU is possible in planning, rapid deployment, logistics, equipment, training, standards, procedures and concepts.

As far as planning is concerned, the EU could only help in strategic planning since it currently lacks an operational planning structure. EU states could play a role at the operational level by providing the headquarters for a force, following what SHIRBRIG did in 2000 in Ethiopia-Eritrea before UNMEE took over. However, this model has not been looked at closely on the EU side.

Moreover, in the medium to long term, an 'Europeanisation'²³ is conceivable of some aspects (if not all) of the French²⁴ and British programmes for training and equipping African armed forces to participate in peace missions. For the EU, this would improve the efficiency of such programmes and allow the EU to support African peacekeeping without taking too many risks. Such a process would also pave the way to better cooperation between the UN and the EU in Africa (which

²² Ibid.

²³ These programmes could be placed under aegis of the EU.

²⁴ The French programme is called RECAMP (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix).

should also include African regional organizations). For the UN, it would also be a way to involve the two European states that are permanent members of the Security Council.

Training and equipping of UN peacekeepers and civilian staff could be other areas of cooperation.

By the same token, the EU could provide assistance to the UN to help UN peacekeepers meet UN standards. In particular, cooperation could be envisaged in EU training and equipping of police officers and other civilian experts for UN operations.

Furthermore, making military staff available to the UN, technical assistance in general, ...

In line with the recommendations of the Brahimi report ('mission leaders', 'on-call lists'), civilian and military personnel coming from EU states should continue to be made available to the UN on an individual basis. More generally, technical assistance (i.e. political/military expertise) by the EU political and military structure (the Military Committee and the Military Staff in particular) is also a possibility.

... various activities in the peacebuilding phase, ...

The EU and the UN already cooperate in the peacebuilding phase, especially in the civilian sphere. The UN has wide experience in peacebuilding while the EU has assets and resources that the UN lacks. In the field of institution-building, the rule of law (police and judiciary), electoral supervision, humanitarian aid, and economic reconstruction, the UN and the EU have comparative advantages that would constitute a real added value if coordinated effectively.

... and the fields of lessons learned, procedures, concepts and terminology, all offer possibilities for UN-EU cooperation.

Finally, cooperation could also be pursued in the fields of lessons learned, procedures, concepts and terminology. The transition from UNMIBH to the EUPM has provided a good opportunity for exchanging lessons learned but this could also be explored in other operations (e.g. SHIRBRIG and UNMEE in Ethiopia-Eritrea, Artemis and MONUC in the DRC). Regarding terminology, the use of terms and definitions should be harmonized, starting with the EU replacing the confusing term "peacemaking" in the Petersberg tasks list with the term "peace enforcement".

Cooperation where the UN and the EU are involved simultaneously or sequentially

Beyond these potential areas of cooperation, it is possible that EU operations may be deployed in places where the UN is already present or where the UN is mandated to take over an EU operation. The following scenarios are possible:

Where UN and EU-led forces are deployed simultaneously or sequential, cooperation is essential, ...

1. EU deployment following a UN operation (UNMIBH-EUPM);
2. EU deployment alongside a UN operation (Artemis-MONUC, KFOR-UNMIK²⁵);
3. EU deployment for a limited time before a UN take-over (Artemis-MONUC2, INTERFET-UNTAET, SHIRBRIG-UNMEE).
4. EU component of a multidimensional operation in which the UN provides another component (the pillar structure in Kosovo).

²⁵ The cases not involving the EU are taken as examples of scenarios where the EU could play a similar role.

... as are interoperability, compatibility and information exchange.

As these scenarios are not just theoretical, it is crucial that the UN and the EU work to ensure interoperability of activities on the ground and compatibility, in case the UN needs to take over an EU-led operation (standards²⁶, planning, equipment, mandates, etc.). Insofar as the UN is seen as providing an exit strategy for the EU (scenario 3, which is favored by the EU), possible implications of such a scenario must be further explored by the UN and the EU, both individually and jointly. For the UN, one question to be addressed is how much it can accept from the EU, in terms of division of labour and of imposition by the EU of its own approach to the mandate of the EU operation. The simultaneous presence of the two organizations on the ground also implies some exchange of information between the Situation Centres²⁷.

V. Conclusion and Recommendations

The EU has created high expectations regarding its operational capability. But given its reluctance to be involved in UN peace operations, the UN should:

** stress civilian aspects of crisis management;*

** stress areas in which EU is willing and able to contribute;*

** insist on the need for closer cooperation;*

** sensitize the EU on the risks of a two-speed crisis management.*

Since the EU declared its operational capability in May 2003, the pressure has been relatively high on the EU to live up to its promises; in the short to medium term, this may create opportunities for the UN to press the EU to do more in crisis management beyond Europe. However, given the reluctance of the EU to be involved in UN-led (military) peace operations, in its cooperation with the EU:

1. The UN should stress the civilian aspects of crisis management, where it is more likely to meet EU openness than on the military aspects.
2. The UN should stress efforts that the EU can produce short of troops – i.e. training, equipment, logistics, and planning – particularly in Africa (the EU should be sensitive to the argument that it must compensate its “physical absence” by a presence at other levels).
3. The UN should insist in its discussions with the EU on the need to develop closer cooperation with UN since both will inevitably be present simultaneously on the ground, with the UN being possibly being part of the EU’s exit strategy (as when the UN takes over an EU operation). Such a role for the UN, considering its political and military implications, should be further debated by both the UN and the EU and not be accepted unconditionally. This could take the form of joint exercises.
4. In the same vein, the UN should sensitize the EU to the risks of a two-speed crisis management: rich and robust when conducted by the North (NATO, EU, “coalitions of the willing”) / poor and often ill-equipped when conducted by the South (UN, ECOWAS), and on the necessity to fill the gap between the two levels.

²⁶ The issue of the standards was raised when UNMEE took over the SHIRBRIG in Ethiopia-Eritrea.

²⁷ Such a cooperation is agreed upon in the “Agreement between the European Union and the United Nations establishing a framework for cooperation in the field of crisis management”, Council of the EU, 11 September 2003.

Furthermore,

** the UN should be better informed about ESDP;*

** the UN should stress its know-how and added value;*

** the UN should remind the EU of its formal commitments to strengthen the UN;*

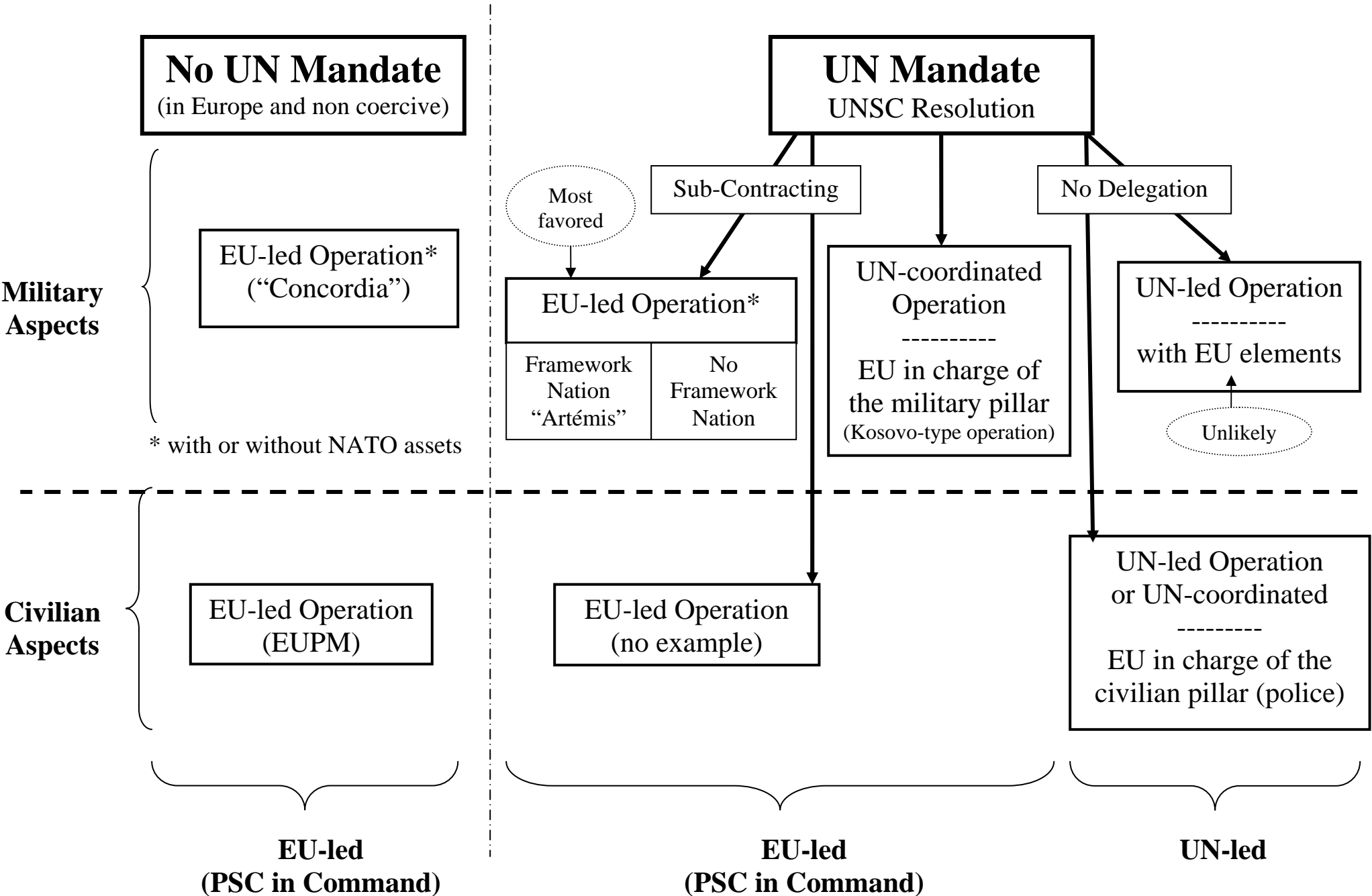
** and, finally, information-sharing mechanisms should be strengthened.*

Other recommendations:

5. The UN (both the Secretariat and member states) should be more informed regarding EU policy in the area of crisis management (ESDP).
6. The UN should be more aggressive towards the EU in stressing the know-how and added value of the UN in various areas of crisis management activities, especially in the civilian sphere.
7. The UN should remind the EU of its formal commitments to strengthen the UN, when pursuing practical cooperation with the EU (the recent *European Security Strategy* clearly states that “Strengthening the United Nations, equipping it to fulfil its responsibilities and to act effectively, must be a European priority”²⁸).
8. Exchange of officers between the two Secretariats should be promoted; liaison bureaus should be strengthened.

²⁸ Javier Solana, “A Secure Europe in a Better World”, European Council, 20 June 2003.

APPENDIX: SCENARIOS OF EU OPERATIONS IN RELATION TO THE UN



04.030

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über den Friedensförderungseinsatz
von Schweizer Armeeangehörigen in der multinationalen
European Union Force (EUFOR) in Bosnien-Herzegowina**

vom 26. Mai 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu einem einfachen Bundesbeschluss über den Friedensförderungseinsatz von Schweizer Armeeangehörigen in der multinationalen European Union Force (EUFOR) in Bosnien-Herzegowina mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Mai 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Im Dezember 1995 lancierte die NATO nach dem Abschluss des Dayton-Abkommens mit der Entsendung der 60 000-köpfigen IFOR (Implementation Force) nach Bosnien und Herzegowina (BiH) ihre bisher grösste Friedensoperation. Die UNO mandatierte die NATO, in diesem Land ein sicheres Umfeld zu schaffen. Nach einem Jahr wurde die IFOR in die SFOR (Stabilization Force) umgewandelt und verfügte noch über einen Truppenbestand von 32 000 Personen. Wie die IFOR stützt sich die SFOR auf eine Resolution des UNO-Sicherheitsrates und verfügt damit über ein Mandat der internationalen Staatengemeinschaft zur Friedenssicherung. An der Friedensmission nehmen nebst NATO-Staaten zahlreiche weitere europäische Staaten teil (u.a. Österreich, Finnland, Irland, Schweden). Die SFOR hat mit ihrer Präsenz massgeblich zur Stabilisierung von BiH beigetragen. Fortschritte sind vor allem bei der Befriedung der ehemaligen Kriegsparteien erzielt worden; die Wahrscheinlichkeit eines von aussen provozierten Konfliktes ist gering geworden.

Am 1. Dezember 2003 gaben die NATO-Verteidigungsminister in Auftrag, bis zum NATO-Gipfel in Istanbul am 28. Juni 2004 Planungen anzustellen, wie die SFOR von einer EU-geführten Mission (EUFOR) abgelöst werden kann. Die EU erwartet den Entscheid zur SFOR-Ablösung am NATO-Gipfel Ende Juni 2004 in Istanbul und den Transfer der Mission von der NATO zur EU im Dezember 2004.

Grossbritannien, vorgesehen als Führungsnation («lead nation») im ersten Jahr der zukünftigen EUFOR, beabsichtigt, die Truppenpräsenz von anfänglich 7000 Personen in BiH sukzessive zu reduzieren. Bereits ab Juni 2005 ist ein schrittweiser Rückzug der EUFOR-Bataillone geplant. Kleine sogenannte LOT (Liaison and Observation Teams) sollen in bekannten und potentiellen Konfliktstellen stationiert werden und im Sinne der Frühwarnung operative und strategische Reserven für allfällige Interventionen alarmieren können.

Mit der Resolution 1088 vom 12. Dezember 1996 legte der UNO-Sicherheitsrat die Grundlage für die Einrichtung einer multinationalen Stabilisierungstruppe (SFOR). Mit der Resolution 1491 vom 11. Juli 2003 hat der Sicherheitsrat den SFOR-Einsatz bis zum 11. Juli 2004 verlängert. Das SFOR-Mandat soll letztmals verlängert werden und vor dem Beginn des EUFOR-Einsatzes soll eine dafür gültige Resolution des UNO-Sicherheitsrates verabschiedet werden. Gemäss Artikel 66 Absatz 1 des Militärgesetzes (MG), kann der Einsatz von Schweizer Armeeangehörigen in der EUFOR erst erfolgen, nachdem die EUFOR ein entsprechendes UNO-Mandat erhalten hat.

Die Schweiz wurde von Grossbritannien angefragt, sich mit einem bis zwei LOT und Staboffizieren in der britischen Brigade in der EUFOR zu beteiligen. Schweizerischerseits ist es möglich, solche Teams (je acht Personen) zur Verfügung zu stellen. In einer ersten Phase soll vorerst ein LOT zur Verfügung gestellt werden. Dieser LOT-Einsatz ist für die Weiterentwicklung schweizerischer Beteiligungen an friedensunterstützenden Operationen interessant. Zudem ist es möglich, Schweizer Staboffiziere in den britischen Brigadestab zu entsenden; in einer ersten Phase ist der Einsatz von zwei Staboffizieren vorzusehen.

Die EUFOR wird mit der Gewährleistung eines sicheren Umfelds entscheidend dazu beitragen, dass auch die multi- und bilateralen Unterstützungsaktivitäten der Schweiz in BiH durchgeführt werden können. Mit einer EUFOR-Beteiligung kann die Schweiz an unterstützenden EUFOR-Aktivitäten für zivile Bereiche wie Flüchtlingsrückkehr und Bekämpfung der organisierten Kriminalität mitwirken.

Die Schweiz nimmt bereits heute an zwei zivilen friedensunterstützenden Operationen der EU im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) teil. Seit Anfang 2003 stellt sie in der Polizeimission (EUPM = European Union Police Mission) in BiH vier Zivilpolizisten, seit März 2004 drei Zivilpolizisten in der Polizeimission PROXIMA in Mazedonien.

Der friedensfördernde Einsatz sieht vor, dass sich die Schweiz mit bis zu zwei LOT und vier Stabsoffizieren an der EUFOR beteiligt. Der Einsatz erfolgt zum Selbstschutz bewaffnet und wird länger als drei Wochen dauern. Daher muss der Einsatz nach Artikel 66b Absatz 4 MG (SR 510.10) von der Bundesversammlung genehmigt werden. Der Bundesrat hat den Einsatz am 26. Mai 2004 gutgeheissen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Im Dezember 1995 lancierte die NATO nach dem Abschluss des Dayton-Abkommens mit der Entsendung der 60 000 Mann starken *Implementation Force* (IFOR) nach Bosnien und Herzegowina (BiH) ihre bisher grösste Friedensoperation. Die UNO mandatierte die NATO, ein sicheres Umfeld für die Rückkehr von bosnischen Asylbewerbern und Flüchtlingen und für den zivilen Wiederaufbau in BiH zu schaffen. Nach einem Jahr wurde die IFOR 1996 in die *Stabilization Force* (SFOR) überführt und gleichzeitig auf einen Truppenbestand von 32 000 Personen reduziert.

Aufgrund einer stabileren Sicherheitslage konnte der Truppenbestand in den letzten Jahren sukzessive reduziert werden und beträgt gegenwärtig noch rund 10 500 Personen in drei Brigaden. Bis zum NATO-Gipfel am 28. Juni 2004 in Istanbul soll die Truppe auf rund 7000 Personen in drei Task Forces reduziert werden. An der Friedensmission SFOR nehmen nebst NATO-Staaten zahlreiche Mitgliedstaaten der Partnerschaft für den Frieden (PfP) teil (u.a. Österreich, Finnland, Irland und Schweden).

Die NATO-Verteidigungsminister haben am 1. Dezember 2003 den Auftrag erteilt, bis zum NATO-Gipfel am 28. Juni 2004 in Istanbul Planungen anzustellen, wie die SFOR von einer durch die Europäische Union (EU) geführten Mission (EUFOR) abgelöst werden kann. Der Europäische Rat hat am 12. Dezember 2003 seine bereits ein Jahr zuvor bekundete Bereitschaft zur Übernahme dieser Mission bestätigt. Am NATO-Gipfel Ende Juni 2004 in Istanbul soll die Ablösung der SFOR durch die EUFOR auf Ende 2004 beschlossen werden.

1.2 Ablösung SFOR durch EUFOR

Mit der Resolution 1088 vom 12. Dezember 1996 legte der UNO-Sicherheitsrat die Grundlage für die «Einrichtung einer multinationalen Stabilisierungstruppe (SFOR)». Mit der Resolution 1491 vom 11. Juli 2003 hat der Sicherheitsrat den Einsatz der SFOR für weitere zwölf Monate bis zum 11. Juli 2004 verlängert. Das SFOR-Mandat soll letztmals verlängert werden, und vor dem Beginn des EUFOR-Einsatzes soll eine dafür gültige Resolution des UNO-Sicherheitsrats verabschiedet werden. Im Rahmen der jährlichen Verlängerung der Resolution durch den UNO-Sicherheitsrat soll die Übergabe der SFOR an die EUFOR analog der Übergabe von der IFOR an die SFOR erfolgen. Die für die EUFOR gültige UNO-Resolution wird voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2004 verabschiedet.

Grossbritannien, welches derzeit in der SFOR die Führung sowie das Gros der multinationalen Brigade Nordwest stellt, soll im ersten Jahr die Führungsrolle (*lead nation*) der EUFOR übernehmen. Die Mission soll im Rahmen der «Berlin-Plus»-Vereinbarungen (Rückgriff auf NATO-Mittel und -Kapazitäten bei Friedensoperationen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik [ESVP]) erfolgen. Im weiteren soll ein kleinerer Kern einer US-geführten NATO-Präsenz mit Hauptquartier in Sarajewo neben der EUFOR zur Terrorismusbekämpfung, Festnahme von

angeklagten Kriegsverbrechern und Förderung der bosnischen Verteidigungsreform bestehen bleiben.

Die EU ist nach der 1999 begonnenen Aufbauphase der ESVP seit 2003 mit friedensunterstützenden Operationen aktiv. Insgesamt hat sie bisher zwei Missionen erfolgreich abgeschlossen, zwei weitere laufen noch:

- Operation CONCORDIA in Mazedonien: Einsatz von rund 350 Militärpersonen (31.3.–15.12.2003);
- Operation ARTEMIS in Kongo: Einsatz von rund 1800 Militärpersonen (12.6.–1.9. 2003);
- EU-Polizeiüberwachungsmission EUPM (European Union Police Mission) in BiH: Einsatz von rund 450 Zivilpolizisten (seit 1.1.2003);
- Operation PROXIMA in Mazedonien: Einsatz von rund 200 Zivilpolizisten (seit 15.12.2003).

Die EUFOR soll wie bisher die SFOR mit einer robusten militärischen Präsenz für die notwendige Abschreckung früherer bewaffneter Streitkräfte und Gruppierungen sorgen und neue Gewaltausbrüche in BiH verhindern. Sie soll zu einem sicheren Umfeld beitragen und damit die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft für eine nachhaltige Befriedigung des Landes unterstützen. Die EUFOR soll auch den zivilen Akteuren in BiH bei der Umsetzung von zivilen Teilen des Dayton-Abkommens (organisierte Kriminalität, Flüchtlingsrückkehr, Rechtsstaat, Terrorismusbekämpfung u.a.) helfen.

Die EUFOR wird Teil einer zunehmend integrierten militärisch-zivilen EU-Präsenz in BiH sein. Diese Präsenz wird einerseits über eine zivile Komponente mit EUPM, EUMM (*EU Monitoring Mission*), Programmen der EU-Kommission und einer gestärkten Rolle des EU-Sondergesandten (zurzeit Paddy Ashdown) verfügen. Andererseits wird sie mit der EUFOR nun eine militärische Komponente erhalten.

Die Ablösung der SFOR durch die EUFOR stellt mit der Übernahme einer Mission in der Grösse von rund 7000 Personen für die EU eine grosse Herausforderung dar. Die EU bringt Voraussetzungen mit, die ihr bei der Erfüllung dieser Aufgabe nützlich sein werden: Sie verfügt über ein breites Instrumentarium im zivilen und militärischen Krisenmanagement, das in der veränderten Bedrohungslage in BiH (stärkere Fokussierung auf innere Sicherheit) besonders gut zum Tragen kommt. Sie verfügt über eine Polizeimission (EUPM) in BiH, auf der sie aufbauen kann. Dazu kann sie von den Erfahrungen der Operation CONCORDIA bei der Übernahme der NATO-Operation ALLIED HARMONY in Mazedonien profitieren.

Sofern die Sicherheitslage dies zulässt, ist ab Juni 2005 ein schrittweiser Rückzug der EUFOR-Bataillone bis Ende 2006 geplant. Im Feld werden ausschliesslich die *Liaison and Observation Teams* (LOT) präsent bleiben. Diese LOT, welche teilweise bereits operationell sind, sind die eigentlichen Sensoren der EUFOR und setzen sich aus acht Offizieren und Unteroffizieren unter dem Kommando eines Hauptmanns zusammen. Die LOT werden zentral geführt. Sie leben und arbeiten inmitten und in einer engen Verflechtung mit der lokalen Bevölkerung und den lokalen Behörden, aber auch mit internationalen Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGO), die in derselben Gegend aktiv sind.

Ihre Aufgaben decken ein breites Spektrum von Beobachtungs- und Informationsaufträgen sowie zivil-militärischer Zusammenarbeit ab. Im Rahmen des Zusammenstellens der multinationalen Schutztruppe (*Force Generation Process*) hat Grossbritannien unter anderen auch die Schweiz um Unterstützung angefragt. Damit EUFOR per Anfang 2005 operationell ist, soll der schweizerische Beitrag bereits ab November 2004 erbracht werden können, was bedingt, dass Ausbildung und Einsatzvorbereitung noch im SFOR-Rahmen erfolgen.

1.3 Sicherheitslage

1.3.1 Allgemeine Einschätzung

Auf strategischer Ebene ist die Sicherheitslage in BiH zurzeit insgesamt ruhig und stabil. Gegen die SFOR gerichtete Attacken können auch weiterhin nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Diese Einschätzung gilt auch für die EUFOR.

Innenpolitische, wirtschaftliche, sicherheitspolitische und regionale Entwicklungen machen eine Beibehaltung des Engagements der internationalen Gemeinschaft in BiH – unter Einbezug einer militärischen Komponente – weiterhin nötig. Zeitlich und örtlich begrenzte krisenhafte Entwicklungen können jederzeit auftreten und unter Umständen die Sicherheitslage lokal vorübergehend verschärfen. Dabei könnte SFOR bzw. EUFOR involviert werden.

1.3.2 Fundamentalismus

Zurzeit dominieren zwei Fragestellungen die Diskussion der Internationalen Gemeinschaft: Kann es in BiH zu ähnlichen Ausschreitungen wie in Kosovo von Mitte März 2004 kommen? Ist eine fundamentalistische Islamisierung BiHs möglich? Zu beiden Fragen fällt die Antwort differenziert aus:

Im Prinzip ist eine vergleichbare Eruption der Gewalt wie in Kosovo auch in BiH denkbar. Die Wahrscheinlichkeit dafür ist in BiH zurzeit deutlich geringer. Ein wesentlicher Unterschied zu Kosovo besteht darin, dass sich die ethnischen Führer BiHs – wenn auch unter erheblichem internationalen Druck – auf eine Trennungslinie geeinigt haben, während in Kosovo keine definitive Regelung der Nachkriegsordnung festgelegt worden ist.

Wesentliche Unterschiede bestehen ebenfalls in der Topographie und Bevölkerungsdichte von BiH: Die geringere Bevölkerungsdichte und die grössere geographische Ausdehnung Bosniens gegenüber Kosovo erschweren die landesweite Mobilisierung der Volksmasse. Aufgrund dieser Faktoren ist nur im eher unwahrscheinlichen Fall einer gesamtregionalen Verschlechterung der Lage mit einer drastischen Zuspitzung der Sicherheitslage zu rechnen. Nach wie vor sind islamische Länder (besonders Saudi-Arabien und in geringerem Ausmass Iran) bestrebt, den westlichen Einfluss auf die bosniakische (muslimische) Bevölkerung einzudämmen bzw. zurückzudrängen. Bislang gelang es aber nicht, die Orientierung der Bosniaken Westeuropa gegenüber zu ändern. Es ist auch sehr unwahrscheinlich, dass eine Trendumkehr hin zu einer streng islamischen (wahabitischen) Ausrichtung der Bosniaken stattfinden wird. Die Bosniaken sehen die besten «Überlebenschancen» für ihre Volksgruppe in der europäischen Integration Bosniens-Herzegowinas.

1.3.3 Verminung

Es wird noch Jahrzehnte dauern, bis BiH minenfrei sein wird. Aufgrund der Ausdehnung der ehemaligen Frontlinien, teils fehlender Dokumentation (Vermunungspläne) sowie gelegentlich unorganisierter Verlegung durch die Konfliktparteien gehört die Minen- und Blindgängerlage in BiH zu den komplexesten weltweit. Über 10 000 Standorte, oder über 4 % der Fläche von BiH, sind minen- bzw. blindgängerverseucht. 54 Minen- und Blindgängerzwischenfälle, wovon 23 tödliche, gab es noch 2003. Hauptsächlich Rückkehrer, welche die lokalen Gefahren noch nicht richtig einschätzen können, gehören zu den Opfern. Da die minenverseuchten Gebiete bekannt sind, sind die Risiken – unter der Voraussetzung, dass die geltenden Sicherheitsvorschriften und Standardverhalten eingehalten werden – für Angehörige von EUFOR sehr gering. Für internationales Personal stellt realistischerweise der Strassenverkehr das grössere Risiko dar als die Minen- und Blindgängersituation.

1.3.4 Streitkräftereform

Die umfassende Streitkräftereform, die vom Hohen Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft und EU-Sonderrepräsentanten für BiH, *Paddy Ashdown*, angeordnet wurde, stellt einen Schritt in die Richtung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik und Führung der Streitkräfte Bosniens dar. Trotz dieses Fortschrittes wäre es illusorisch damit zu rechnen, dass in absehbarer Zeit eine gesamtbosnische Armee entstehen wird. Die ethnische Teilung der Streitkräfte dürfte auf allen Ebenen noch für geraume Zeit andauern und damit die faktisch bestehende Teilung des Landes zusätzlich zementieren. Sie stellen auf Grund ihrer begrenzten Fähigkeiten kein direktes Bedrohungspotenzial für SFOR bzw. EUFOR dar.

1.4 Bisheriges militärisches und ziviles Engagement der Schweiz in BiH

Im Aussenpolitischen Bericht 2000 und im Bericht zur Konzeption der Armee XXI wird die Option zur Beteiligung an friedensunterstützenden Operationen der EU ausdrücklich erwähnt. Die Schweiz hat seit 1996 in BiH Hilfe in verschiedener Form (technische Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Finanzhilfe, Rückkehrhilfe, zivile und militärische Friedensförderung) in der Höhe von über 330 Millionen Franken geleistet. Damit erhielt dieses Land neben Kosovo von allen südosteuropäischen Staaten und Regionen mit Abstand am meisten schweizerische Unterstützung.

Die Schweiz nimmt bereits heute an zivilen friedensunterstützenden Operationen der EU im Rahmen der ESVP teil. Sie stellt seit Anfang 2003 vier Zivilpolizisten in der EUPM in BiH (weitere drei Schweizer Zivilpolizisten sind seit März 2004 in der zweiten zivilen friedensunterstützenden Operation der EU, PROXIMA, in Mazedonien beteiligt).

Im Weiteren unterstützt die Schweiz das unter treuhänderischer Leitung Grossbritanniens aufgebaute Ausbildungs- und Trainingszentrum für friedensfördernde Einsätze in Sarajewo (PSOTC: *Peace Support Operations Training Centre*). Im Gründungsjahr 2002 hat sich die Schweiz mit einem einmaligen Betrag von rund

300 000 Franken beteiligt. Für die Folgejahre (2003–2007) hat die Schweiz einen Anteil von rund 105 000 Fr. an die laufenden Kosten in Aussicht gestellt. Zusätzlich beteiligt sich die Schweiz auch personell, indem sie seit September 2003 bis Ende 2006 den Stabschef des Zentrums und einen Assistenten stellt.

Zu erwähnen ist zudem der Einsatz einer unbewaffneten Schweizer Logistikeinheit zugunsten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Von Juli 1996 bis Dezember 2000 standen insgesamt 420 Angehörige der Armee als sogenannte Gelbmützen im Einsatz. Der durchschnittliche Kontingentsbestand betrug 55 Personen, und die Gesamtkosten des Gelbmützeinsatzes beliefen sich auf 46,9 Millionen Franken.

1.5 Militärisches Engagement der Schweiz im Rahmen der EUFOR

Der Bundesrat hat dem VBS am 18. Mai 2004 den Auftrag erteilt, die Teilnahme an der EUFOR mit vorerst einem LOT und zwei Stabsoffizieren an der EUFOR einzuleiten und dem Bundesrat formell Antrag zu stellen. Das VBS beantragt deshalb aus folgenden Überlegungen den Friedensförderungsdienst in BiH, in einer ersten Phase ab November 2004 mit zwei Stabsoffizieren und einem LOT, gutzuheissen:

- Im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 ist festgehalten, dass die «internationale Solidaritätsbilanz» eines einzelnen Landes von dessen Partnern gesamthaft aufgerechnet wird und es nicht einfach auf Grund guter Leistungen in einem spezifischen Zusammenarbeitssektor (z.B. die Schweiz im humanitären Bereich) aus der Mitverantwortung in anderen Sektoren entlassen wird. Gerade mit der stark zugenommenen Nachfrage nach Friedenstruppen der letzten Jahre sind die Erwartungen an die Schweiz gestiegen. Unser Land sieht sich vermehrt mit Anfragen um Beteiligung an friedensunterstützenden Operationen konfrontiert.
- Südosteuropa wird im Aussenpolitischen Bericht 2000 zusammen mit Osteuropa und dem Mittelmeerraum als Raum bezeichnet, in dem die schweizerischen friedenspolitischen Bemühungen konzentriert werden sollen. BiH ist darüber hinaus ein Schwerpunktland der schweizerischen Osteuropa-Zusammenarbeit. Die Schweiz hat deshalb ein grosses Interesse, sich auch an den militärischen Stabilisierungsbemühungen in diesem Land aktiv zu beteiligen. Die internationale Militär- und Zivilpräsenz in BiH der vergangenen Jahre war eine massgebliche Voraussetzung für die Ermöglichung der Rückkehr von Tausenden von bosnischen Asylbewerbern und Flüchtlingen aus der Schweiz in ihr Herkunftsland.
- Die EU nimmt mit ihren politischen, wirtschaftlichen und jüngst auch militärischen Aktivitäten eine Schlüsselfunktion in Südosteuropa war. Die Perspektive dieser Staaten, Mitglied der EU zu werden, ist für die Stabilisierung dieser konfliktträchtigen Region von zentraler Bedeutung. Die schweizerische Teilnahme an der EUFOR ist ein nach aussen sichtbarer Entscheid für eine solidarische Beteiligung der Schweiz an den Anstrengungen für Frieden und Stabilität auf dem Balkan (*«burden sharing»*).

- Die Entsendung von einsatzerfahrenen Schweizer Staboffizieren und LOT ermöglicht einen äusserst wertvollen Wissens- und Erfahrungsgewinn zugunsten unserer militärischen Friedensförderung. Mit Erfolg nehmen Schweizer Miliz- und Berufsoffiziere an internationalen Ausbildungsangeboten im Bereich der Friedensförderung teil, weshalb auch Erwartungen bestehen, die erworbene Fachkompetenz umzusetzen.
- Im Rahmen unserer SWISSCOY- und ISAF-Einsätze in Kosovo und Afghanistan sowie in zahlreichen UNO-Einsätzen haben unsere Milizsoldaten und -offiziere gezeigt, dass sie auch in multinationalen Stäben effektive Beiträge leisten und so auch Beweise für die Leistungsfähigkeit unseres Milizsystems erbringen können.
- Analog zu SWISSCOY und ISAF sind die Schweizer Armeeeingehörenden auch der EUFOR nicht unterstellt, sondern zur Zusammenarbeit zugewiesen. Interne Strukturen, Personal- und Disziplinarstrafwesen bleiben unter Schweizer Kontrolle.
- Die Schweizer Teilnahme an der EUFOR trägt auch dazu bei, ihr Defizit in friedensunterstützenden Operationen im Vergleich zu anderen europäischen Staaten zu verringern. Dieser Rückstand ist gerade in der letzten Zeit aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach Einheiten für solche Einsätze deutlich zutage getreten.
- Der Einsatz von Schweizer Offizieren in Stäben der EUFOR und die Unterstützung der EUFOR mit LOT ist die konsequente Weiterführung der mit dem PSOTC eingeschlagenen Zusammenarbeit mit Grossbritannien.

Der Bundesrat unterstützt ein Engagement mit Schweizer Staboffizieren und LOT in der EUFOR. Vorabklärungen in der Armee haben ergeben, dass das VBS per November 2004 zwei einsatzerfahrene Staboffiziere sowie ein LOT in den Einsatz nach Bosnien-Herzegowina entsenden kann.

1.6 Rechtslage

1.6.1 Friedensförderungsdienst

Sowohl beim Einsatz von LOT als auch beim Einsatz von Staboffizieren handelt es sich um einen Friedensförderungsdienst-Einsatz im Sinne von Artikel 66 ff. MG. Die Verfassungsmässigkeit des Friedensförderungsdienstes wurde bereits mehrfach geprüft und bejaht, soweit die Einsätze auf Freiwilligkeit beruhen. Keine Rolle spielt dabei, welche Massnahmen zum Schutz von Personen, Truppen und Auftragserfüllung ergriffen werden, wie insbesondere die Bewaffnung. Der Bundesrat ist jedoch verpflichtet, Einsätze im Einzelfall auf die Vereinbarkeit mit den aussen- und sicherheitspolitischen Maximen, dem Neutralitätsrecht sowie der Neutralitätspolitik unseres Landes hin zu prüfen. Der Einsatz von Schweizer Armeeeingehörenden in der EUFOR kann erst erfolgen, nachdem die EUFOR ein entsprechendes UNO-Mandat erhalten hat.

1.6.2 **Zuständigkeit**

Die Kompetenz des Bundesrates zur Anordnung von Friedensförderungsdienst stützt sich auf Artikel 66b Absatz 1 MG, und die *Verordnung über den Einsatz von Personal bei friedenserhaltenden Aktionen und Guten Diensten* (SR 172.221.104.4) regelt neben den personal- und dienstrechtlichen Fragen die verwaltungsinterne Kompetenzverteilung zwischen VBS und EDA. Mit dem Vorliegen eines UNO-Mandates sind die Voraussetzungen gemäss Artikel 66 Absatz 1 MG für einen Einsatz im Friedensförderungsdienst erfüllt.

Der Bundesrat hat am 26. Mai 2004 beschlossen:

1. Die Botschaft und der Entwurf zum Bundesbeschluss über den Friedensförderungseinsatz von Schweizer Armeeinghörigen in der multinationalen *European Union Force* (EUFOR) in Bosnien-Herzegowina werden gutgeheissen.
2. Gemäss Artikel 66 Absatz 1 MG kann der Einsatz von Schweizer Armeeinghörigen in der EUFOR erst erfolgen, nachdem die EUFOR ein entsprechendes UNO-Mandat erhalten hat.
3. Das VBS wird ermächtigt, Schweizer Armeeinghörige in der multinationalen *European Union Force* (EUFOR) in Bosnien-Herzegowina im Friedensförderungsdienst einzusetzen.
 - a. Die Armeeinghörigen werden zum Selbstschutz bewaffnet.
 - b. Der Einsatz umfasst gleichzeitig höchstens vier Stabsoffiziere und zwei *Liaison and Observation Teams* (LOT), bestehend aus je acht Armeeinghörigen.
 - c. Die Kosten von jährlich maximal rund 5,4 Millionen Franken werden im Rahmen der eingestellten Mittel der Rubrik 525.3170.001 «*Friedensförderung*» vollumfänglich aufgefangen.
 - d. Das VBS kann im Einvernehmen mit dem EDA den Einsatz jederzeit beenden.
4. Das Sekretariat der Bundesversammlung wird mit Meldezettel der BK über das Erscheinen der Botschaft orientiert.

Der Einsatz im Rahmen der EUFOR erfolgt zum Selbstschutz grundsätzlich bewaffnet und wird länger als drei Wochen dauern. Deshalb muss der Einsatz gemäss Artikel 66b Absatz 4 MG von der Bundesversammlung genehmigt werden. Mit dem Antrag, maximal zwei LOT und vier Stabsoffiziere einzusetzen, soll dem VBS die Möglichkeit gegeben werden, bei Bewährung des Schweizer Einsatzes von vorerst einem LOT und zwei Stabsoffizieren auf entsprechende Anfragen der EUFOR mit einer Aufstockung reagieren zu können.

Das VBS hat auch beim Einsatz zugunsten der EUFOR, entsprechend den anderen Engagements im Ausland, jederzeit die Möglichkeit, aufgrund einer eigenen sicherheitspolitischen Lagebeurteilung die Angehörigen der Schweizer Armee zurückzuziehen. Das EDA ist in diese Lagebeurteilung und in den Entscheidungsprozess einzubeziehen.

2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Bei der Entsendung von zwei Stabsoffizieren und einem LOT (acht Armeeingehörige) bewegt sich der finanzielle Aufwand auf höchstens 2,7 Millionen Franken pro Jahr. Die Ausgaben beruhen einerseits auf Erfahrungswerten (Militärbeobachter im Nahen Osten, SWISSCOY), andererseits auf Schätzungen, zum Beispiel für die logistische Einbindungen.

Die Ausgaben unter der Kreditrubrik 525.3170.001 «Friedensförderung» verteilen sich voraussichtlich wie folgt:

Personalausgaben, inkl. Spesen, Gefahrenzulagen: 1,8 Mio. Fr.

Unterkunft, Verpflegung, Betrieb: 0,8 Mio. Fr.

Material, Ausrüstung: 0,1 Mio. Fr.

Die Mehrausgaben für den EUFOR-Einsatz können, auch für maximal zwei LOT und vier Stabsoffiziere und demnach 5,4 Millionen Franken pro Jahr, vollumfänglich im Rahmen der bewilligten Kredite für den Voranschlag 2004 sowie in den eingestellten Krediten des Legislaturfanzplans 2005–2007 aufgefangen werden.

Bezüglich Rekrutierung, Vertragswesen, Ausbildung und Betreuung bedingt der EUFOR-Einsatz im Kommando SWISSINT keine zusätzlichen Stellen.

3 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 vom 25. Februar 2004 nicht angekündigt. Zweifellos dient aber dieser Beschluss über den Friedensförderungseinsatz von Schweizer Offizieren in Stäben der EUFOR und über den Einsatz von LOT zugunsten der EUFOR in Bosnien-Herzegowina den sicherheitspolitischen Zielen der Schweiz. Der vorliegende Beschluss liegt im Sinne der im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 formulierten Strategie «*Sicherheit durch Kooperation*».

4 Rechtsform

Der vorliegende Bundesbeschluss stellt einen Einzelakt der Bundesversammlung dar, der in einem Bundesgesetz (Art. 66b Abs. 4 MG) ausdrücklich vorgesehen ist. Da er weder rechtsetzend ist, noch dem Referendum untersteht, wird er in die Form des einfachen Bundesbeschlusses gekleidet (Art. 163 Abs. 2 BV, Art. 29 Abs. 1 ParlG).

