

Operation Atalanta

EU-Militäreinsatz in Somalia - was hat die neutrale Schweiz dort zu suchen?

Unter dem Titel „Friedensförderung“ betreibt die EU mit ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP) bekannterweise Kriegspolitik. Was weniger bekannt ist: Die Schweiz ist fest eingebunden in die GASP. Neuestes Beispiel ist der geplante Einsatz der Schweizer Armee „zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union“ bei Somalia. Bis anhin ist die Schweiz an vier Einsätzen unter dem Kommando der EU beteiligt: In Bosnien und Herzegowina, in der Demokratischen Republik Kongo und im Rahmen der Eulex in Kosovo.

Dr. iur. Marianne Wüthrich, Zürich

Am 23. April wurde bekannt, dass die Schweiz beabsichtigt, sich mit 30 Armeeangehörigen an der Operation Atalanta zu beteiligen. Zeit-Fragen hat verschiedentlich über die Piratenjagd vor der Küste Somalias berichtet. So wurden unter dem Titel „Einige Überlegungen zur modernen «Piraterie»“ (Nr.49 / 1.12.2008) die Hintergründe des erstaunlich grossen Interesses der westlichen Mächte an den Piraten vor Somalia analysiert: „Vor Somalia verläuft eine der wichtigsten Schiffrouten des weltweiten Schiffsverkehrs. Das Problem «Piraterie» würde sich jedoch sofort erledigen, wenn die USA und die anderen westlichen Mächte eine Staatsmacht in Somalia zuließen, die die eigene Küste wirksam kontrolliert.“ Statt alle Kräfte für eine wirksame humanitäre Hilfe für die bittere Not leidende somalische Bevölkerung einzusetzen, hat die EU im Dezember 2008 die NATO-Operation „Allied Provider“ als Militäroperation NAVFOR Atalanta übernommen – und die neutrale Schweiz soll da mitmachen?

Schweizer Armee unter EU-Kommando

Javier Solana, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union und Vertreter für die GASP, hat die Schweiz am 2. Dezember 2008 offiziell um einen Beitrag zur Operation Atalanta gebeten. Lange wurde in Bern die Leistung eines rein finanziellen Beitrags in Erwägung gezogen, weil die Zustimmung des Parlaments (National- und Ständerat) zur Entsendung von Schweizer Soldaten keinesfalls sicher ist. Nach längerem Zögern hat nun der Bundesrat sich für den Einsatz von Armeeangehörigen entschieden. In der Botschaft zuhanden des Parlaments bemerkt er: „Da die Militäroperation (...) für die Europäische Union im Rahmen ihrer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) von grosser Bedeutung ist, wird eine Teilnahme der Schweiz den Beziehungen zur Europäischen Union zugute kommen.“ (Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union sowie zur Änderung des Militärgesetzes vom 22. April 2009, S.6)

Also ein Versuch des Bundesrates, die massiven Drohungen und Druckversuche im Zusammenhang mit dem Finanzplatz Schweiz abzuwenden und die Herren in Berlin und

Brüssel milder zu stimmen? Obwohl wir für diesen Wunsch Verständnis haben müssen, stellt sich doch die Frage, ob die Schweiz als neutraler und unabhängiger Staat bewaffnete Schweizer Soldaten unter EU-Kommando ans Horn von Afrika schicken darf.

Denn: Die operative Leitung für die Operation Atalanta liegt beim Hauptquartier in Northwood (London) und die taktische Leitung bei einem auf dem Kommandoschiff der Operation untergebrachten Hauptquartier, das von einem Logistikzentrum in Djibouti unterstützt wird. Es handelt sich um einen klaren Kriegseinsatz der EU, an dem sich die Schweizer Armee unter EU-Kommando beteiligen würde. So steht in der Botschaft: „Für die Erfüllung ihres Auftrags unterstehen die Schweizer Truppen der operativen Leitung des Befehlshabers der Operation Atalanta.“ (Botschaft, S.9) Nur schon aus diesem Grund verletzt ein solcher Einsatz das Neutralitätsprinzip.

Problematische Abgrenzung der Schweizer Einsätze

In der Botschaft des Bundesrates wird betont, dass die Schweizer Armeeinghörigen sich auf den Schutz der Schiffe des WFP und der unter Schweizer Flagge fahrenden Handelsschiffe beschränken werden. Für den Schutz von Schiffen von Drittstaaten oder für die aktive Verfolgung von Piraten dürften sie nicht eingesetzt werden. Es handle sich daher gar nicht um einen eigentlichen Militäreinsatz: „Die Operation Atalanta ist von der Konzeption her eher eine Polizeiaktion auf See als eine klassische Marineoperation. (...) Bei einer Beteiligung an der Operation müssten die Schweizer Militäreinheiten also vermutlich Abschreckungsmassnahmen ergreifen, die bis zur Abgabe von Warnschüssen gehen können. Eine richtige bewaffnete Auseinandersetzung ist jedoch kaum wahrscheinlich, selbst wenn sie nicht ganz ausgeschlossen werden kann.“ (Botschaft, S.7)

Dazu ist anzumerken: Natürlich kann auch bei einem Polizeieinsatz eine bewaffnete Auseinandersetzung nicht ganz ausgeschlossen werden. Das Problem liegt ganz woanders. Bei einem Polizeieinsatz im Inland, zum Beispiel gegen gewalttätige Chaoten, hat die politische Exekutivbehörde (das heisst die Kantonsregierung oder der Stadtrat) die Entscheidungsgewalt, bei der Operation Atalanta jedoch liegen die Verhältnisse ganz anders, weil die Schweizer Soldaten nicht dem Kommando eines Schweizer Offiziers, sondern demjenigen von EU-Offizieren unterstehen würden. In der konkreten Kampfsituation könnte deshalb gar nicht die Schweiz entscheiden, ob ein Einsatz über ihr Neutralitätsverständnis hinausgeht.

Gemäss Markus Mohler, Lehrbeauftragter für Staatsrecht an der Uni Basel, wäre der Gebrauch der Schusswaffe zur blossen Verteidigung von Sachwerten ohnehin nicht rechtens (Sonntagszeitung 26.04.09). Wie Mohler schreibt, dürfen Schweizer Soldaten laut Militärgesetz bei Auslandseinsätzen nur in Notwehr schiessen, keinesfalls aber, «sofern es nur um Sachwerte geht.»

Fragwürdige Rechtsgrundlage des Schweizer Einsatzes

Als Rechtsgrundlage für die Beteiligung der Schweizer Truppen an Atalanta nennt der Bundesrat Artikel 69 des Militärgesetzes (Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen und Wahrung schweizerischer Interessen im Ausland). Markus Mohler weist darauf hin, dass das Militärgesetz für den Schutz von Hilfsgütern gegen Kriminelle oder den Schutz der Schweizer Handelsschiffe gar keine Rechtsgrundlage bietet.

Dazu ist hinzuzufügen: Wie den Medien schon vor einiger Zeit zu entnehmen war, lehnen die meisten Schweizer Reedereien eine Stationierung von Schweizer Truppen auf ihren Schiffen ohnehin ab, da die Anwesenheit von Bewaffneten in Uniform die Gefahr eher vergrössern als verkleinern. Ausserdem könnte es zwischen der mehrheitlich ausländischen Besatzung und den Schweizer Soldaten Spannungen geben.

Fazit: Statt für den militärischen Schutz von Hilfssendungen oder von Schweizer Schiffen würde die Schweiz die vorgesehenen 10 Millionen Franken gescheiter für humanitäre Hilfe des IKRK und der Deza ausgeben. Diese Art der Hilfeleistung würde der neutralen Schweiz besser anstehen als das Marschieren unter ausländischem Kommando.

Unterstellung der Schweizer Truppen unter deutsche Befehlsgewalt!

„Die Schweizer Militärangehörigen werden in das deutsche Kontingent integriert, da die Schweiz wegen fehlender eigener Kapazitäten eine Kooperation mit Deutschland anstrebt.“
(...) Angesichts des Umfangs ihres Engagements ist die Schweiz für zahlreiche Leistungen vom Partnerland abhängig, unter anderem für den Personen- und Materialtransport ins Einsatzgebiet und die Informationsübermittlung.“ (Botschaft, S.8)

Ausgerechnet von deutschen Offizieren wären unsere Soldaten also abhängig. Nachdem wir uns in den letzten Wochen einiges an Arroganz und Unverschämtheiten von Seiten der deutschen Regierung anhören mussten, können wir uns etwa vorstellen, wie eine „Kooperation“ mit derselben ausschauen würde – gewiss nicht wie ein Zusammenwirken zweier gleich gestellter souveräner Staaten.

Stellen wir uns vor, dass ein deutsches Kriegsschiff, auf dem bewaffnete Schweizer Soldaten transportiert werden, sich einem Piratenschiff gegenüber sieht. Ziehen sich die Schweizer dann in ihre Kajüten zurück und warten, bis der Kampf vorüber ist? Oder haben sie eine Solidaritätspflicht gegenüber der Mannschaft des deutschen Schiffs? Oder befiehlt der Oberbefehlshaber der Operation ganz einfach die Beteiligung der Schweizer am Kampfeinsatz? Neutralitätsrechtlich kann ein solcher Fall in keinem Fall befriedigend gelöst werden.

Schweizer Volk wird ausgeschaltet

Da der Einsatz länger als drei Wochen dauern soll – geplant ist zunächst ein Jahr, mit bereits heute eventuell vorgesehener Verlängerung – ist gemäss Artikel 70 des Militärgesetzes die

Genehmigung der Bundesversammlung (National- und Ständerat) nötig. (Botschaft, S.11). Rechtsform des Erlasses wäre ein einfacher Bundesbeschluss, der nicht dem fakultativen Referendum untersteht (Botschaft, S.14).

Der Souverän, das Schweizer Volk, hat also nichts dazu zu sagen. Nehmen wir deshalb unsere National- und Ständeräte in die Pflicht: Zu einem so weitreichenden Militäreinsatz mit so vielen offenen Fragen darf die Schweiz nie und nimmer Hand bieten.

Darf die Bundesversammlung die Katze im Sack kaufen?

Worüber die Eidgenössischen Räte *nicht* entscheiden können:

- *Das Beteiligungsabkommen der Schweiz mit der EU:*

Botschaft, S. 12: „Die Schweiz und die Europäische Union werden ein Beteiligungsabkommen abschliessen müssen, damit sich die Schweiz verpflichten und an der gemeinsamen Aktion der EU beteiligen kann.“ Der ungefähre Inhalt des Abkommens wird auf Seite 12 stichwortartig dargestellt. Mit der Genehmigung der Beteiligung der Schweizer Armee an Atalanta würde das Parlament dem Bundesrat die Ermächtigung zum Abschluss eines nicht im Wortlaut vorliegenden Beteiligungsabkommens geben.

- *Insbesondere die klare Abgrenzung der Schweiz von der Teilnahme an kriegerischen Handlungen:*

„Die Schweiz hat bei der Übermittlung ihres formellen Angebots an den Befehlshaber der Operation Atalanta präzisiert, welche Aufgaben Schweizer Armeeangehörige übernehmen dürfen, nämlich lediglich den Schutz von WFP-Schiffen und von Schweizer Schiffen.“ (Botschaft, S.12) Auf derselben Seite bemerkt der Bundesrat: „Die Schweiz rechnet damit, dass sie die von ihr übernommenen Aufgaben und die Grenzen ihres Engagements im Beteiligungsabkommen klar festhalten kann.“

Die Schweiz „rechnet damit“ – aber können wir sicher sein, dass die EU-Militärkommandos eine Ahnung haben vom neutralitätsrechtlichen Status der Schweiz und dessen differenzierter Ausgestaltung?

- *Gerichtsbarkeit für festgenommene Personen*

Gemäss Botschaft, S.9 sind die an der Operation beteiligten Schweizer Armeeangehörigen befugt, im Rahmen ihres Schutzauftrags Personen festzunehmen. Diese Gefangenen würden jedoch nicht der Schweizer Gerichtsbarkeit unterstehen, sondern „einem an der Operation beteiligten Staat, einem Partnerland (die EU hat ein Überstellungsabkommen mit Kenia abgeschlossen) oder dem Flaggenstaat des betreffenden Schiffs übergeben“ werden. (Botschaft, S.9)

Ein solcher Vorgang ist für einen Schweizer, der auf klare gesetzliche Grundlagen der Gerichtsbarkeit und demokratisch kontrollierte Gerichte vertrauen kann, unvorstellbar: Ein Schweizer Offizier müsste einen während der Operation Atalanta gefangenen Menschen an irgendein Gericht in einem vorher unbekanntem EU-Land oder einem Gericht in Kenia übergeben. Dass im Beteiligungsabkommen der Satz steht:

„Alle betroffenen Länder garantieren den Gefangenen das Recht auf eine völkerrechtskonforme Behandlung und anerkennen insbesondere die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen und die rechtsstaatlichen Grundsätze“
kann und darf uns nicht beruhigen. Ein Schweizer Soldat darf auf keinen Fall einen Menschen, den er festgenommen hat, der Gerichtsbarkeit eines Staates übergeben, von der er nicht sicher weiss, ob sie dieselben strengen rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Grundsätze anwendet wie die Schweiz.

Geplante Änderung des Militärgesetzes

Ausweitung von Schweizer Militäreinsätzen im Ausland unter EU-Kommando

Mit dem einjährigen Einsatz von Schweizer Truppen bei der Operation Atalanta wird in derselben Botschaft an die Bundesversammlung eine Änderung des Militärgesetzes vorgelegt.

Verquickung des Militäreinsatzes „Atalanta“ mit einer Änderung des Militärgesetzes verletzt die Einheit der Materie

Dies bedeutet eine klare Verletzung der Einheit der Materie: Die Entscheidung über die Durchführung eines befristeten Auslandseinsatzes der Armee und die Entscheidung über die Änderung eines Bundesgesetzes sind zwei völlig verschiedene Dinge, sie liegen auf zwei unterschiedlichen rechtlichen Ebenen. Den Verfassern der Botschaft scheint dies auch bewusst zu sein, denn sie rechtfertigen die Verquickung der beiden Vorlagen damit, dass „(...) ein inhaltlicher Zusammenhang besteht, auch wenn die beiden Geschäfte **in rechtlicher Hinsicht nicht direkt miteinander verbunden** sind.“ (Botschaft, S.18)

Schweizer Militärgesetz als Grundlage für robuste Einsätze in aller Welt?

Damit die Schweizer Armee in Zukunft ohne die oben genannten heiklen neutralitätsrechtlichen Abgrenzungsfragen ins Ausland geschickt werden kann, ist eine „flexiblere Rechtsgrundlage“ für die Beteiligung an internationalen „Polizeioperationen“ vonnöten (Medienmitteilung zur Botschaft, S.1). Was sich die EU unter Operationen vorstellt, an denen sich die Schweiz beteiligen soll, wird in der Botschaft aufgezählt:

„Denkbar sind zum Beispiel internationale Polizeiaktionen zum Schutz von international bedeutsamen Infrastrukturanlagen, Transportrouten oder Energiewegen wie Öl- und

Erdgaspipelines, welche die internationale Energieversorgung sicherstellen. Auch massive Gefährdungen der Umwelt wie Atomunfälle, Ölverschmutzungen, Brände von Öllagern und dergleichen im Machtbereich eines «Failed State» könnten eine solche internationale Polizeiaktion notwendig machen. Dasselbe gilt für den Schutz von sicherheitsrelevanten Naturschätzen wie Uranvorkommen, die im Einflussbereich eines zerfallenen Staates liegen und vor illegaler und unkontrollierter Plünderung geschützt werden müssen. Auch eine Beteiligung an internationalen Grenzschaufgaben zur Kanalisierung und Absicherung von Migrationsströmen kann zu solchen Polizeiaufgaben zählen. Es ist in Zukunft auch nicht ausgeschlossen, dass Staaten allgemein an Grenzen stossen, Aufgaben, wie eben beschrieben, alleine zu bewältigen und deshalb die internationale Gemeinschaft um Unterstützung bitten.“ (S.15)

Diese sehr umfassende Umschreibung macht klar: Nach dem Wunsch der EU (und der dahinter stehenden einzigen Weltmacht) soll die Schweiz in alle Formen von Kriegseinsätzen unter fremdem Kommando eingebunden werden, so dass von ihrer Neutralität und Unabhängigkeit schliesslich nichts mehr übrigbleibt.

Zur Abgrenzung solcher „Polizeiaktionen“ von kriegerischen Handlungen und friedenszerstingenden Operationen wird auf S.17 der Botschaft noch einmal sehr unzulänglich dargelegt, dass das Neutralitätsprinzip der Schweiz nicht tangiert würde, Durch welche Handlungen, bitte schön, würde denn die Neutralität tangiert, wenn nicht durch das Eindringen in „Failed States“ und den dortigen „Schutz“ von Ölpipelines oder Uranvorkommen (Schutz für oder gegen wen?!)? Lassen wir die Finger von einer so bodenlosen Ausweitung der Grundlage für die Entsendung von Schweizer Soldaten ins Ausland!

Vernehmlassungsverfahren als Teil der direkten Demokratie Schweiz

„Der Bundesrat hat beschlossen, aus zeitlichen Gründen auf das Vernehmlassungsverfahren zu verzichten, um dem Parlament die Möglichkeit zu geben, die Änderung des Militärgesetzes gemeinsam mit einer Schweizer Beteiligung an der Operation Atalanta zu behandeln, weil ein inhaltlicher Zusammenhang besteht, auch wenn die beiden Geschäfte in rechtlicher Hinsicht nicht direkt miteinander verbunden sind.“ (Botschaft, S.18)

Es ist unverzichtbarer Teil des Gesetzgebungsverfahrens, dass die Exekutive in Bund oder Kantonen, bevor sie dem Parlament eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung unterbreitet, zuerst ein Vernehmlassungsverfahren durchführt. Zweck des Vernehmlassungsverfahrens auf Bundesebene ist „die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes“. (Art. 2 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren). Die Durchführung des Verfahrens ist bei einer geplanten Verfassungs- oder Gesetzesänderung **obligatorisch** (Art.3 Abs.1 BG). Zur Stellungnahme eingeladen werden **müssen** gemäss Artikel 4 Abs.2 die Kantone, die

Parteien, die Dachverbände von Gemeinden, Städten, Berggebieten und der Wirtschaft sowie weitere, im Einzelfall interessierte Kreise. Jede Person und jede Organisation kann sich daran beteiligen und ihre Stellungnahme einreichen (Art. 4 BG). Die Vernehmlassungsunterlagen, die Stellungnahmen aller Beteiligten und schliesslich die Zusammenstellung der Ergebnisse durch die Behörden sind öffentlich zugänglich (Art.9). Das Schweizer Volk besitzt also nicht nur das politische Recht, an der Urne über Gesetzesänderungen zu entscheiden, sondern sogar schon vor dem Parlament über die Vorlagen informiert zu werden und sich dazu zu äussern. Das Vernehmlassungsrecht ist Ausfluss der direkt demokratischen Struktur der Schweiz und gehört für jeden Stimmbürger zum politischen Leben.

Verzicht auf Vernehmlassung: Dauert das direkt demokratische Procedere der EU zu lange?

Der Verzicht auf das Vernehmlassungsverfahren verstösst demnach gegen Artikel 3 des BG über das Vernehmlassungsverfahren. Zwar dürfte bei Dringlichkeit das Verfahren (normalerweise drei Monate) ausnahmsweise verkürzt oder in Form einer Konferenz durchgeführt werden (Art. 7) – dass es einfach weggelassen werden kann, ist dagegen im Gesetz nicht vorgesehen. Die Rechtfertigung des Verzichts in der Botschaft: „**Die Kantone sowie Dritte sind von der Vorlage nicht berührt. Die politischen Parteien können sich im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens einbringen**“ (S.18) mutet merkwürdig an. So sind die Eltern der jungen Soldaten, die im Mittleren Osten einen Erdöltransportweg bewachen müssten, sehr wohl von der Ausweitung der Auslandseinsätze berührt, ja, jede Schweizerin und jeder Schweizer, dem es am Herzen liegt, dass die Schweiz ihre Kräfte als neutraler Kleinstaat weiterhin für die humanitäre Hilfe an notleidende Menschen auf der Welt statt für Militäraktionen einsetzt. Jeder Stimmberechtigte ist in der Schweiz mitverantwortlich für die Gesetzgebung und muss sich deshalb schon im Vorfeld dazu äussern können.

Nun ist bekannt, dass verschiedenste Politiker in undemokratischen EU-Staaten wie Frankreich oder Deutschland nicht viel von der Schweizer Demokratie halten. So hat der inzwischen sattsam bekannte Schreihals Steinbrück kürzlich verkündet, er sei nicht bereit, „vier bis fünf Jahre“ lang auf ein neues Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz zu warten.

Es entspricht den Tatsachen, dass der Weg zu einem Bundesgesetz meist mehrere Jahre dauert. Bei uns kann eben die Regierung nicht einfach bestimmen, wie es zu laufen hat. Die direkte Demokratie braucht ihre Zeit. Das Einholen der Expertenmeinungen, das Vernehmlassungsverfahren, dann die Verarbeitung der Ergebnisse, die Botschaft des Bundesrates an das Parlament, die Verhandlungen und Abstimmungen im Nationalrat und im Ständerat, die Differenzbereinigung bei Uneinigkeit der beiden Kammern, nach der Schlussabstimmung in beiden Kammern schliesslich die Ausschreibung des Gesetzesentwurfs im Bundesblatt mit der anschliessenden 100-tägigen Referendumsfrist,

die eventuelle Einreichung der notwendigen 50'000 Unterschriften durch das Volk und am Schluss die eidgenössische Volksabstimmung – das kann einige Zeit beanspruchen. Diese Eigenheit der direkten Demokratie ist einer, und zwar ein wichtiger, der vielen Faktoren, die nicht zur EU-Struktur passen würden. In der zentralistische Struktur der EU ist es bekanntlich unerwünscht, dass Völker (wie das irische, das französische oder das niederländische) sich womöglich gegen das Diktat der EU-Kommission und der Staatschefs der mächtigen EU-Staaten äussern. Dass damit die Pläne der Herren in Brüssel nicht fristgerecht durchgedrückt werden können, ist diesen ein grosses Ärgernis. Und da kommt der Schweizer Souverän und will sich über mehrere Jahre im demokratischen Prozess damit auseinandersetzen, ob er seine Soldaten praktisch uneingeschränkt unter ausländischem Oberbefehl ins Ausland schicken will oder ob er der EU noch mehr Steuergelder in die unersättliche Kasse spendieren will. So weit kommt's noch!