

Fraktionsbericht

Operation NAVFOR Atalanta. Assistenzdienst im Ausland sowie Änderung des Militärgesetzes Pa.Iv. Fraktion V. Verzicht auf Auslandseinsätze der Schweizer Armee

Zusammenfassung der Vorlagen [09.038](#) und [08.464](#)

Die stark zunehmende Piraterie am Horn von Afrika bildet ein akutes Sicherheitsproblem, in der öffentlichen Wahrnehmung vorab für die internationale Schifffahrt, aus UNO-Sicht in erster Linie für die humanitäre Versorgung der notleidenden Zivilbevölkerung Somalias. Der Bundesrat folgt deshalb einem Aufruf der UNO und der Übergangsregierung von Somalia, die Schiffe des UNO-Welternährungsprogramms im Golf von Aden vor den Piraten zu schützen. In europapolitischer Folgerichtigkeit soll die Schweiz angemessen zur Last beitragen, welche sich die Europäische Union mit der Operation NAVFOR Atalanta aufgebürdet hat. Vorgesehen ist ein gemischt militärisch-ziviles Kontingent von knapp 30 Personen, dem 12 bis 16 Elitesoldaten, 3 Völkerrechtsexperten, medizinisches Personal (1 Arzt und 2 Pflegepersonen) sowie 4 Stabsoffiziere angehören. Als Gegenleistung erweitert die EU ihr Schutzversprechen subsidiär auf Schweizer Handelsschiffe.

Das VBS stellt zudem überstürzt eine Änderung des Militärgesetzes zur Diskussion. In Zukunft soll die Schweiz weiter gehen können und nicht allein Interessen der UNO und nationale Interessen ihrer selbst, sondern auch solche von Drittstaaten mit militärischen Mitteln schützen kann. – Mit einer Pa.Iv. bekämpft die SVP zudem Auslandseinsätze der Schweizer Armee grundsätzlich.

Anträge der SP-Delegationen in der SiK und in der APK

<p>09.038 Ordnungsantrag SiK-N Die Vorlage zum Einsatz der Armee im Rahmen der Operation Atalanta wird vor der Revision des Militärgesetzes behandelt.</p>	<p>zustimmen (zur Mehrheit)</p>
---	--

[09.038](#) Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Rahmen der Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union

<p>Eintreten</p>	<p>zustimmen</p>
<p>Antrag SiK-S: Art. 2 Der Einsatz ist bis zum 31. Dezember 2010 befristet. L'engagement est limité au 31 décembre 2010.</p>	<p>zustimmen</p>
<p>Antrag SiK-N: Art. 3bis (neu) Der Bundesrat ergänzt den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland im Rahmen der Operation NAVFOR mit konkreten Massnahmen im Bereich der Gouvernanz und der Wiederherstellung demokratischer Institutionen, um Somalia bei der Rückkehr zu Frieden, Stabilität und öffentlicher Ordnung auf seinem Gebiet zu unterstützen. Le conseil fédéral fait accompagner l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger dans le cadre de l'opération NAVFOR par des mesures concrètes dans le domaine de la gouvernance et du rétablissement des institutions démocratiques visant à aider la somalie à retrouver la paix, la stabilité et l'ordre public dans son territoire.</p>	<p>zustimmen (zur Mehrheit)</p>
<p>Gesamtabstimmung</p>	<p>zustimmen (unabhängig von Detailentscheiden)</p>

Minderheitsantrag Widmer : Art. 1 Abs. 2 (neu) Das Kontingent umfasst: - logistische Teams, - medizinische Teams, - Völkerrechtsspezialisten und - Stabsoffiziere.	Stimmfreigabe
--	----------------------

09.038 Revision des Militärgesetzes

Eintreten	Ablehnen (wie Mehrheit)
------------------	--------------------------------

Pa.Iv. 08.464 Fraktion V. Verzicht auf Auslandeinsätze der Schweizer Armee

SiK-N beantragt ablehnen	Der SiK-N zustimmen und damit die Pa. Iv. ablehnen
---------------------------------	---

Überblick über die Argumente

Seite

<i>Argumente für die Mitwirkung der Schweiz in der EU-Anti-Piraten-Mission Atalanta.....</i>	<i>1</i>
1. Die sichere Versorgung der somalischen Zivilbevölkerung gewährleisten.....	1
2. Es geht um einen sicherheitspolitischen Richtungsentscheid: Öffnung zur UNO oder Retro-Armee	2
3. SP-Basis will Öffnung und Reform statt unheilige Allianz mit militärpolitischen Nationalisten	2
4. Auch Symptombekämpfung trägt zur Verbesserung des Umfeldes bei	2
5. SiK-N will Bundesrat mit dem Atalanta-Entscheid auch zu ziviler Gouvernanzförderung verpflichten.....	3
6. Trittbrett fahren geht immer weniger.....	3
7. Die europäische Politik gegenüber jener der (alten) USA und Äthiopiens stärken	3
8. Die Mitwirkung an Atalanta gibt Schub für ein verstärktes ziviles Schweizer Engagement	3
9. Dank Atalanta auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie am Horn von Afrika	4
10. Ohne Sicherheit keine Entwicklung – ohne Entwicklung keine Sicherheit	4
11. Für ein vermehrtes Engagement der Schweiz gegen die Überfischung der Weltmeere	5
12. Atalanta ist politisch und völkerrechtlich breit abgestützt.....	6
13. Es kommen die spezifischen Fähigkeiten und Kompetenzen der Schweiz zum Tragen	6
14. Der Auftrag ist strikte auf defensive Massnahmen beschränkt	6
15. Die AAD10-Profis sind keine Rambos	6
16. Nur ein substanzieller Beitrag sichert der Schweiz Mitsprachemöglichkeiten.....	7
17. Das Problem der Piraterie im Golf von Aden ist ernst und weitet sich aus.....	7
18. Es darf keine rechtsfreien Räume geben.....	7
19. Solider internationaler Entscheidprozess.....	8
20. Auch in der Schweiz ist die Rechtsgrundlage vorhanden	8
22. Epilog: Gleichzeitig das Seearbeitsübereinkommen der IAO ratifizieren	9

Argumente für die Mitwirkung der Schweiz in der EU-Anti-Piraten-Mission Atalanta

Die SP-Delegationen in der APK und SiK stimmen aus folgenden Überlegungen mehrheitlich der Mitwirkung der Schweiz in der EU-Anti-Piraten-Mission Atalanta am Horn von Afrika zu:

1. Die sichere Versorgung der somalischen Zivilbevölkerung gewährleisten

Hauptziel der Mission ist die sichere Versorgung der geschundenen somalischen Zivilbevölkerung durch das Welternährungsprogramm der UNO. Es ist eine humanitäre Pflicht dafür zu sorgen, dass die Nahrungsmittelhilfe jene 3,2 Millionen Menschen in Somalia erreicht, die darauf unverzichtbar angewiesen sind. 90 Prozent der Nahrungsmittelhilfe erfolgt auf dem Seeweg. Die Schweiz hat sich

im Jahre 2008 mit 7,7 Mio. Franken an der humanitären Nothilfe für Somalia beteiligt. Es ist nur folgerichtig dazu beizutragen, dass diese den Bedürftigen zukommt und nicht den Piraten in die Hände fällt. Atalanta hat sich als ein wirksames Instrument erwiesen. Die EU-Mission eskortierte in den ersten fünf Monaten ihres Bestehens 23 Schiffe des UNO-Welternährungsprogramms. Alle beteiligten Schiffe blieben unversehrt. 24 Piratenangriffe wurden abgewehrt und 70 Piraten festgenommen.

2. Es geht um einen sicherheitspolitischen Richtungsentscheid: Öffnung zur UNO oder Retro-Armee

Der Atalanta-Entscheid ist ein sicherheitspolitischer Richtungsentscheid. Lehnt das Parlament eine Mitwirkung an Atalanta ab, werden die national orientierten Kräfte alles daran setzen, dies als Grundsatzentscheid gegen Auslandseinsätze der Armee und gegen eine sicherheitspolitische Öffnung der Schweiz darzustellen. Mit Blick auf den militärpolitisch wegweisenden sicherheitspolitischen Bericht, der gegenwärtig vom VBS erarbeitet und im Dezember 2009 vom Bundesrat verabschiedet wird, würde dies ein fatales Signal aussenden. Bis anhin forderte der Bundesrat in zahlreichen Beschlüssen (2001, 2004, 2005, 2006 und 2007) und auch das Parlament (2007, Mo 07.3270) die Verdoppelung des Friedensförderungsbeitrags der Schweizer Armee im Ausland. Das VBS hintertrieb diese Beschlüsse systematisch und machte nichts. Mit der Ablehnung von Atalanta würde diese Unterlaufung nachträglich honoriert und Maurer das entscheidende Argument in die Hand gespielt, im neuen sicherheitspolitischen Bericht seine nationalistische Retro-Armee zu konzipieren. Die SP hat es mit Atalanta in der Hand, die FDP und CVP aus dem sicherheitspolitischen Schlepptau der SVP herauszulösen. Fällt Atalanta, gewinnen namentlich in der CVP die Stammlande-VertreterInnen mit ihrer SVP-Militärpolitik die Oberhand. Deshalb wird es im Nationalrat äusserst knapp.

3. SP-Basis will Öffnung und Reform statt unheilige Allianz mit militärpolitischen Nationalisten

SP-Parteitag, Delegiertenversammlung und Fraktion haben vielfach bekräftigt, dass sich die Armee öffnen und UNO-Aufgaben übernehmen muss. Die SP-Fraktion setzte sich zum Ziel, den Friedensförderungsbeitrag der Schweizer Armee in der laufenden Legislatur von heute 250 auf 500 PSO-Soldaten zu verdoppeln, indem auch in Afrika ein PSO-Kontingent stationiert wird, und mittelfristig ständig 1500 Schweizer Soldaten im Ausland für Schutzaufgaben einzusetzen. Es gibt in der SP einen fundamentalpazifistischen Flügel, der das ablehnt. Wie aber Vox-Analyse und andere Meinungsumfragen zeigen, steht die Basis der SP in ihrer überwältigenden Mehrheit für eine umfassende Öffnung der Schweiz einschliesslich der militärpolitischen ein. Die SP-Basis würde es nicht verstehen, wenn die SP in einer unheiligen Allianz den militärpolitischen Nationalismus stärken würde.

4. Auch Symptombekämpfung trägt zur Verbesserung des Umfeldes bei

Wer allein mit polizeilich-militärischen Mitteln gegen Piraten vorgeht, betreibt vorab Symptombekämpfung. Atalanta trägt unmittelbar nichts zur Beseitigung der Ursachen der Piraterie am Horn von Afrika bei. Diese Plage ist das Ergebnis zerfallender Staaten und dem Versagen bzw. – noch schlimmer – Ausbleiben einer wirksamen internationalen Politik in diesem Raum. Dem steht gegenüber: Auch Fiebersenkung ist blosser Symptombekämpfung; dennoch trägt auch künstlich gesenktes Fieber zur Genesung bei. Liesse die Völkergemeinschaft die Piraten einfach gewähren, würden sich deren Gewinne vervielfachen, die Piraterie würde noch attraktiver, die Angriffe noch schlagkräftiger, die Ausrüstung noch sophistischer und das Risiko von Querbeziehungen zu den zahlreichen somalischen Warlords und zum radikalen Islamismus noch grösser. Nur wer die organisierte, schwer bewaffnete Kriminalität der Piraten im Golf von Aden unterbindet, kann am Horn von Afrika auch mit zivilen Mitteln tätig werden und zum Aufbau von Gouvernanz und demokratischen Strukturen beitragen, den Frieden fördern, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit leisten, die Menschenrechte stärken, einen Rechtsraum schaffen und damit die Straffreiheit jener bekämpfen, deren Einkommen und Vermögen auf Brutalität und Waffengewalt beruht.

5. SiK-N will Bundesrat mit dem Atalanta-Entscheid auch zu ziviler Gouvernanzförderung verpflichten

Ricardo Lumengo hat in der SiK-N erfolgreich einen Antrag durchgebracht, im Bundesbeschluss über Atalanta den Bundesrat ausdrücklich zu verpflichten, zusätzlich und in Ergänzung zur Entsendung des gemischten zivil-militärischen Atalanta-Kontingents auch konkrete Massnahmen im Bereich der Gouvernanz und der Wiederherstellung demokratischer Institutionen zu ergreifen, um Somalia bei der Rückkehr zu Frieden, Stabilität und öffentlicher Ordnung auf seinem Gebiet zu unterstützen. Mit einer expliziten Verankerung im Atalanta-Beschluss wäre das entsprechende Engagement des Bundesrates politisch stärker abgestützt und in den richtigen Kontext gestellt.

6. Trittbrett fahren geht immer weniger

Der Wohlstand der Schweiz beruht auf ihrer Integration in den Weltmarkt. Die Schweiz profitiert in hohem Masse von der Sicherheit, die andere weltweit bereitstellen. Die Schweiz soll aufhören, Trittbrett zu fahren und angemessen zu den Bemühungen der Völkergemeinschaft für die Wahrung der kollektiven Sicherheit beitragen. Abgesehen davon, dass diesmal Trittbrettfahren nicht geht. Denn die EU hat – zu Recht – klargestellt, dass sie nicht unmittelbar bedrohte Schweizer Schiffe nur dann mit eigenen Sicherheitskräften schützt, wenn sich die Schweiz mit einem hochwertigen Kontingent an Atalanta beteiligt.

7. Die europäische Politik gegenüber jener der (alten) USA und Äthiopiens stärken

Die Schweiz leistet in Somalia seit Jahren humanitäre Hilfe. Schweizer Soldaten tragen zur Minenräumung bei. Verschiedene Schweizer Hilfswerke sind seit langem in Somalia präsent, mussten ihre Arbeit aber teilweise wegen der prekären Sicherheitslage einstellen. 2007 flossen noch 12.7 Millionen privater Hilfsgelder aus der Schweiz nach Somalia. Seit 1998 unterhält die Schweiz in Somalia zudem Projekte zur Friedensförderung und Stärkung der Gouvernanz, dies in enger Zusammenarbeit mit europäischen Partnern. Seit 2002 ist die Schweiz Mitglied der informellen Staatengruppe *Friends of Somalia* und seit 2009 auch der *International Contact Group on Somalia*.

Dabei zeigte sich immer wieder: Zwischen der Schweiz und der EU besteht in der Somalia-Politik eine breite gemeinsame Wertebasis. Seit Jahren verfolgen die Schweiz und die EU gemeinsam mit der Arabischen Liga und der Islamischen Konferenz am Horn von Afrika eine ähnliche Friedensstrategie. Diese unterscheidet sich erheblich von jener der USA in der Bush-Ära und Äthiopiens, die aus Schweizer- und SP-Sicht verhängnisvoll war. Mit der Mitwirkung an Atalanta signalisiert die Schweiz ihre Unterstützung für eine neue, andere, europäische Politik am Horn von Afrika und dokumentiert für alle sichtbar, dass ihr diese geschundene Region nicht gleichgültig ist.

8. Die Mitwirkung an Atalanta gibt Schub für ein verstärktes ziviles Schweizer Engagement

Die Schweiz ist seit langem am Horn von Afrika präsent. Die DEZA ist seit 1984 in der Region tätig, Das politische EDA seit 1991 (ab 2000 vertreten durch die Politische Abteilung IV für Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte). Die DEZA engagiert sich heute vorab im Bereich Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit, Migration und Konfliktbearbeitung, meist in enger Zusammenarbeit mit UNO-Organisationen. Die Schweiz gab in der Region im letzten Jahr 58 Millionen Franken aus. Der grössere Teil stammt von privaten Organisationen. Das Horn von Afrika ist neben der Region der grossen Seen die zweite Schwerpunktregion der Schweiz in Afrika. Weitere grosse Geldgeber am Horn von Afrika sind die EU mit 400 Mio. und die USA mit 500 Mio. Dollar pro Jahr. Die Schweiz will ihr Engagement aus- und umbauen, weg von der humanitären Nothilfe hin zu einer Mitprägung einer nachhaltigen sozialen Entwicklung. Dies setzt eine politische Diskussion voraus, die bisher kaum statt gefunden hat. Mit Ausnahme von wenigen Insidern nahm bisher kein Mensch vom Schweizer Engagement am Horn von Afrika Kenntnis. Mit der Atalanta-Diskussion ist diese Region endlich auf dem Radar der öffentlichen Aufmerksamkeit aufgetaucht. Schon allein dies muss aus SP-

Sicht positiv gewertet werden. Uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten darf diese Region, die zu den ärmsten überhaupt gehört, nicht gleichgültig sein. Die Mitwirkung an Atalanta schafft das politische Umfeld, um endlich eine Afrika-Diskussion zu führen und die Mitverantwortung der Schweiz bei der Suche nach einer Verbesserung der Lage anzunehmen. Der Mechanismus mag moralisch als fragwürdig empfunden werden: Warum braucht es zuerst den Anstoss durch eine Debatte über die Entsendung von ein paar Soldaten, damit viel wichtigere Dinge diskutiert werden: die dramatische Lage am Horn von Afrika, der dringende Bedarf nach neuen politischen Strategien in diesem Raum, die Überfischung der Meere und die illegale Verklappung von Giftmüll? Nun ist aber diese Diskussion – dank Atalanta! – eröffnet und soll nicht gleich wieder verschwinden. Die Mitwirkung an Atalanta ist dafür eine Garantie, wie auch der Mehrheitsentscheid der SiK-N für den Antrag Lumengo betr. Art. 3bis (neu) zeigt. Eine Ablehnung würde diese neue Diskussion im Keim ersticken.

9. Dank Atalanta auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie am Horn von Afrika

Der Bundesrat ist gegenwärtig im Begriff, für das Horn von Afrika eine umfassende Strategie zu definieren mit Blick auf ein Sonderprogramm im Umfang von 50 Millionen Franken für die Jahre 2010–2013. Dieses ist mit vielen unterschiedlichen, aufeinander abgestimmten Instrumenten ausgestattet. Angesichts der Komplexität der Herausforderung kommt erstmals ein "Whole of Government"-Ansatz zum Tragen: Wirtschaftliche, humanitäre, friedens-, sicherheits- und migrationspolitische Ziele werden aufeinander bezogen und die Instrumente interdepartemental konzertiert. Am Horn von Afrika haben lokale und regionale Konflikte, der Zerfall der Staatlichkeit und Umweltschäden grössten Ausmasses Hunderttausende Menschen zu Vertriebenen im eigenen Lande gemacht. Trotz katastrophaler humanitärer Lage und Migrationsdruck nahm die Öffentlichkeit davon kaum Kenntnis. Erst die Ausbreitung der Piraterie und steigende Asylbewerberzahlen vom Horn (insbesondere Eritrea) haben den Druck aufgebaut, sich endlich vermehrt für diese Region zu engagieren. Im Zuge der Atalanta-Diskussion gibt mittlerweile selbst die SVP flammende Bekenntnisse für mehr humanitäre Hilfe am Horn von Afrika ab. Dies gibt Schub für eine substantielle Erhöhung der Kredite für die Friedensförderung, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit in einer besonders stark von Armut, Klimawandel und Konflikten geprägten Region. Wird Atalanta beerdigt, fällt auch die politische Aufmerksamkeit für diese Region wieder dahin. Ein derart umfassendes Sonderprogramm für das Horn von Afrika dürfte dann noch schwerer durchzusetzen sein. Dabei ist für die SP klar: Wir setzen uns dafür ein, dass das Sonderprogramm am Horn nicht durch Umlagerung, sondern durch zusätzliche Mittel finanziert wird. Ebenso klar ist: Die bilateralen Handlungsmöglichkeiten sind extrem beschränkt. Die Schweiz muss sich vorab im multilateralen Kontext – EU, UNO etc. – engagieren. Auch zur Stärkung dieses multilateralen Kontextes trägt die Atalanta-Mitwirkung bei.

10. Ohne Sicherheit keine Entwicklung – ohne Entwicklung keine Sicherheit

Die militärisch-polizeiliche Bekämpfung der Piraterie und das Engagement zur Beseitigung der sozialen und ökologischen Ursachen von Piraterie darf nicht gegeneinander ausgespielt werden. Das sind keine Gegensätze, sondern notwendige Ergänzungen. Solange die Piraten freie Hand haben, wird es auch innerhalb Somalias nicht gelingen, der hemmungslosen Gewaltanwendung durch nicht-staatlich verfasste Gruppen Herr zu werden. Die Atalanta-Mission erlaubt es, in dieser von Konflikten zerrissenen Region Inseln der Stabilität aufzubauen und den Finanzfluss von den Piraten in das Netz von Warlords in Somalia zu vermindern. Dies ist Voraussetzung dafür, dass das zivile Instrumentarium der Friedensförderung, Stärkung der Gouvernanz, humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit überhaupt zum Tragen kommen kann. Für die SP versteht sich von selbst, dass dem zivilen Engagement für eine nachhaltige Entwicklung, Frieden und Gouvernanz Priorität zukommt. Bevor dieses greifen kann, sind aber militärische Schutzmassnahmen der Völkergemeinschaft zumindest in einer Übergangsperiode unverzichtbar. In einem Umfeld von totaler Unsicherheit werden humanitäre

Hilfeleistungen massiv erschwert und Projekte für Friedens- und Demokratieförderung oder nachhaltige Entwicklung fast verunmöglicht. Militärisch-polizeiliche Stabilisierung und ziviles Engagement bilden keine Antithesen, sondern bedingen sich wechselseitig.

11. Für ein vermehrtes Engagement der Schweiz gegen die Überfischung der Weltmeere

Zu Recht wird im Rahmen der Atalanta-Diskussion immer wieder auf die katastrophalen Folgen der industriellen Überfischung der Weltmeere und illegalen Verklappung von Giftmüll hingewiesen. Zwar weist die FAO in ihren Berichten darauf hin, dass die Fischerei in Somalia traditionell eher eine kleine Rolle gespielt hat. Dennoch wirkt sich das hemmungslose Leerfischen der Meere namentlich durch asiatische Fischflotten auch an der Ostküste Afrikas negativ auf die lokale Fischerei aus. Im Süden Somalias gingen Fischer schon in den 1990er Jahren dazu über, statt selbst zu fischen, andere (Fisch)-Boote zu überfallen – weniger, weil der Fischfang zurückging, als bedingt durch den Zerfall der somalischen Gesellschaft. Fischer, deren soziale, ökologische und rechtliche Lage sich drastisch verschlechtert, ziehen auch anderswo den Schmuggel von Drogen, Waffen und Menschen dem prekär gewordenen Fischgewerbe vor. Wer dies verhindern will, muss dafür sorgen, dass lokale Fischer mit nachhaltiger Fischerei wieder eine ausreichende Existenzbasis erhalten.

Wer argumentiert, es würde besser die Überfischung der Weltmeere bekämpft, statt den Piraten das Handwerk zu legen, verkennt die Zusammenhänge. Wer die Piraterie gewähren lässt, stärkt die organisierte Kriminalität und den Zerfall jener Staatlichkeit, die Voraussetzung für die Durchsetzung einer nachhaltigen Fischerei wäre. Mit dem UNO-Seerechtsübereinkommen sind die Ausschliesslichen Wirtschaftszonen (AWZ) der Küstenstaaten bis auf 200 Seemeilen ausgedehnt worden. Nicht nur in Somalia, sondern in fast allen Entwicklungsländern fehlt die Gouvernanz, um in diesen Zonen eine nachhaltige – spricht regulierte – Fischerei durchzusetzen. Auch innerhalb der somalischen Gewässer fischen die asiatischen Flotten das Meer oft ganz "legal" leer, d.h. auf der Grundlage von Fischfangquoten, die ihnen irgendein zuständiger Minister zugesichert bzw. verkauft hat. Dagegen von dritter Seite vorzugehen, scheidet oft schon an der fehlenden rechtlichen Handhabe.

Erfolgversprechender ist, dafür zu sorgen, dass nur noch nachhaltig gefischte Erzeugnisse auf dem Teller der Konsumenten und Konsumentinnen landen und die lokalen Fischer in einer strikt nachhaltigen Fischerei angeleitet und unterstützt werden. Dies ist die Stossrichtung von zwei Motionen, welche Mitglieder der SP-Fraktion in der Sommersession im Nationalrat eingereicht haben. Ein dritter Vorstoss zielt darauf ab, der Bekämpfung der illegalen und nicht regulierten Fischerei grundsätzlich einen Platz in der schweizerischen Aussenpolitik zu geben. Die Überfischung der Weltmeere ist nicht allein im Golf von Aden und dem indischen Ozean eine grosse ökologische Herausforderung. Vielmehr ist das Problem der Überfischung im Mittelmeer und Nordatlantik noch weit schlimmer als am Horn von Afrika, wo die lokalen Fischer nach wie vor grössere Fänge tätigen, als sie aufgrund fehlender Kühl- und Transportmöglichkeiten vor Ort absetzen können. Die Förderung nachhaltiger Fischerei mit den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit trägt zur Einkommensförderung, Ernährungssicherung und Stärkung lokaler Gemeinschaften bei. Diese haben aber solange keine sichere Zukunft, als auf dem Meer Piraten und zu Land Warlords ihr Unwesen treiben.

09.3548	n	Ip. Chantal Galladé. Überfischung der Meere – (Der Bundesrat sicherte am 19. August 2009 vermehrte aussenpolitische Initiativen gegen die Überfischung an.)
09.3614	n	Mo. Carlo Sommaruga. Keine Erzeugnisse aus illegaler Fischerei auf dem Schweizer Absatzmarkt (<i>autonomer Nachvollzug der Verordnung 1005/2008/EG</i>) (Der Bundesrat beantragte am 26. August 2009 Ablehnung der Motion.)
09.3694	n	Mo. Ruedi Rechsteiner. Entwicklungszusammenarbeit und MSC-Zertifizierung. Unterstützung lokaler Fischer in nachhaltiger Fischerei (Der Bundesrat beantragte am 19. August 2009 Annahme der Motion.)

12. Atalanta ist politisch und völkerrechtlich breit abgestützt

Atalanta steht in der UNO, der EU und der somalischen Übergangsregierung politisch und rechtlich auf sicherem Grund. Der UNO-Sicherheitsrat handelt auf Ersuchen der somalischen Übergangsregierung und schuf in einer Serie von Resolutionen eine starke völkerrechtliche Grundlage, damit die Völkergemeinschaft in das Vakuum treten kann, das die fehlende Staatlichkeit in Somalia geöffnet hat. Auch der Europäische Rat hat in mehreren Beschlüssen klare Verhältnisse geschaffen. Das Beteiligungsabkommen der Schweiz mit der EU, in dem die *Rules of Engagement* geregelt sind, sowie die konkreten Einsatzpläne des VBS mit Deutschland sind unter Dach und Fach.

13. Es kommen die spezifischen Fähigkeiten und Kompetenzen der Schweiz zum Tragen

Der Schweizer Beitrag zur EU-Operation ist so definiert, dass die spezifischen Fähigkeiten und Kompetenzen der Schweiz zum Tragen kommen. Stimmt das Parlament zu, werden die Stabsoffiziere, das Sanitätspersonal und die Völkerrechtsexperten sofort entsandt, und die Angehörigen des Aufklärungsdetachements 10 lösen ab Januar 2010 deutsche Kollegen ab. Mit dem AAD 10 verfügt die Schweiz über hochwertige, freiwillig dienende, hoch professionelle Sicherheitsspezialisten, die international gesucht sind und seit Jahren mit Kollegen in Frankreich, Deutschland usw. gemeinsame Übungen durchführen. Von einer Armee, die jedes Jahr vier Milliarden kostet, sollte erwartet werden dürfen, dass sie mit 12–16 Soldaten einen Beitrag leisten kann. Auch die angebotene medizinische Unterstützung und die Spezialisten für juristische Fragen ist in jedem Fall nötig und sinnvoll.

14. Der Auftrag ist strikte auf defensive Massnahmen beschränkt

Die Mitwirkung an offensiven Kampfhandlungen ist rechtlich und politisch ausgeschlossen. Wird ein Piratenschiff als solches erkannt und kommt der Befehl zum Kapern des Schiffes, werden die Schweizer die Hände in die Hosentaschen stecken und zuschauen. Atalanta ist zwar militärisch organisiert, weil es dazu für multinationale Aktionen keine Alternative gibt, vom Auftrag und den Einsatzregeln her geht es aber ausschliesslich um eine internationale Polizeiaktion, bei welcher Schutzaufgaben und die Wiederherstellung der Ordnung im Zentrum stehen. Piraten sind keine Kriegsgegner, sondern Kriminelle. Sie sind auf monetäre Gewinne aus, suchen bevorzugt wehrlose Opfer aus und gehen der Konfrontation mit bewaffneten Sicherheitskräften aus dem Weg. Auch die bisherigen Erfahrungen mit der EU-Atalanta-Mission zeigen, dass keine unkalkulierbaren Risiken eingegangen werden und der Einsatz erfolgreich durchgeführt werden kann, auch wenn es weiterhin Piratenangriffe geben wird.

15. Die AAD10-Profis sind keine Rambos

Es wurde gezielt das Gerücht verbreitet, die Profis des Aufklärungsdetachment 10 (AAD10) seien Rambos, die nicht fähig seien, einen polizeilichen Auftrag zu erfüllen, wie er im Rahmen von Atalanta vorliegt. Das trifft nicht zu. Das AAD10 wurde aufgebaut, nachdem der Einsatz privater Sicherheitsdienste aus Südafrika vor der Schweizer Botschaft in Bagdad auf Kritik gestossen war. Es ist ausgebildet, in einem äusserst schwierigen Umfeld Personen und Sachen zu schützen oder im Ausland gefährdete Schweizer zu evakuieren. Dies ist ein polizeilicher Hauptauftrag, in dessen Zentrum der zurückhaltende, verhältnismässige Einsatz von Zwangsmitteln steht. Das hat nichts mit kriegesischem Vernichtungskampf zu tun. Die Ausbildung der AAD10-Profis erfolgte von Anfang an in enger Zusammenarbeit mit Kollegen aus Deutschland und anderen Ländern. Man kennt und vertraut sich. Nur deshalb hat sich Deutschland bereit erklärt, AAD10-Profis zur Ablösung eigener Soldaten vorzusehen. Auch die deutsche Regierung will damit keine unnötigen Risiken eingehen. Die Verträge, welche der Bundesrat mit der EU und mit Deutschland ausgehandelt haben, beruhen auf deren Einsatz. Würde er herausgebrochen, müsste – mit ungewissem Ausgang – neu verhandelt werden. Aus innenpolitischer Sicht gibt es Gründe, gegen den Einsatz des AAD10 Vorbehalte zu äussern. Die

Schweiz verfügt insgesamt über viel zu viele Sonderoperationskräfte dieser Art. Viele Kantone und mehrere Bundesstellen bauten unkoordiniert eigene Elite-Truppen auf. Der Einsatz des AAD10 in der Atalanta-Mission bedeutet aber keinesfalls, dass dieser Wildwuchs nicht ausgeholzt werden soll.

16. Nur ein substanzieller Beitrag sichert der Schweiz Mitsprachemöglichkeiten

Sobald die Schweiz in Atalanta mitwirkt, wird sie im "Ausschuss der beitragenden Länder" formal gleichberechtigtes Mitglied. Damit kann sie bei der Steuerung der Gesamtmission mitbestimmen. Wie die Verhandlungen mit der EU und mit Deutschland über das Beteiligungs- und das Zusammenarbeitsabkommen zwischenzeitlich zeigten, ist der Einsatz der AAD10-Elitesoldaten dafür eine Voraussetzung. Nur diese werden als "substanzieller" Beitrag gewertet. Zwar wird die Schweiz als kleine Beitragende keine grundsätzliche Neuausrichtung der Mission bewirken können. Zudem kann auch die EU nur im Rahmen der UNO-Resolutionen handeln. So ist etwa völkerrechtlich ausgeschlossen, dass die Atalanta-Kriegsschiffe beispielsweise plötzlich gegen illegalen Fischfang vorgehen würden. Nur als anerkannt "beitragendes Land" kann die Schweiz aber in den Atalanta-Gremien auf die Durchführung der Mission Einfluss nehmen. So könnte sie jene Stimmen unterstützen, welche die Reeder dazu anhalten wollen, den Golf von Aden vermehrt in Konvois zu durchfahren, auch wenn dies zeitlich zu Verzögerungen führt.

17. Das Problem der Piraterie im Golf von Aden ist ernst und weitet sich aus

Es wird etwa argumentiert, Piraterie habe es schon immer gegeben. Es bestehe deshalb kein Grund für Aktivismus. Das wäre grundfalsch. Das International Maritime Bureau (IMB) registriert am Golf von Aden bzw. vor der Küste Somalias seit Anfang 2008 eine stark steigende Anzahl von Piratenakten. Wurden dort 2003 erst 21 Angriffe verzeichnet, waren es 2008 bereits 111 und im ersten Halbjahr 2009 schon 148. 2008 brachten die Piraten vor Somalia den bislang grössten Tanker überhaupt in ihre Gewalt. Sie waren im Vergleich zu den Vorjahren stärker bewaffnet und gingen brutaler vor. Das war auch der Hintergrund, weshalb die somalische Übergangs-Bundesregierung 2008 die UNO um Hilfe ersuchte. Die stark rückläufigen Zahlen von Piratenüberfällen in Indonesien/Strasse von Malakka und Bangadesh zeigen, dass Patrouillenboote, Luftüberwachung und Informationsaustausch sehr viel bewirken können, sofern es parallel auch Fortschritte in der Gouvernanz gibt.

Piratenangriffe auf Schiffe, weltweit und in einzelnen Regionen

	<u>2003</u>	<u>2008</u>	<u>Jan.–Juni 2009</u>
Piratenangriffe auf Schiffe,_weltweit	329	293	240
- Indonesien/Strasse von Malakka	149	30	7
- Bangladesh	58	12	5
- Somalia / Golf von Aden	21	111	148

Quelle: International Maritime Bureau (IMB).

18. Es darf keine rechtsfreien Räume geben

Es wird etwa argumentiert, nichts hindere die Schiffe, das Horn von Afrika zu meiden und um Afrika herumzufahren. Gerade Somalia bietet aber abschreckenden Anschauungsunterricht, was passiert, wenn die Völkergemeinschaft während Jahren die Existenz weitläufiger rechtsfreier Räume ohne wirksame Staatlichkeit faktisch duldet. Wird die Piraterie im Golf von Aden nicht wirksam bekämpft, breitet sich ihr geografischer Aktionsradius weiter aus – ein Prozess, der bereits im Gange ist und die Stabilisierung der ganzen Region erschwert. Zu beachten wären auch die wirtschaftlichen Einbussen einer Region, die vom Auf und Ab des Suez-Kanals abhängt. Auch aus ökologischer Sicht wäre das Fahren eines Umweges von zig tausend Kilometern unerwünscht.

19. Solider internationaler Entscheidungsprozess

Der UNO-Sicherheitsrat verurteilte am 2. Juni 2008 in der Resolution 1816 (2008) die Seeräuberei vor der Küste Somalias und ermächtigte die Staaten, diese auch innerhalb der Hoheitsgewässer Somalias zu bekämpfen. Mit der Resolution 1851 (2008) dehnte der Sicherheitsrat diese Ermächtigung am 16. Dezember 2008 nach einem Hilfesuch der somalischen Bundesregierung gestützt auf Kapitel VII der UNO-Charta (Zwangsmassnahmen) auf das Festland aus.

Der Europäische Rat beschloss am 19. September 2008 zur Unterstützung der UNO-Resolution 1816 (2008) eine gemeinsame militärische Aktion (EU NAVFOR). Die EU führt diese im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) durch. In zwei Folgebeschlüssen vom 10. November und 8. Dezember 2008 beschloss die EU die Operation Atalanta. Hauptauftrag bildet die Gewährung von Schutz für die Schiffe des Welternährungsprogramms (WFP) u.a. durch die Präsenz von bewaffneten Kräften an Bord dieser Schiffe. "Im Einzelfall und bei Bedarf" wird auch zivilen Schiffen im Operationsgebiet Schutz geboten. Die Operation war vorerst auf 12 Monate angelegt, umfasste sechs Kriegsschiffe und drei Aufklärungsflugzeuge und zu jedem Zeitpunkt rund 1200 Soldaten. Am 15. Juni 2009 verlängerte der Europäische Rat die Mission um ein weiteres Jahr bis 13. Dezember 2010. Am 27. Juli 2009 entschied er ferner, das Engagement der EU für Friedensförderung und Entwicklung in Somalia auszuweiten und eine enge Zusammenarbeit mit allen bedeutenden Akteuren, namentlich der UNO und der Afrikanischen Union zu suchen.

Beim Start von NAVFOR lief als erstes die griechische Fregatte «Psara» von Dschibuti in den Indischen Ozean aus. Am 10. Dezember beschloss auch das deutsche Bundeskabinett, die Bundeswehr beteilige sich mit einer Fregatte und mit bis zu 1400 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr. Der Bundestag stimmte am 19. Dezember 2008 mit den Stimmen der SPD zu. An der Operation Atalanta sind ferner u.a. Frankreich, Grossbritannien, Spanien und Schweden beteiligt.

20. Auch in der Schweiz ist die Rechtsgrundlage vorhanden

Bei der Bekämpfung der Piraten bei Somalia handelt es sich um eine Aktion gemäss Kapitel VII der UNO-Charta, das die Ergreifung von Zwangsmassnahmen regelt. Auch traditionelle Blauhelmeinsätze zur Friedenserhaltung stützen sich inzwischen meist auf Kapitel VII der UNO-Charta, wenn der Auftrag nur mit "robusten" Elementen erfüllt werden kann. Neben dem einstimmigen Beschluss des UNO-Sicherheitsrats liegt die Zustimmung der somalischen Regierung vor. Für den Bundesrat ist klar, dass es nicht um eine Friedensmission geht, sondern um eine Polizeiaktion. Als Rechtsgrundlage steht Art. 69 Militärgesetz über Assistenzdienste im Ausland im Vordergrund. Dort heisst es u.a.

- "Zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen können auf Ersuchen einzelner Staaten oder internationaler Organisationen Truppen entsandt sowie Material und Versorgungsgüter der Armee zur Verfügung gestellt werden." (Art. 69, Abs. 1)
- "Soweit schweizerische Interessen zu wahren sind, können Truppen zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland eingesetzt werden. Der Bundesrat bestimmt die Art der Bewaffnung." (Art. 69 Abs. 2).

Artikel 69 des Militärgesetzes ist eine ausreichende Rechtsgrundlage für Atalanta. Er sieht vor, dass die Schweiz "zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen" und "soweit schweizerische Interessen zu wahren sind", Truppen ins Ausland entsenden kann. Genau dies ist bei Atalanta der Fall. Die Botschaft zu Artikel 69 MG liess die Art der möglichen Hilfeleistungen explizit offen: "Die Mittel der Armee sollen aber auch in anderen Notlagen [...] eingesetzt werden können."

Gestützt auf Artikel 69 Militärgesetz, den Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats und den Beschlüssen des Europäischen Rats steht der Entsendung von Sicherheitsspezialisten zum Schutz der Schiffe des UNO-Welternährungsprogramms und subsidiär von Schweizer Schiffen rechtlich nichts im Weg.

Deshalb braucht es jetzt keine Gesetzesänderung. Die SP lehnt es wie die meisten anderen Parteien zum jetzigen Zeitpunkt ab, im Militärgesetz neu auch die Möglichkeit zu schaffen, Schweizer Truppen zum Schutz von Interessen Dritter ins Ausland zu entsenden.

21. Dokumentation der internationalen Rechtsgrundlagen

Auf hoher See dürfen Kriegsschiffe aller Staaten ein Piratenschiff oder ein durch Piraterie erbeutetes und in der Gewalt von Piraten stehendes Schiff aufbringen. Dies ergibt sich aus Artikel 105 des UNO-Seerechtsabkommens, dem am 1. Mai 2009 endlich auch die Schweiz beigetreten ist. Mit der Resolution 1816 vom 2. Juni 2008 hat der UNO-Sicherheitsrat diese Befugnis auf die Küstengewässer von Somalia ausgedehnt und mit seiner Resolution 1851 auf das Festland von Somalia. Beides erfolgte auf Wunsch und in Übereinstimmung mit der somalischen Übergangsregierung, die gegenwärtig nicht in der Lage ist, die von ihrem Staatsgebiet ausgehende Piraterie wirksam zu bekämpfen. Im Gegenteil destabilisiert die zunehmende Piraterie das krisengeschüttelte Land zusätzlich.

Rechtsgrundlagen der UNO

- [S/RES/1851](#) (16. Dezember 2008): UNO-Sicherheitsrat gestattet den Staaten, bei der Bekämpfung der Seeräuberei vor der Küste Somalias Einsätze vom Festland aus durchzuführen.
- [S/RES/1846](#) (26. November 2008): UNO-Sicherheitsrat beschliesst, dass die Staaten und die Regionalorganisationen für einen Zwölfmonatszeitraum "alle erforderlichen Mittel" einsetzen können, um die Seeräuberei vor der somalischen Küste zu bekämpfen.
- [S/RES/1838](#) (7. Oktober 2008): UNO-Sicherheitsrat bittet Staaten mit Militärkapazität in dem Gebiet, die "Seeräuberei" vor der Küste Somalias "aktiv zu bekämpfen".
- [S/RES/1816](#) (2. Juni 2008): UNO-Sicherheitsrat verurteilt Seeräuberei und bewaffnete Raubüberfälle vor der Küste Somalias, genehmigt für 6 Monate alle notwendigen Massnahmen zu ihrer Bekämpfung

Siehe http://www.unric.org/index.php?option=com_content&task=view&id=21424)

Rechtsgrundlagen der EU

- Council conclusions on Somalia on its 2958th External Relations Council meeting of 27 July 2009 to step up the EU engagement for promoting peace and development in Somalia
- The Council of the European Union agreed on Monday 15 June 2009 that Operation EU NAVFOR-ATLANTA should be extended for one year
- Council Decision 2008/918/CFSP of 8 December 2008 on the launch of a EU military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast
- Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a EU military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast
- Council Joint Action 2008/749/CFSP of 19 September 2008 on the European Union military coordination action in support of UN Security Council resolution 1816 (2008) (EU NAVCO)

(siehe http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1519&lang=en&mode=g)

22. Epilog: Gleichzeitig das Seearbeitsübereinkommen der IAO ratifizieren

Die Internationale Maritime Arbeitskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Genf verabschiedete 2006 das Seearbeitsübereinkommen. Es ist die Charta der Arbeitnehmerrechte für 1,2 Millionen Seefahrer – eine "Bill of Rights" der Seeschifffahrt. Schützt die Schweiz die Schweizer Meeresschifffahrt militärisch, ist es nichts als konsequent, gleichzeitig auch die Rechte der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu schützen.

Im Bericht 08.048 über die anlässlich der 94., 95. und 96. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) genehmigten Instrumente vom 30. Mai 2008 kündigt der Bundesrat an, den Ratifizierungsprozess in Europa zu beobachten und zu gegebener Zeit Bericht und Antrag zu stellen. Dieser Zeitpunkt ist jetzt gekommen. Die Bundesregierung etwa arbeitet bereits tatkräftig an der Umsetzung des Seearbeitsübereinkommens der ILO (siehe

http://www.bmas.de/coremedia/generator/29730/2008_12_15_seearbeitsuebereinkommen.html)

Evi Allemann und Peter Hug, 2. September 2009