



Internationale Kooperation in der Sicherheitspolitik der Schweiz

Stand: 4. April 2022

Sicherheitspolitischer Bericht 2021: internationale Kooperation

Die internationale Kooperation ist schon länger ein zentrales Element der Schweizer Sicherheitspolitik und entsprechend auch eines der neun expliziten Ziele im Sicherheitspolitischen Bericht vom November 2021, die in den nächsten Jahren als Schwerpunkte dienen sollen («Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität»).

Das Ziel wird wie folgt definiert: *«Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass sicherheitsrelevante internationale Organisationen handlungsfähig sind und sich weiterentwickeln können; das dient der Sicherheit und dem Frieden. Sie engagiert sich für eine regelbasierte internationale Ordnung sowie bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit, insbesondere mit den Nachbarstaaten und sicherheitspolitisch relevanten Organisationen. Sie trägt zur Förderung und Stärkung von Frieden und Stabilität mit zivilen und militärischen Mitteln bei und beteiligt sich an internationaler polizeilicher Kooperation. Sie unterstützt Bemühungen für Rüstungskontrolle, Abrüstung und Massnahmen gegen die Verbreitung leistungsfähiger Waffen und Trägersysteme und beteiligt sich an der Entwicklung und Konkretisierung zeitgemässer völkerrechtlicher Normen und Instrumente zur Kontrolle neuer Technologien und Waffensysteme.»*

Als konkrete Massnahmen sind u.a. aufgeführt:

- Nutzung von Chancen, die sich durch die Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ergeben, einschliesslich militärischer Kooperation im Rahmen der permanenten strukturierten Zusammenarbeit (Pesco).
- Einsatz für die Erhaltung der Relevanz der Partnerschaft für den Frieden, für den sicherheitspolitischen Informations- und Meinungs austausch und gegenseitig nützliche praktische Zusammenarbeit in diesem Rahmen.
- Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung mit Ausrichtung auf besonders gefragte und hochwertige Beiträge wie Lufttransport und Luftaufklärung, Spezialfunktionen in Ausbildung, Logistik oder Kampfmittelbeseitigung.

Bilaterale Kooperation, vor allem mit Nachbarstaaten

Die intensivste und breiteste sicherheitspolitische und militärische Kooperation besteht mit den Nachbarstaaten. Zusammengearbeitet wird z.B. bei der militärischen Ausbildung, gemeinsamen Übungen, grenzüberschreitender Katastrophenhilfe und insbesondere im gemeinsamen Luftpolizeidienst. Die militärische Kooperation ist denn auch bei der Luftwaffe besonders eng. Aber auch in neueren Themen, wie z.B. Cyberdefence, besteht bereits eine etablierte Kooperation.

Kooperation mit der Nato

Mit der Nato gibt es schon lange (über 25 Jahre) eine gut funktionierende, etablierte Zusammenarbeit, vor allem auf militärischer Ebene, im Rahmen der *Partnerschaft für den Frieden*. Die Armee nimmt jährlich an einer Vielzahl von Ausbildungskursen und an 5-10 multinationalen

Übungen teil. Sie bietet auch selber internationale Kurse für die anderen Staaten an (z.B. im Bereich Kriegsvölkerrecht, Gebirgstechik, Unteroffiziersausbildung). Primäres Ziel dieser Kooperation ist die militärische Zusammenarbeitsfähigkeit (Interoperabilität). Die Standards dafür setzt die Nato (auch für die militärische Kooperation im Rahmen der EU) – es geht um technische Standards bei der Ausrüstung, um Verfahren, Stabsarbeit etc. Wenn man mit europäischen Partnern militärisch zusammenarbeiten will, muss man mit den Nato-Standards vertraut sein. Deshalb ist die praktische militärische Kooperation in der Partnerschaft für den Frieden wichtig für das VBS, auch wenn die Bedeutung als Dialog-Plattform für sicherheitspolitische Themen abnimmt (eine Tendenz, die sich verstärken dürfte, falls Finnland und Schweden der Nato beitreten).

Es gibt auch konkrete, operative Zusammenarbeit mit der Nato: Die weitaus wichtigste ist die Beteiligung an der KFOR in Kosovo. Das ist eine substanzielle Zusammenarbeit, die auch für die Nato und ihre Mitgliedstaaten sehr wichtig ist und geschätzt wird. Ein anderes Beispiel ist die Beteiligung am Luftlage-Austausch der Nato-Staaten (ASDE, Air Situation Data Exchange). Das ist wichtig für die Kontrolle und den Schutz des Luftraums.

Kooperation mit der EU

Mit der EU ist die sicherheitspolitische und militärische Kooperation noch weniger weit und etabliert als mit der Nato, es gibt auch kein vergleichbares Programm wie PfP. Möglich ist aber auch hier die Beteiligung an gemeinsamen Einsätzen sowie an konkreten Kooperationsprojekten, und dies nutzt das VBS bereits.

Einsätze: Die Schweiz beteiligt sich seit 2005 an der EU-geführten Friedensförderungsmission EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina. Im Rahmen der Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung ist zudem vorgesehen, dass die Schweiz künftig auch an EU-Trainingsmissionen teilnehmen kann, falls es eine genügende Abstützung durch ein UNO-Mandat gibt (nach Beurteilung von Fall zu Fall).

Europäische Verteidigungsagentur: Seit 2012 hat die Schweiz eine Vereinbarung mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA), welche die Beteiligung an Projekten im Bereich Forschung, Rüstung und Ausbildung ermöglicht. Mittlerweile gibt es rund ein halbes Dutzend Projekte, an denen die Schweiz teilnimmt oder eine Teilnahme geplant ist. Aktuellstes Beispiel ist die Teilnahme an einem multinationalen Ausbildungsprojekt für Helikopterbesatzungen.

Pesco (ständige strukturierte Zusammenarbeit): Pesco ist eine politische Initiative der EU zur Stärkung der militärischen Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten. Es ist entsprechend kein Programm, zu dem man «beitreten» oder sich «assoziiieren» kann (wie z.B. Schengen/Dublin). Pesco besteht aus einer Vielzahl von konkreten, themenspezifischen Projekten, mit jeweils unterschiedlichem Teilnahmekreis von EU-Mitgliedstaaten. Diese Projekte werden zwischenstaatlich geführt, nicht von der EU selber. Seit kurzem ist auch hier die Teilnahme von Drittstaaten möglich (wie bei der EVA). Bedingung ist, dass diese selber auch etwas Substanzielles in ein Projekt einbringen können und die teilnehmenden Staaten der Beteiligung zustimmen.

Seit der Öffnung der Pesco-Projekte für Drittstaaten prüft das VBS die Projektliste laufend auf mögliche Interessen und Beiträge. Aktuell steht ein Projekt im Bereich Cyberdefence im Vordergrund (gemeinsame Nutzung von technischen Ausbildungsinfrastrukturen, Lead Estland). Weitere Projekte könnten folgen.

Militärische Kooperation und Neutralität

Die Neutralität hindert die Schweiz nicht daran, sicherheitspolitisch und militärisch zu kooperieren. Es besteht eine vielfältige, breite Kooperation, sowohl bilateral wie auch mit der Nato und EU. Diese Kooperation soll gemäss Zielsetzung im Sicherheitspolitischen Bericht weiter verstärkt werden, und hier gibt es sicher noch Potenzial. Gleichzeitig muss man sich bewusst sein, dass die Neutralität, so wie sie die Schweiz auslegt und praktiziert, Grenzen setzt. Die Schweiz darf demnach kooperieren, solange sie nicht Abhängigkeiten eingeht oder Automatismen

schaft, die es ihr verunmöglichen, im Fall eines zwischenstaatlichen Konflikts die Neutralitätspflichten (keine militärische Unterstützung einer Konfliktpartei) zu erfüllen.

Nachfolgend Beispiele, die zeigen, wo die Grenzen bezüglich Neutralitätspflichten liegen:

1. Die Schweiz nimmt nicht an Nato/PfP-Übungen teil, die auf Art.-5-Szenarien basieren (gemeinsame Verteidigung – Schweden und Finnland gehen hier weiter und machen das);
2. Schweiz hat Grenzen bezüglich gemeinsamer Logistik oder Unterhalt von Grosssystemen, z.B. Kampfflugzeuge (dies ist nur möglich, solange der Kooperationspartner nicht in einen bewaffneten Konflikt verwickelt ist – andernfalls wäre die gemeinsame Wartung und Logistik des Systems eine militärische Unterstützung einer Konfliktpartei);
3. Die Schweiz kann nicht militärische Mittel in einen multinationalen «Pool» eingeben, wenn dies mit der Verpflichtung zu gemeinsamen Einsätzen, die ausserhalb von UNO-Mandaten stattfinden könnten, verbunden ist (die Schweiz müsste dann bereit sein, ihre Mittel auch für Einsätze ohne UNO-Mandat zur Verfügung zu stellen).

Ausblick – Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht

Der Krieg hat die Bedeutung der europäischen Kooperation verdeutlicht und die Stossrichtung, wie sie im Sicherheitspolitischen Bericht 2021 vorgegeben ist, bestätigt. Der Bundesrat hat in seinen Stellungnahmen auf Interpellationen und andere Vorstösse einen Zusatzbericht zum Sipol-B bis spätestens Ende 2022 in Aussicht gestellt. Das VBS wird diesen Bericht in enger Zusammenarbeit mit den beiden anderen Departementen des Sicherheitsausschusses des Bundesrates, dem EDA und dem EJPD, erstellen. Der Bericht wird auch Möglichkeiten prüfen, ob und wie die sicherheitspolitisch Kooperation mit europäischen Partnern, konkret mit EU und Nato, weiter verstärkt werden kann. Dazu hat das VBS auch das Center for Security Studies der ETZH bereits mit einer Studie zu den internationalen Kooperationsmöglichkeiten der Schweiz in Europa beauftragt; die Ergebnisse dieser Analyse werden ebenfalls in den Zusatzbericht integriert.

Einsätze der Armee in der militärischen Friedensförderung

Ein konkretes Beispiel internationaler Kooperation sind auch die Einsätze der Armee in der militärischen Friedensförderung. Aktuell beteiligt sich die Schweiz mit rund 280 Offizieren, Unteroffizieren, Soldaten und Zivilpersonen an 18 friedensfördernden Missionen auf vier Kontinenten. Neben Einsätzen für die UNO (v.a. Militärbeobachter, Staboffiziere Minenräumexperten) sind darunter je ein Einsatz, der von der Nato bzw. der EU geführt wird, auf Basis eines UNO-Mandates. Der weitaus grösste Friedensförderungseinsatz ist jener der Swisscoy im Kosovo (seit 1999, aktuelles Mandat bis Ende 2023; 195 Personen). Weiter stellt das VBS auch Experten für militärische Ausbildung zur Verfügung (z.B. am Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, Ghana; Ecole de Maintien de la Paix in Mali).

Das VBS will die Beiträge zur militärischen Friedensförderung weiterentwickeln und verstärken. Im November 2020 legte das VBS einen Bericht mit konkreten Empfehlungen dazu vor. Der Bundesrat beauftragte das VBS und das EDA, diese Empfehlungen umzusetzen. Die Ausrichtung auf besonders gefragte und hochwertige Beiträge soll weiter verstärkt werden, wie z.B. Lufttransport und Luftaufklärung, Spezialfunktionen in Ausbildung, Logistik oder Kampfmittelbeseitigung. Im Vordergrund stehen Einsätze der UNO.