



Sperrfrist: Donnerstag, 31. März 2011, 13:30 Uhr

## Zusatzbericht zum Armeebericht für die sicherheitspolitische Kommission des Ständerates

Wie will sich die Schweiz in die internationale Sicherheitsarchitektur  
einbringen?

22. März 2011

---

## 1. Was ist gemeint mit „internationaler Sicherheitsarchitektur“?

Unter internationaler Sicherheitsarchitektur wird in erster Linie die Gesamtheit der sicherheitspolitisch relevanten internationalen Organisationen verstanden, in zweiter Linie auch das Geflecht multi- oder bilateraler Vereinbarungen zwischen Staaten und/oder Organisationen zur Regelung sicherheitspolitischer Zusammenarbeit. Im Zentrum der *europäischen* Sicherheitsarchitektur stehen die Nato und die Europäische Union; dazu gehören aber auch die OSZE und der Europarat, ebenso wie verschiedene Formen strukturierter multi- oder bilateraler Zusammenarbeit (z.B. Partnerschaft für den Frieden, Verteidigungskooperation der nordischen Länder, britisch-französisches Militärabkommen). Für die *globale* Sicherheitsarchitektur ist die UNO die bedeutendste Organisation.

Die *Nato* ist ein Verteidigungsbündnis, 1949 als Allianz des Westens gegen eine militärische Bedrohung aus dem Osten gegründet. Gemäss Artikel 5 des Gründungsvertrags betrachten die Nato-Mitglieder einen bewaffneten Angriff gegen einen oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als einen Angriff gegen alle. In einem solchen Fall würde jedes Mitglied jenen, die angegriffen werden, Beistand leisten. Während des Kalten Krieges ging es für die Nato zunächst darum, militärisch wachsam und bereit zu sein. Ab den sechziger Jahren kam eine kooperative Komponente hinzu: Der Kontakt mit der Sowjetunion und dem Warschauer Pakt wurde gesucht, um eine friedliche Koexistenz zu fördern und einer Eskalation vorzubeugen. Ab den neunziger Jahren, nach dem Zusammenbruch von Sowjetunion und Warschauer Pakt, übernahm die Nato zusätzlich die Funktion, gestützt auf Mandate des UNO-Sicherheitsrates, friedensunterstützende Einsätze in Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Afghanistan zu führen. Die Nato hat sich in den letzten zwanzig Jahren auch erweitert, von 16 auf mittlerweile 28 Staaten, und sie beschäftigt sich heute auch mit Sicherheitsproblemen, die über das rein Militärische hinausgehen (Energiesicherheit, Cyber-Bedrohung).

Für die Zusammenarbeit mit Nicht-Mitgliedern hat die Nato mehrere Gefässe geschaffen: den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (für politische Konsultationen), die Partnerschaft für den Frieden (für praktische Zusammenarbeit), den Nato-Russland-Rat, den Nato-Ukraine-Rat, den Mittelmeerdialog und die Istanbul Kooperationsinitiative für die Zusammenarbeit mit dem Nahen und Mittleren Osten. Mit einer Reihe weiterer Staaten arbeitet die Nato bilateral, auf Ad-hoc-Basis zusammen (z.B. Japan, Australien).

Die *Europäische Union* war lange Zeit eine wirtschaftspolitische Organisation und kein Sicherheitsakteur. Mit dem Vertrag von Maastricht begann die EU ab 1993 auch die sicherheitspolitische Zusammenarbeit auszubauen. Das gilt vor allem für die innere Sicherheit, wo die Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Polizei- und Justizbereich stark intensiviert wurde. Seit Ende der neunziger Jahre hat die EU auch die Zusammenarbeit im militärischen und zivilen Krisenmanagement ausserhalb des EU-Gebietes ausgebaut, wenn auch nicht im selben Ausmass wie bei der inneren Sicherheit. Sie führt seither diverse militärische und zivile Stabilisierungs- und Wiederaufbauoperationen, und es wurden Anstrengungen unternommen, die militärischen und zivilen Mittel der Mitgliedstaaten besser für solche Einsätze nutzbar zu machen. Die EU hat zwar immer noch weit weniger militärische Mittel als die Nato, sie kann diese aber mit zivilen Mitteln kombinieren und so Konflikten oder Bedrohungen mit einem breiteren Spektrum von Instrumenten begegnen. Der Vertrag von Lissabon bringt eine weitere Vertiefung der Sicherheitszusammenarbeit: Die EU hat neu eine Beistandsklausel für den Fall eines militärischen Angriffs (ohne dass die EU als vollwertiges Verteidigungsbündnis gelten würde), eine Solidaritätsklausel für gegenseitige Hilfe bei Terroranschlägen oder Naturkatastrophen, die Möglichkeit für strukturierte weitergehende militärische Zusammenarbeit, und die Zusammenarbeit in Polizei- und Justizwesen ist neu Teil der Gemeinschaftspolitik (und nicht mehr allein zwischenstaatlich geregelt).

Die EU hat für Nicht-Mitglieder eine Vielzahl von Partnerschaften und Zusammenarbeitsmöglichkeiten etabliert. Eine eigens für die Sicherheitspolitik ausgelegte

strukturierte Zusammenarbeit gibt es aber nicht: Bei der EU gibt es nichts Gleichartiges zur Partnerschaft für den Frieden bei der Nato. Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Nicht-Mitgliedern erfolgt ad hoc, je nach Thema und gemeinsamer Interessenlage oder konkreten Beiträgen. So ist es zum Beispiel üblich, dass Staaten, die sich an einer EU-geführten Operation beteiligen, auch an den entsprechenden Konsultationen beteiligt werden, wie dies auch bei der Nato der Fall ist.

Die OSZE beziehungsweise ihre Vorgängerorganisation, die KSZE, hatte eine bedeutende Rolle in der Schlussphase des Kalten Krieges; sie hat durch die Förderung der Menschenrechte und der menschlichen Kontakte sowie durch vertrauensbildende Massnahmen einen wichtigen Beitrag zur friedlichen Überwindung der Teilung Europas geleistet. Die OSZE hat seither aber an Bedeutung verloren. Theoretisch könnte sie zwar immer noch eine wichtige Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur spielen, weil sie alle Staaten Europas (inkl. den zentralasiatischen Staaten, die aus der Sowjetunion hervorgingen) plus die USA und Kanada umfasst und damit umfassender ist als EU und Nato. In der Praxis hat aber die Grösse mit 56 Mitgliedsstaaten und deren Heterogenität die Weiterentwicklung und Handlungsfähigkeit der OSZE behindert. Sie hat eine Rolle in Nischenbereichen wie der Entsendung von demokratischen Aufbau- und Beobachtermissionen oder der Wahlbeobachtung behalten und ist in gewissen Konfliktregionen nach wie vor präsent; in wichtigen Bereichen wie der Abrüstung ist sie aber seit Jahren blockiert. Die OSZE verfügt auch nicht über vergleichbare Mittel wie EU oder Nato und wird von diesen Organisationen zusehends marginalisiert.

Der *Europarat* wurde 1949 gegründet und umfasst 47 Mitgliedstaaten. Der Europarat ist eine Organisation zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit; sicherheitspolitisch hat er nur eine untergeordnete Rolle. Ein direkter Bezug zur Sicherheitspolitik besteht bei der Bekämpfung des Terrorismus: Der Europarat hat ein Expertenkomitee, das sich mit rechtlichen Fragen im [Kampf gegen den Terrorismus](#) beschäftigt, mit dem Ziel, auf internationaler Ebene eine einheitliche Rechtsentwicklung und -anwendung zu gewährleisten.

Auf *globaler* Ebene bemüht sich die *UNO* um den Dialog und die Prävention von Krisen, und sie führt eine Vielzahl von Friedensförderungsoperationen, seit 1948 über 60. Heute stehen weltweit über 100'000 Personen, verteilt auf über 15 Operationen, im Einsatz. Die UNO hat aber insbesondere dadurch eine besondere Rolle, dass nur sie die Anwendung militärischer Gewalt, die über Selbstverteidigung hinausgeht, völkerrechtlich legitimieren kann. Der Sicherheitsrat der UNO ist zwar oft und in wichtigen Fragen blockiert; die UNO wird aber dennoch die zentrale globale Organisation für Sicherheit und Frieden, wie auch für humanitäre Aktionen und Entwicklungszusammenarbeit bleiben, dies schon allein deshalb, weil es auf globaler Ebene keine Alternative gibt.

Jenseits der sicherheitspolitischen Organisationen kann man auch anderweitige, längerfristig angelegte Zusammenarbeit, ohne formelle Mitgliedschaften, als Teil der Sicherheitsarchitektur betrachten. Darunter fallen:

- die Assoziierung an ausgewählten Politikbereichen von Organisationen, wie beispielsweise die Teilnahme am Schengen-/Dublin-System der EU;
- die Teilnahme an fortgesetzter institutionalisierter, thematisch breiter Zusammenarbeit, wie beispielsweise die Partnerschaft für den Frieden der Nato;
- ein Beobachterstatus bei einer Organisation, wie ihn die Schweiz bis zu ihrem Beitritt 2002 bei der UNO hatte;
- multilaterale Vereinbarungen zur Zusammenarbeit in spezifischen Aktivitäten, wie beispielsweise das multinationale Lufttransportkommando in Eindhoven;
- Zusammenarbeit auf Ad-hoc-Basis für eine bestimmte Aktivität, wie beispielsweise die Beteiligung an einem multinationalen Krisenmanagementeinsatz.

## 2. Was heisst „sich einbringen“?

### *Was sind die Motive, sich einzubringen?*

Wenn die Schweiz sich in die internationale Sicherheitsarchitektur einbringt – und dies gilt für ihr bisheriges ebenso wie für ein allfällig verstärktes Engagement – so ist dies kein Selbstzweck. Es geht um verschiedene Motive:

Zunächst einmal kann es darum gehen, die eigene Sicherheit direkt zu stärken, nämlich dadurch, dass die Ausbildung und Ausrüstung der eigenen sicherheitspolitischen Instrumente verbessert werden kann oder dadurch, dass die Schweiz darauf hinwirkt, dass das Engagement internationaler Akteure möglichst Schweizer Interessen entspricht.

Zum Zweiten geht es um ein Geben und Nehmen: Wenn die Schweiz daran interessiert ist, dass andere Staaten in für die Schweiz wichtigen Regionen zur Stabilität beitragen (z.B. in Kosovo), muss sie selber auch einen Beitrag leisten.

Schliesslich kann sich die Schweiz auch aus dem Motiv einbringen, um Goodwill bei einer internationalen Organisationen (z.B. der EU) oder einzelnen Ländern zu schaffen und dieses Goodwill in einem Politikbereich zu nutzen, der nicht direkt mit Sicherheitspolitik zu tun hat.

Alle diese Motive lassen sich auf sicherheitspolitische oder breitere nationale Interessen zurückführen.

### *Was sind die Möglichkeiten, sich einzubringen?*

Die Schweiz kann oder könnte sich auf verschiedene Arten in die oben beschriebene internationale Sicherheitsarchitektur einbringen:

Mitgliedschaft	Die formal stärkste Form des „Sich-Einbringens“ ist die Mitgliedschaft in einer Organisation. Sie garantiert Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht, umfasst aber auch weitgehende politische und rechtliche Verpflichtungen. Die Schweiz ist Mitglied der UNO, der OSZE und des Europarates, nicht aber der Nato oder der EU.
Assoziierung	Die Assoziierung an bestimmten Politikbereichen einer Organisation ist die zweitstärkste Form des Engagements: Zwar wird die Autonomie jenseits des assoziierten Politikbereichs gewahrt, punktuell aber wird sie eingeschränkt, weil rechtliche, allenfalls auch politische Verpflichtungen resultieren und das Mitgestaltungsrecht nicht demjenigen der Mitglieder entspricht. Ein Beispiel für eine solche Assoziation ist die Teilnahme der Schweiz am Schengen-/Dublin-System der EU.
Teilnahme an institutionalisierter Zusammenarbeit	Die Teilnahme an fortgesetzter institutionalisierter Zusammenarbeit ohne Schaffung einer eigenen Organisation ist auch eine starke Form des Engagements; sie umfasst aber keine rechtlichen Verpflichtungen und kann darum bei der Ausgestaltung und Dauer flexibel gehandhabt werden. Ein Beispiel dafür ist die Partnerschaft für den Frieden, bei der die Schweiz selber bestimmen kann, in welchen Aktivitäten mit der Nato und deren Mitgliedstaaten sie sich engagieren will.
Beobachterstatus	Der Beobachterstatus ist eine schwächere Form des „Sich-Einbringens“ als eine Mitgliedschaft oder Teilnahme. Er ermöglicht Einblick in die Tätigkeit einer Organisation, ein Dabeisein, ohne Verpflichtung. Eine dem Beobachterstatus ähnliche Form der Zusammenarbeit ist die von der Schweiz angestrebte Vereinbarung mit der Europäischen Rüstungsagentur. Die Schweiz könnte damit

	am Informationsaustausch teilhaben und sich fallweise auch an gemeinsamen Projekten beteiligen.
Multilaterale Vereinbarungen	Staaten können ausserhalb von Organisationen multilaterale Zusammenarbeit vereinbaren. In der Regel geht es darum, dort, wo gemeinsame Interessen bestehen, Aktivitäten zu koordinieren und Ressourcen zu bündeln. Diese Art der Zusammenarbeit hat sich in Europa in den letzten Jahren verstärkt. Beispiele dafür sind das Europäische Lufttransportkommando in Eindhoven oder die nordische Verteidigungskooperation. (Der Unterschied zur institutionalisierten Zusammenarbeit, der vorherigen Kategorie, liegt darin, dass die hier gemeinten multilateralen Vereinbarungen thematisch enger fokussiert sind.) Die Schweiz hat bisher nur bilaterale Abkommen, beteiligt sich aber nicht an solcher multilateraler Zusammenarbeit.
Ad-hoc-Zusammenarbeit	Die Schweiz hat bisher in Europa primär ad-hoc sicherheitspolitisch zusammengearbeitet. Das hat den Vorteil, dass die Zusammenarbeit punktuell erfolgen kann und keine rechtlichen Zwänge schafft. Das beste Beispiel dafür ist die Teilnahme an multinationalen Friedensförderungseinsätzen: Die Schweiz kann sich an solchen Operationen, die von der Nato oder der EU geführt werden, beteiligen, ohne diesen Organisationen anzugehören oder weitere Verpflichtungen einzugehen.

Die Frage des „Sich-Einbringens“ in eine internationale Sicherheitsarchitektur berührt die Neutralität. Das Neutralitätsrecht setzt gewisse Schranken für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit, lässt aber auch erheblichen Spielraum. Ein neutraler Staat darf sich weder direkt noch indirekt an einem internationalen bewaffneten Konflikt beteiligen. Insbesondere darf er Kriegführende nicht begünstigen (z.B. durch Bereitstellung von Stützpunkten, Operationsbasen, Durchmarsch, Überflug, Übermittlung militärischer Nachrichten). Ein dauernd neutraler Staat wie die Schweiz muss sicherstellen, dass er in jedem künftigen internationalen bewaffneten Konflikt diese Verpflichtungen einhalten kann. Dazu dient die Neutralitätspolitik, deren konkrete Ausgestaltung die Schweiz selber bestimmt – es geht im Wesentlichen darum, glaubwürdig zu signalisieren, dass sie willens und fähig ist, sich aus jedem internationalen bewaffneten Konflikt herauszuhalten und zu verhindern, dass eine der Konfliktparteien militärisch begünstigt wird.

### 3. Mitgliedschaft in Organisationen/Gremien

Die offenkundigste und weitreichendste Art, sich in die internationale Sicherheitsarchitektur einzubringen, ist der Beitritt zu einer sicherheitspolitisch bedeutsamen Organisation. Bei der Frage einer solchen Mitgliedschaft stehen die Nato und die EU im Vordergrund; in der OSZE, im Europarat und in der UNO ist die Schweiz bereits Mitglied. Auf Letztere wird deshalb im Folgenden auch nicht eingegangen, sondern auf die Frage, wie ein Beitritt zu den beiden anderen Organisation beurteilt wird.

#### *Nato*

Eine Mitgliedschaft in der Nato ist nicht anzustreben, weil damit die Sicherheit der Schweiz nicht unbedingt erhöht würde. Ausserdem würde ein Nato-Beitritt ein Abrücken von der Neutralität als wichtigem Mittel der schweizerischen Sicherheitspolitik und damit eine Verfassungsänderung bedingen. Die Nato ist – trotz der Erweiterung ihrer thematischen Breite und ihres Einsatzes bei friedensunterstützenden Einsätzen – immer noch im Wesentlichen eine Militärallianz. Sie schützt ihre Mitgliedstaaten primär gegen militärische Bedrohungen. Diese Bedrohungen sind aber für die Schweiz wegen ihrer politisch-geografischen Situierung relativ gering; sie rufen nicht nach einem Beitritt zu einer Militärallianz. Im Gegenteil: Im Fall einer Nato-Mitgliedschaft wäre die Schweiz gegenüber

den akuten und auch für die Zukunft absehbaren Bedrohungen stärker exponiert, besonders wenn die Mitgliedschaft mit einem stärkeren militärischen Engagement ausserhalb Europas verbunden wäre, wie aktuell etwa in Afghanistan. Wenn die Schweiz im Kalten Krieg keine zwingenden sicherheitspolitischen Gründe hatte, der Nato beizutreten, so hat sie dazu heute noch weniger Anlass.

Es gibt für die Schweiz weitere Gründe, der Nato nicht beizutreten: Die Schweiz kann durch ihre Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden und ihre Mitgliedschaft im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und wegen dem Bedürfnis der Nato nach Beiträgen von Nicht-Mitgliedern für friedensfördernde Einsätze praktisch überall mit der Nato und ihren Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, wo sie dies als nützlich erachtet – ohne militärische Beistandsverpflichtung, die in Abwesenheit einer akuten militärischen Bedrohung ohnehin nicht zur Debatte steht.

Beim Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat ist die Schweiz zwar formell Mitglied, als direkte Folge der Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden. Diese Mitgliedschaft ist aber weitgehend belanglos: Sie umfasst keine Verpflichtungen und bedeutet in der Praxis lediglich, dass die Schweiz an den multilateralen Sitzungen teilnehmen kann, welche die Nato auf verschiedenen Ebenen mit ihren Partnern führt.

### *Europäische Union*

Der Bundesrat hat 2010 mehrere Aussprachen zur Europapolitik geführt und dabei beschlossen, an der Politik der bilateralen Verträge festzuhalten. Ein EU-Beitritt steht nicht zur Diskussion. Bei der Frage einer EU-Mitgliedschaft würden auch sicherheitspolitische Überlegungen eine Rolle spielen; die Beitrittsfrage entschiede sich aber an anderweitigen Überlegungen, wie wirtschaftlichen Aspekten oder grundsätzlichen Fragen zu Staats- und Demokratieverständnis und zur internationalen Positionierung der Schweiz.

Ein EU-Betritt hätte lange Zeit kaum sicherheitspolitische Implikationen für die Schweiz gehabt. Das hat sich in den letzten rund 15 Jahren geändert: Durch die Intensivierung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, mit der auch Kompetenzverlagerungen von der nationalen Ebene zur EU einhergegangen sind, hätte ein EU-Betritt heute bedeutsame Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik der Schweiz. Das beträfe sowohl die Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Justiz, die zur Gemeinschaftspolitik der EU gehören, als auch die Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die immer noch grundsätzlich zwischenstaatlich geregelt ist. Bei Ersterem – Polizei und Justiz – wären die Auswirkungen weniger gross, weil die Schweiz sich bereits jetzt vollumfänglich am Schengen-/Dublin-System und dessen Weiterentwicklung beteiligt. Für die restliche Sicherheitspolitik aber hätte ein Beitritt weitreichende Auswirkungen: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist zwar immer noch einer der wenigen zwischenstaatlichen Politikbereiche, wo grundsätzlich die Einstimmigkeitsregel gilt, die Zusammenarbeit hat sich aber dennoch ständig fortentwickelt und wird das voraussichtlich auch weiter tun. Die EU ist zwar formell immer noch kein Verteidigungsbündnis wie die Nato; mit dem Vertrag von Lissabon sind aber weitere Elemente hinzugekommen, welche die EU einem solchen Bündnis näher bringen. Damit würden auch neutralitätsrechtliche und -politische Überlegungen bei einer Beitrittsdiskussion eine wichtigere Rolle spielen als bisher.

Die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit der EU ist für Nicht-Mitglieder insofern schwieriger als jene mit der Nato, als keine eigens dafür vorgesehene Strukturen existieren. Es gibt im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU für Drittstaaten keine Möglichkeit, an dieser Politik „teilzunehmen“. Die einzige Möglichkeit, sich als Nicht-Mitgliedstaat „einzubringen“, ist punktuelle Zusammenarbeit, auf Ad-hoc-Basis, indem Beiträge an einzelne Aktivitäten geleistet werden. Die Schweiz beteiligt sich in dieser Form schon seit Jahren an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, so zum Beispiel an von der EU geführten militärischen und zivilen Krisenmanagementeinsätzen. Auch die von der Schweiz

angestrebte administrative Vereinbarung mit der Europäischen Rüstungsagentur entspräche diesem Modell punktueller Ad-hoc-Zusammenarbeit.

Diese Überlegungen zeigen, dass ein stärkeres Sich-Einbringen via Mitgliedschaften in Organisationen, denen die Schweiz heute nicht angehört, kein gangbarer Weg ist: Eine Mitgliedschaft in der Nato wäre sicherheitspolitisch nicht sinnvoll, und eine Mitgliedschaft in der EU strebt der Bundesrat aus breiteren Überlegungen nicht an. Bei der EU stellt sich zudem das Problem, dass es ausserhalb der Mitgliedschaft keine strukturierte Form sicherheitspolitischer Zusammenarbeit gibt.

## **4. Handlungsmöglichkeiten für die Schweiz**

### **4.1 Friedensfördernde Operationen**

Die Teilnahme an der Friedensförderung ist für jeden Staat auch ein Mittel, sich international zu positionieren: für Partner nützlich zu sein und damit die eigene Bedeutung zu unterstreichen. Militärische Mittel eignen sich dazu besonders, weil sie am sichtbarsten mit dem Entsendestaat identifiziert werden und für dessen Bereitschaft stehen, Risiko mitzutragen. Die militärischen Beiträge der Schweiz an Operationen der UNO, der Nato (Kosovo, Afghanistan) und der EU (Bosnien und Herzegowina, Kongo) verfolgen bzw. verfolgten auch den Zweck, das eigene Profil innerhalb oder gegenüber der ausführenden Organisation zu heben und damit die Einflussmöglichkeiten zu stärken.

Was die Partnerorganisationen betrifft, kommen für die Schweiz auch künftig Beiträge zu direkt durch die UNO geführten oder von der EU oder der Nato auf der Basis eines UNO-Mandats geführten Einsätzen in Frage. Beste innenpolitische Akzeptanz haben von der UNO selbst geführte Einsätze. Allerdings finden solche Einsätze oft in Regionen statt, deren Bezug zu Schweizer (Sicherheits-)Interessen nicht unmittelbar erkennbar ist. Zudem verlangt das militärische UNO-System rigoros standardisierte Beiträge, die durch die Schweizer Milizarmee schwer zu erbringen sind.<sup>1</sup> Militärische Beiträge an EU-geführte Einsätze geben dem Truppensteller mehr Flexibilität, benachteiligen aber Truppen stellende Staaten, die nicht der EU angehören, durch weitgehenden Ausschluss aus den einsatzrelevanten Entscheidungsprozessen. Am flexibelsten gegenüber Nicht-Mitgliedstaaten ist die Nato, was die Strukturierung des eigenen Beitrags und den Einbezug in Nachrichtenverbund und Entscheidungsprozesse betrifft. Für die Schweiz bieten sich damit die besten Beteiligungsmöglichkeiten an Operationen bei jener Organisation, die als Partner innenpolitisch am meisten umstritten ist.

Wirkung und Wahrnehmung nationaler Beiträge hängen von deren Grösse und qualitativen Bedeutung für den Erfolg von Operationen ab oder von der Bereitschaft eines Staates, sich grundsätzlich auch an künftigen Einsätzen der betreffenden Organisation regelmässig zu beteiligen. Für beide Ansätze sind die Möglichkeiten der Schweiz beschränkt. Die Möglichkeiten der Armee, wie im sicherheitspolitischen Bericht 2010 umschrieben und im Armeebereich spezifiziert, sind das Maximum dessen, was an militärischen Mitteln für Auslandseinsätze bereitgestellt werden kann, ohne grössere Teile der Armee prioritär darauf auszurichten. Mehr Leistungen im Ausland wären nur mit einer substanziellen Aufstockung des militärischen Berufspersonals möglich. Eine Verpflichtung der Schweiz gegenüber internationalen Organisation zur quasi-automatischen Beteiligung an militärischen Auslandengagements steht nicht zur Diskussion, weil damit beim konkreten Einsatz eine eigenständige politische Güterabwägung zwischen nationalen Interessen, Risiken und innenpolitischer Akzeptanz nicht mehr möglich wäre.

---

<sup>1</sup> Die UNO fordert primär standardisierte militärische Beiträge an, die Mitgliedstaaten vorgängig auf einer entsprechenden Liste angemeldet haben. Dieses System bedingt, dass eine Armee über entsprechende stehende Verbände verfügt, was bei der Schweiz nicht zutrifft. Ein schweizerischer Beitrag müsste innerhalb des Kontingents einer Partnernation erfolgen, die bereit ist, die Abweichungen zu den UNO-Vorgaben selber zu kompensieren.

## 4.2 Humanitäre Hilfe

Humanitäre Hilfe dient dazu, Leben zu retten und Leiden zu lindern. Sie ist auf die Bedürfnisse der Opfer fokussiert. Die Schweiz ist in den internationalen humanitären Foren präsent und nimmt vor allem dank der guten Qualität ihrer Beiträge einen prominenten Platz ein. Mit ihren Beiträgen zur Rettungskette Schweiz, die als Teil der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit eingesetzt wird, und durch Einsätze vor allem mit Transporthelikoptern hat die Armee ihre Fähigkeit, die humanitäre Hilfe kurzfristig zu unterstützen, wiederholt unter Beweis gestellt, letztmals im Dezember 2010 bei der Brandbekämpfung in Israel. Solche Einsätze sind in der Regel von kurzer Dauer.

Seit Anfang der neunziger Jahre wird humanitäre Hilfe zunehmend auch in Staaten (z.B. Somalia) oder Regionen geleistet, in denen der völkerrechtlich verantwortliche Staat wegen Instabilität oder gewaltsamer Konflikte seiner Schutzpflicht gegenüber humanitären Akteuren und Hilfsbedürftigen nicht mehr nachkommen kann. Diese Situationen haben zu vermehrten Kontakten zwischen militärischen Friedensmissionen und humanitären Helfern geführt und einen Bedarf nach Regeln für deren Zusammenarbeit aufgezeigt. Die Schweiz hat sich hier von Anfang an engagiert und zu einem besseren gegenseitigen Verständnis beigetragen.

Humanitäre Hilfe wird auch künftig in ziviler Verantwortung durch zivile spezialisierte Organisationen zu leisten sein, bei Bedarf für begrenzte Dauer durch massgeschneiderte militärische Mittel und Kräfte ergänzt. Humanitäre Hilfe kann und soll nicht als eigentliches Mittel oder Instrument zum „Sich-Einbringen“ in eine internationale Sicherheitsarchitektur angesehen werden; sie ist ein eigenständiges Tätigkeitsfeld, das sich nicht nach sicherheitspolitischen Interessen und Erfordernissen ausrichtet, sondern dazu dient, in Katastrophenfällen rasch und wirksam Hilfe zu leisten.

## 4.3 Raketenabwehr

Die Schweiz hat heute keine Mittel, um Lenk Waffen oder Marschflugkörper wirksam zu bekämpfen. Mit sehr hohem materiellem und finanziellem Aufwand wäre ein Schutz gewisser Punkte vor Angriffen mit Raketen kurzer Reichweite zu erreichen. Ein Schutz der ganzen Schweiz vor Angriffen mit Raketen, die ausserhalb Europas abgefeuert werden, wäre im Alleingang aber selbst mit grösstem materiellem und finanziellem Aufwand nicht möglich, unter anderem weil die Kleinheit des Territoriums keine ausreichende Staffelung der Abwehrsysteme zulässt. In Europa ist es einzig die Nato, die grundsätzlich die Mittel und Fähigkeiten hat, eine wirksame Raketenabwehr aufzubauen. Dabei ist sie auf Systeme der USA angewiesen.

Die Schweiz müsste sich somit an die Nato anlehnen, wenn sie ihren aktiven Schutz vor Raketenangriffen von ausserhalb Europas verbessern wollte. Eine Beteiligung an solchen kollektiven Schutzmassnahmen würde indes erhebliche *Implikationen neutralitätsrechtlicher* und *-politischer* Art haben, denn die Teilhabe an einem solchen System wäre genau auf den Fall ausgerichtet, in dem das Neutralitätsrecht zum Tragen käme: bei einem militärischen Angriff oder einem Angriff mit militärischen Mitteln.

Abwehrmassnahmen gegen festgestellte Raketenabschüsse müssen rasch ergriffen werden, weil die Flugkörper so weit vom Zielgebiet entfernt wie möglich abgefangen werden sollen. Zu einem solch frühen Zeitpunkt dürfte aber noch kaum klar sein, wessen Staatsgebiet das Ziel ist. Die Dringlichkeit der zu ergreifenden Massnahmen würde auch bedeuten, dass die Kompetenz, solche einzuleiten, schon vor dem Anlassfall von den beteiligten Staaten an das für die Abwehrmassnahmen zuständige Kommando zu delegieren wäre. Damit wären eigenständige staatliche Beurteilungen oder neutralitätspolitische Abwägungen im Anlassfall nicht mehr möglich. Die Wahrscheinlichkeit wäre zudem gross, dass sich die Schweiz an automatisierten militärischen Abwehrmassnahmen gegen Bedrohungen beteiligen müsste, die nicht direkt auf ihr Territorium (sondern einen Staat in ihrem Umfeld) abzielen würde. Die Teilnahme an einem solchen System käme damit in der Substanz einer Bündnismitgliedschaft gleich.



Die Kleinheit des nationalen Territoriums dürfte zusammen mit der Lage der Schweiz im Zentrum eines von der Nato dereinst geschützten Raumes indes ohne eigenes Zutun einen gewissen Schutz mit sich bringen, denn auch ein Nato-Abwehrsystem müsste schon aktiv werden, bevor das konkrete Angriffsziel erkennbar wäre, das theoretisch auch auf schweizerischem Territorium liegen könnte.

#### **4.4 Cyber Defense**

Die Cyber-Bedrohung ist real und vielfältig. Schwerwiegende Auswirkungen können Cyber-Angriffe vor allem dort haben, wo sie Infrastrukturen betreffen, deren Funktionieren für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft essenziell ist. Die Verteidigung gegen Cyber-Angriffe hat deshalb einen engen Bezug zum Schutz kritischer Infrastrukturen. Der Bundesrat hat im Dezember 2010 entschieden, die Schutzmassnahmen gegen solche Angriffe auf die Schweiz zu verstärken und dazu einen Projektleiter Cyber Defense einzusetzen. Dieser hat die Aufgabe, bis Ende 2011 ein übergreifendes Konzept zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Angriffen auszuarbeiten.

Für die Armee geht es darum, Fähigkeiten und Konzepte zu Cyber Defense auf Stufe Bund einzubringen. Derzeit ist die rechtliche Lage so, dass Massnahmen zum Schutz der eigenen Netzwerke möglich sind, aber für darüber hinausgehende, offensive Aktivitäten der Armee keine rechtlichen Grundlagen bestehen, ausser im Verteidigungsfall (Aktivdienst). Es wird zu klären sein, inwieweit diese rechtliche Situation der Realität angemessen ist oder ob sie die Palette an wirksamen und nötigen Massnahmen gegen Cyber-Bedrohungen zu stark einschränkt.

Für Warnung und Erfahrungsaustausch bei Vorfällen ist die internationale Zusammenarbeit etabliert, vor allem auf bilateraler Ebene. Auf militärischer Ebene wird das Thema im bilateralen bzw. trilateralen Rahmen mit Deutschland und Österreich über die Gespräche der Generalstabschefs behandelt. Darüber hinaus wurden weitere multilaterale Kooperationen eingeleitet, z.B. im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden.

Eine Möglichkeit für die Schweiz, diese Bedrohung zu verringern und sich gleichzeitig in ein vitales Sicherheitsthema einzubringen, bestünde darin, sich dafür einzusetzen, dass Cyber-Attacken geächtet werden. Das Funktionieren der Informations- und Kommunikationsstruktur ist für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft so grundlegend, dass argumentiert werden kann, dass diese Infrastruktur völkerrechtlich geschützt werden sollte. Dies wäre eine Initiative, die zu den traditionellen Grundlinien schweizerischer Politik gut passen würde, und kaum ein Staat könnte sich ihr in guten Treuen verschliessen. Selbstverständlich würden dadurch Angriffe von Staaten nicht verunmöglicht, wohl aber die politischen Kosten eines solchen Vorgehens erhöht. Der Umstand, dass Angriffe nichtstaatlicher Akteure von einer internationalen Konvention nicht erfasst würden, schränkt zwar deren Wirkung ein, macht sie aber nicht nutzlos. Dies gilt umso mehr, als raffinierte Cyber-Attacken einen immer höheren Aufwand erfordern.

#### **4.5 Kontrolle des Luftraumes und Luftpolizeidienst**

##### *Austausch von Luftlagedaten*

Die Kleinräumigkeit, die daraus folgenden kurzen Zeitverhältnisse und die hohe Dichte im Luftverkehr über der Schweiz führen dazu, dass sie ein grosses Interesse an einem permanenten und jederzeit aktuellen Überblick über die Lage im Luftraum hat; dies ist auch Voraussetzung für eine effiziente Luftpolizei. Ein Kernelement der bilateralen Abkommen mit Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich zur Abwehr nichtmilitärischer Bedrohungen aus der Luft besteht denn auch im Austausch von Luftlagedaten.

Wurden die Luftlagedaten in der Vergangenheit mehrheitlich national aufbereitet, so verläuft der Trend heute hin zu multinationaler Datenvernetzung. Konkret haben sich die meisten westeuropäischen Staaten verpflichtet, ihre Luftlagedaten in die *Air Situation Data Exchange (ASDE)* einzuspeisen. Dieser Trend beschleunigte sich 2010 mit dem Beschluss

Frankreichs, auch auf dieser Plattform zu basieren. Damit arbeiten alle Nachbarstaaten der Schweiz mit Ausnahme des Fürstentums Liechtenstein mit ASDE.

Bei ASDE werden die Luftlagedaten der in einer Region verfügbaren Radarsysteme aufgearbeitet, ungeachtet nationaler Luftraumgrenzen und -zuständigkeiten. Damit kann jeder Teilnehmer auch Luftbewegungen ausserhalb seines staatlichen Luftraumes in einer festgelegten Tiefe erkennen und verfolgen. Für den Luftpolizeidienst würde eine Teilnahme an ASDE die Identifikation von Objekten beschleunigen. Dies wäre mit Blick auf die Kleinheit des eigenen Luftraumes und den damit verbundenen kurzen Reaktionszeiten ein wesentlicher Zeit- und damit Sicherheitsgewinn. Die Teilnahme an ASDE wäre eine Ergänzung zu den bestehenden bilateralen Luftpolizeiabkommen. Letztere sind unverzichtbar, da die direkten Einwirkungsrechte (Nacheile) im jeweiligen nationalen Luftraum nicht von ASDE geregelt werden.

Technisch wäre die Teilnahme der Schweiz an ASDE mit geringem Aufwand möglich. Politisch ist zu beachten, dass ASDE von der Nato betrieben wird, aber auch Nichtmitgliedern im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden offen steht. Rechtlich wäre für die Teilnahme an ASDE ein Abkommen zwischen der Schweiz und der Nato nötig. Darin wären der Grad der Zusammenarbeit und die Natur des Datenaustausches festzulegen. Dabei wären auch die neutralitätsrechtlichen Aspekte zu klären.

#### *Grenzüberschreitender Luftpolizeidienst*

Die Schweiz arbeitet mit ihren Nachbarn im Luftpolizeidienst eng zusammen, und sie hat dafür Abkommen abgeschlossen. Diese haben sich insbesondere bei Grossanlässen als sehr nützlich erwiesen, bei denen Schutzvorkehrungen für den Luftraum getroffen werden mussten. Der grosse Aufwand für Kontrolle und Schutz des Luftraumes führt aber immer wieder zur Frage, ob die Schweiz durch eine noch weitergehende Kooperation mit dem einen oder anderen Nachbarland den Luftpolizeidienst nicht noch effizienter machen und noch mehr Ressourcen sparen könnte.

Klar ist, dass eine Aufgabe der lufthoheitlichen Souveränitätsrechte der Schweiz keine Option ist. Ein vollständiger Verzicht auf eigene Mittel zur Kontrolle und Überwachung des Luftraumes hätte eine komplette Abhängigkeit von einem anderen Staat zur Folge. Das kann nicht im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz sein und wäre mit dem Konzept der bewaffneten Neutralität kaum in Einklang zu bringen.

Verschiedentlich wurde die Idee vorgebracht, den Luftpolizeidienst mit jenem von einem oder mehreren Nachbarstaaten zusammenzulegen, um Ressourcen zu sparen. Auch dies ist aber derzeit weder nötig noch angezeigt: Auch mit nur 33 F/A-18C/D sind die Mittel vorhanden, um den Luftpolizeidienst aus eigener Kraft sicherzustellen; problematisch würde das erst bei einer deutlichen und anhaltenden Verschlechterung der Sicherheitslage. Zudem wäre nicht gesichert, dass Nachbarstaaten an einer Fusion der Luftpolizeidienste interessiert wären; das ginge noch bedeutend weiter als die Kooperation in der Nato, wo die Wahrung der Lufthoheit weiterhin für die weitaus meisten Mitgliedstaaten eine nationale Aufgabe ist. Schliesslich ist zu bedenken, dass ein solcher Ansatz aus Gründen der Neutralität nur gegen nicht-militärische Bedrohungen und Gefahren anwendbar wäre. Im Fall einer militärischen Bedrohung (also gerade dann, wenn die Gefahr gross und die Mittel knapp wären) fiel man wieder auf die eigenen Fähigkeiten zurück. Eine selektive Aufhebung der Neutralitätspflichten im Bereich Luftpolizei und Luftverteidigung (also eine Ankündigung, am Boden die Neutralitätspflichten weiter zu führen, aber im Luftraum nicht mehr an sie gebunden zu sein) wäre aus politischen und praktischen Gründen kein gangbarer Weg. Ob eine Zusammenlegung des Luftpolizeidienstes mit anderen Staaten überhaupt finanzielle Vorteile zur Folge hätte, ist zudem nicht sicher, jedenfalls würde sich die Schweiz damit in eine Abhängigkeit begeben.

#### 4.6 Transport und Logistik

In Europa bestehen mehrere Zusammenschlüsse, um Transport- und Logistikbedürfnisse für internationale Einsätze effizient zu decken. Dabei geht es um den Einsatz von Mitteln der Streitkräfte und um die Koordination der Benützung von Frachtraum für Transporte (z.B. Chartern von zivilen Transportkapazitäten). Diese Koordination kann Transport in der Luft, zu Wasser, via Eisenbahn und Strasse umfassen. Allen Zusammenschlüssen gemeinsam ist, dass der von einem Staat beanspruchte Aufwand mit den Leistungen verrechnet wird, die er für seine Partner erbringt. Meist erfolgt dies auf der Grundlage einer vordefinierten Grösse (z.B. Kosten einer Flugstunde eines grossen Transportflugzeuges). Dies hat den Vorteil, dass solche Zusammenschlüsse auch Staaten offenstehen, die selbst über keine derartigen Mittel verfügen. Für die Schweiz könnte die Teilnahme an derartigen Zusammenschlüssen insofern vorteilhaft sein, als sie dann frühzeitig gesicherten Zugriff auf Kapazitäten hätte, mit festen Konditionen. Damit liesse sich das Problem umgehen, dass im Bedarfsfall (z.B. Hilfe bei Katastrophe) von den Anbietern besonders hohe Transportpreise verlangt werden.

##### *Flächenflugzeuge*

In Europa bestehen verschiedene Organisationen zur Koordination von Lufttransportfähigkeiten. Manche davon gehen in der Integration der verfügbaren Mittel sehr weit. In diesem Kontext ist das *European Air Transport Command* (EATC) zu erwähnen. Allerdings können sich daran nur Staaten beteiligen, die eigene Flugzeuge zur Verfügung stellen können. Es gibt allerdings auch kleinere Staaten, die sich am Kauf einer grossen Transportmaschine beteiligt und sich so das Recht zur Teilnahme gesichert haben.

Daneben bestehen auch Organisationen, die nur koordinieren, ohne Unterstellung. Auch hier bestehen verschiedene Ausprägungen: Mit der *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS) haben sich 18 Staaten zusammengeschlossen, um strategische Lufttransportkapazitäten bei einem russischen Anbieter einzukaufen. SALIS wird vom *Movement Coordination Center Europe* (MCCE) betrieben. Diese Stelle ist auch in der Koordination anderer (Luft-)Transportkapazitäten aktiv, und sie steht auch Staaten offen, die keine eigenen Transportkapazitäten haben. Für sie ist eine Bezahlung der bezogenen Leistungen oder eine Kompensation durch Dienste in anderen Transportbereichen möglich.

Eine Teilnahme am EATC ist für die Schweiz so lange nicht möglich, als sie keine eigenen Transportflugzeuge oder Anteile an multinationalen Transportflugzeugen erworben hat. Eine Teilnahme an SALIS wäre nicht sinnvoll, weil diese Zusammenarbeit mit der Indienstellung der Airbus A400M bald aufgelöst werden soll. Eine Beteiligung am MCCE wäre für die Schweiz hingegen möglich. Der Vorteil des MCCE liegt darin, dass es sämtliche Transportwege (Luft, Wasser, Strasse, Bahn) abdeckt und ein effizientes Instrument internationaler Koordination ist.

##### *Helikopter*

Es bestehen derzeit keine Bestrebungen, Helikoptertransportleistungen durch Zusammenschlüsse zu koordinieren, auch wenn weltweit in UNO-mandatierten Operationen ein grosser Bedarf nach Helikoptertransportkapazität besteht. Auf europäischer Ebene besteht auch bei der Sicherung der Aussengrenzen des Schengen-Raumes ein Bedarf an Helikopterleistungen. Im Zentrum steht dabei die europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (Frontex). Diese kann bei besonderen Krisensituationen (z.B. kurzfristig erhöhter Migrationsdruck) die direkt betroffenen Staaten an der Aussengrenzen des Schengen-Raumes zeitlich begrenzt mit zusätzlichen Mitteln zum Grenzschutz unterstützen. Technisch wären die Helikopter der Schweizer Luftwaffe grundsätzlich sowohl für Transport- wie Überwachungsleistungen vor Ort geeignet. Rechtlich besteht allerdings keine Grundlage für solche Einsätze der Luftwaffe, und auch politisch blieben einige Fragen zu klären.

## 5. Schlussfolgerungen

Die Schweiz bringt sich, auch mit den Mitteln der Armee, bereits in die bestehende und sich weiterentwickelnde internationale Sicherheitsarchitektur ein. Die im sicherheitspolitischen Bericht 2010 und im Armeebericht 2010 skizzierte Verstärkung der militärischen Friedensförderung wird dieses Engagement noch ausweiten.

Quantensprünge sind aber keine zu erwarten. Weder für einen Beitritt zur Nato noch für eine Beteiligung an einem multinationalen Raketenabwehrprogramm noch für die Zusammenlegung der Luftpolizei mit einem anderen Staat (sollte die Bereitschaft auf der anderen Seite bestehen) gibt es genug Gründe, um die aussen- und sicherheitspolitischen, neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Konsequenzen und Komplikationen zu rechtfertigen. Kurz gesagt: Wo es nötig und ohne fundamentale Kursänderungen möglich ist, sich in die internationale Sicherheitsarchitektur einzubringen (z.B. bei der militärischen Friedensförderung, Ausbildung, Rüstungsbeschaffung oder neueren Bedrohungen wie Cyber-Angriffen, aber auch bei nichtmilitärischen Aspekten z.B. der Partnerschaft für den Frieden und mit den Genfer Zentren) tut die Schweiz dies bereits und ist teilweise im Begriff, ihr Engagement zu verstärken. Wo aber eine eigentliche Kursumkehr nötig wäre, um sich stärker einzubringen, ist dies weder notwendig noch geboten oder sinnvoll.