

DIE SCHWEIZ UND DIE NATO: NEUE KONVERGENZ

Von Henrik Larsen

Die Beziehung zwischen der NATO und der Schweiz schwankt seit jeher zwischen Annäherung und Entfremdung. Die Schweiz bemühte sich bis Ende der 2000er-Jahre durch die Partnerschaft für den Frieden, Normen zu fördern. Die NATO interessierte sich im Zuge des Afghanistaneinsatzes für Partner mit operativem Nutzen und seit 2014 für kollektive Verteidigung. Die Herausforderungen des digitalen Zeitalters stellen eine erneute Annäherung der Interessen der Schweiz und der NATO in Aussicht. Bern sollte die Möglichkeit ergreifen, die Partnerschaft mit der NATO (zurück) auf völkerrechtliche Normen zu lenken, die im Zentrum der Schweizer Aussenpolitik stehen.

EINLEITUNG

Als neutraler Staat hatte die Schweiz nie die Absicht, der NATO beizutreten. Aufgrund ihrer geografischen Lage kann sie das Bündnis jedoch auch nicht ignorieren. Die Schweiz hat während und nach dem Kalten Krieg stets an einer strengen Auslegung der aussenpolitischen Neutralität festgehalten, während sich die Haltung der NATO als Reaktion auf internationale Entwicklungen dramatisch verändert hat. Dies führte dazu, dass sich die beiden Akteure zu verschiedenen Zeitpunkten mal angenähert, mal voneinander entfernt haben.

Dieses Kapitel beleuchtet drei wesentliche Veränderungen der NATO und ihrer Partnerschaftspolitik und wie diese hinsichtlich der aussenpolitischen Ziele der Schweiz zu einer Annäherung oder Entfremdung geführt haben. Die erste Veränderung passierte 1996, als die Schweiz Teilnehmerstaat der Partnerschaft für den Frieden (PFP) wurde. Das Programm bot der Schweiz eine nahezu ideale Gelegenheit, in einem multilateralen Rahmen demokratische Werte in ehemals kommunistischen Ländern zu fördern und zu einer inklusiven, regelbasierten euro-atlantischen Ordnung beizutragen. Die zweite Veränderung folgte 2011, als die NATO ihre Partnerschaftspolitik überarbeitete und aufgrund globaler Bedrohungen (Terrorismus) mehr Wert auf einen zusätz-

lichen operativen Nutzen seiner Partner legte. Dies war nicht im Interesse der Schweiz. Die dritte Veränderung fand 2014 statt, als die NATO nach Russlands Angriffen auf die Ukraine zu kollektiver Verteidigung zurückkehrte. Dies frustrierte die Schweiz als NATO-Partnerstaat zu einem gewissen Mass.

Angesichts der Hintergründe der Beziehung zwischen NATO und Schweiz ist es möglicherweise Zeit für eine vierte Veränderung: eine Wiederannäherung auf der Basis einer neuen Konvergenz der Interessen. Die wachsende technologische Interdependenz der letzten Jahre diente der NATO und der Schweiz als Grundlage für ihre Zusammenarbeit zur Stärkung der Resilienz gegen Angriffe auf kritische Infrastrukturen und gegen ausländische Versuche, demokratische Prozesse zu beeinflussen. Nachdem sie den Schock über die Annexion der Krim 2014 überwunden hat, könnte die NATO nun erneut daran interessiert sein, auf ihre Partner zuzugehen. Für die Schweiz stellt sich dabei die Frage, inwieweit sich die Prioritäten der NATO-Partnerschaft wieder auf wertbasierte Prinzipien lenken lassen, die den eigenen aussenpolitischen Zielen entsprechen – für eine Partnerschaft, die über die operative Unterstützung hinausgeht.

1 ANNÄHERUNG (1996 – 2010)

1.1 VOM KALTEN KRIEG ZUR PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN

Während des Kalten Krieges gab es keine wirkliche Partnerschaftspolitik der NATO. Damals diktierte die Bipolarität entweder strenge Neutralität oder eine Mitgliedschaft im Ost- oder Westblock. Die anti-kommunistische Schweiz war geografisch, kulturell und wirtschaftlich an den Westen gebunden, distanzierte sich jedoch klar von der NATO. Dennoch stand das Land im diskreten Dialog mit wichtigen NATO-Verbündeten hinsichtlich der Zusammenarbeit im Falle eines sowjetischen Angriffs. Die Schweiz handelte Waffen fast ausschliesslich mit der «freien Welt».¹ In Zeiten der Entspannung konvergierten die au-

1 Mauro Mantovani, «Die Schweiz und die NATO vor der Partnerschaft für den Frieden, 1949–1995», in: *Politorbis*, Nr. 61 (1) (2016), S. 23f; Christian Nünlist, «Switzerland and NATO: From Non-Relationship to Cautious Partnership», in: Andrew Cottey (Hrsg.), *The European Neutrals and NATO* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2018), S. 185f.

ssenpolitischen Ziele der Schweiz mit jenen der NATO. Der Harmel-Bericht von 1967 war zu Zeiten des Kalten Krieges wohl die bemerkenswerteste Innovation der NATO. Damit sollte das Sicherheitskonzept der «Verteidigung und Abschreckung» um «Dialog» erweitert werden, um die Spannungen zwischen Ost und West abzubauen. Diese neue Denkweise der NATO wurde 1973 von der Schweiz in einem wegweisenden Sicherheitspolitischen Bericht übernommen. Darin wird eine ähnliche Doppelstrategie der Verteidigung mit aktiver Neutralitätspolitik empfohlen. Neben Österreich, Finnland und Schweden trug auch die Schweiz erfolgreich zu den multilateralen diplomatischen Bemühungen des Helsinki-Prozesses bei.

Der Zusammenbruch des Kommunismus führte zu einer noch nie dagewesenen Interessenkonvergenz der NATO und der Schweiz. Bern erklärte seine Absicht, die Strategie «Sicherheit durch Kooperation» zu verfolgen. Gleichzeitig strebte die NATO nach einer aktiven Gestaltung des neuen Sicherheitsumfelds, in dem sich praktisch alle Länder demokratischen Standards verschrieben. Die NATO entwickelte sich bei Integrationsförderung und demokratischem Wandel zum zentralen Akteur. Dies ist damit zu begründen, dass sicherheitspolitische Anreize der USA mittel- und osteuropäische Staaten weitaus mehr dazu motivierten, Reformkriterien zu erfüllen als alles, was die EU oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu der Zeit bieten konnten.²

Im Dezember 1991, während der Auflösung der Sowjetunion, gründeten die NATO-Bündnispartner den Nordatlantischen Kooperationsrat als Forum für den Dialog und die Zusammenarbeit mit ehemaligen Gegnern. 1997 wurde daraus der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC). Mit 50 Mitgliedsstaaten (29 NATO-Mitglieder und 21 Nicht-NATO-Mitglieder, inklusive die Schweiz) ist der Rat nach wie vor das inklusivste Format für die politische und sicherheitspolitische Beratung und Zusammenarbeit.

1994 schuf die NATO die PfP mit zahlreichen praktischen Ansätzen zur Annäherung von NATO- und Nicht-NATO-Staaten. Dieses Programm war zentraler Bestandteil des Versuchs seitens der NATO,

2 Ronald Asmus, *Opening NATO's Door* (New York: Columbia University Press, 2002), S.12.

mit allen Ländern in der euro-atlantischen Region eine umfassende Sicherheitsarchitektur aufzubauen. 1994 erhielten die Schweiz und alle anderen Nicht-NATO-Mitgliedsstaaten in der Region die Einladung zur Teilnahme.

1996 wurde auch die Schweiz PfP-Mitglied. Seit 1997 besteht die Ständige Mission der Schweiz bei der NATO. Laut Adolf Ogi, dem damaligen Vorsteher des Verteidigungsdepartements, bot die PfP den optimalen Rahmen für die Schweiz – er verglich sie mit einer «Menükarte»

Der lockere PfP-Rahmen war nahezu perfekt für die Schweiz, um zur Festigung des europäischen Friedens beizutragen

für militärische Kooperation ohne rechtliche oder politische Verpflichtungen. Mit der PfP hatte die Schweiz die Möglichkeit, ihre Armee durch Ausbildungsprogramme, gemeinsame Trainings und Verteidigungsübungen weiterzuentwickeln.

Gleichzeitig diente sie als Zeichen dafür, dass sich die Schweiz im neuen Sicherheitsumfeld nicht isolieren wollte. Die PfP bot neue Möglichkeiten, sodass skeptische Stimmen auf beiden Seiten des politischen Spektrums in der Schweiz schnell verstummten.³

Der lockere PfP-Rahmen war nahezu perfekt für die Schweiz, um zur Festigung des europäischen Friedens in den 1990er-Jahren beizutragen. Die PfP-Aktivitäten in postkommunistischen Ländern konzentrierten sich auf weiche Sicherheitsaspekte wie die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, Minderheitenschutz, internationale Bildungsprogramme für humanitäres Völkerrecht, die Ausbildung von Militärbeobachter*innen sowie Friedenssicherungslogistik. Für die Schweiz wurde die PfP zur Plattform für ihr Streben nach Interoperabilität zwischen ihren Streitkräften und den NATO-/PfP-Ländern in ausgewählten militärischen und zivilen Bereichen.⁴ Die internationale militärische Zusammenarbeit war in diesem Ausmass neu für die Schweizer Armee. Interessant war für die Schweiz vor allem, dass sich

3 Philipp Häslar / Michele Coduri, «Adolf Ogi: Die Partnerschaft für den Frieden ist vielleicht der beste Deal, den wir je erhalten haben», in: *Politorbis*, Nr. 61 (1) (2006), S. 9–12.

4 Anton Thalmann, «20 Jahre Schweizer Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden mit der NATO», in: *Politorbis*, Nr. 61 (1) (2016), S. 15.

die PfP zum Instrument für die Anpassung militärischer Aufgaben, die in Richtung Polizeiaufgaben gingen, entwickelte.⁵

1.2 FRIEDENSSICHERUNG

Die 1990er-Jahre drehten sich jedoch nicht nur um die wertbasierte sicherheitspolitische Integration, sondern auch um den Einsatz militärischer Mittel. Dabei stellte sich die NATO (unter US-Führung) erneut als einzige Organisation mit den erforderlichen Ressourcen für die Friedenserzwingung heraus. Als Teil einer umfassenden Strategie zur Stabilisierung des Westbalkans intervenierte die NATO 1995 militärisch in Bosnien-Herzegowina und 1999 im Kosovo. Sie stationierte anschließend Friedenstruppen in beiden Gebieten.

Die militärischen Interventionen war eine kontroverse Angelegenheit und zwangen die Schweiz, ihre Optionen als neues PfP-Mitglied abzuwägen. Die Friedenssicherung war ein heikles Thema für die Schweiz: 1994 lehnte das Stimmvolk eine Schweizer Teilnahme an UNO-geführten Missionen ab, doch 1996 stimmte es dem Einsatz unbewaffneter «Gelbmützen» bei der OSZE-Mission in Bosnien zu. Zudem gestattete die Schweiz der NATO, Einsatzkräfte und Materialien durch ihr Gebiet zu transportieren, beziehungsweise es zu überfliegen. Die Zeit war jedoch noch nicht reif für eine Teilnahme an der NATO-Friedenssicherungsmission in Bosnien-Herzegowina. Die Schweiz bot an, Fachleute für Medizin, Technik und Rettung zu schicken. Da diese laut NATO jedoch Waffen zur Selbstverteidigung hätten tragen müssen, musste dieses Angebot wieder zurückgezogen werden.⁶

Der 1999 beschlossene Einsatz der «Swisscoy» war für die Schweiz als Unterstützerin von internationalen Friedenseinsätzen wohl der grösste Schritt nach vorn. Dabei handelt es sich um ein Kontingent von Schweizer Militärangehörigen für die NATO-geführte Kosovo-Mission (KFOR). Für die Schweiz war dies ein Beitrag zu einer UNO-mandatierten Mission. Gleichzeitig bot sich die Möglichkeit, die Interoperabilität mit der NATO zu verbessern. Die «Swisscoy»-Soldat*innen waren gemäss Schweizer Militärgesetz zunächst unbewaffnet und muss-

5 Häsler/Coduri, *Partnerschaft für den Frieden*, S. 12.

6 Nünlist, *Switzerland and NATO*, S. 191–9.

ten sich auf den Schutz von Truppen aus Österreich und anderen Ländern verlassen. Diese ungewöhnliche Situation änderte sich 2001, als das Schweizer Volk mit einer knappen Mehrheit für die Bewaffnung von Schweizer Friedenstruppen stimmte, sofern es sich um eine UNO- oder OSZE-mandatierte Friedensmission handelte.⁷

1.3 DIE GRENZEN DER PFP

Die Pfp blieb unumstritten in der Schweiz, selbst als sie zu einem praktischen Mittel für die Beitrittsvorbereitung von Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts in Mittel- und Osteuropa wurde.⁸ Die NATO-Vision für ein «geeintes, freies und friedliches» Europa wurde zwischen 2007 und 2008 zum Streitthema mit Russland. Im April 2008 stellte die NATO formell Georgien und der Ukraine einen Beitritt in Aussicht. Der kurze Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 legte nicht nur eine weitere Osterweiterung auf Eis, sondern verursachte auch eine interne Spaltung der NATO im Hinblick auf den richtigen Umgang mit Russland.

Der russisch-georgische Krieg liess die Schweiz an der Kooperation mit der NATO zweifeln. Obwohl die Wunden nach der kurzzeitigen Aussetzung der Arbeit des NATO-Russland-Rats schnell verheilt schienen, sagte die Schweiz 2009 zwei Militärübungen in Georgien ab und begründete dies mit dem Konflikt zwischen den beiden Kriegsparteien.⁹ Der russisch-georgische Krieg zeigte, dass die Möglichkeiten zur Demokratieförderung durch die Pfp irgendwann ausgeschöpft sein könnten. Trotz des «Neustarts» zwischen den USA und Russland im Jahr 2010 wurde die Aufgabe der Schweiz als Brückenbauerin zwischen Ost und West zunehmend schwieriger.

7 Bruno Rösli, *Die Schweizer Armee in internationalen Stabilisierungsmissionen*, www.bmlv.gv.at, 2010.

8 1997 formalisierte die NATO das Prinzip der «offenen Tür» und lud Polen, Ungarn und Tschechien 1999 ein, dem Bündnis beizutreten.

9 Nünlist, *Switzerland and NATO*, S. 198, 202.

2 BEGINNENDE DIVERGENZ (2011 – 2014)

2.1 EINE FLEXIBLE NATO-PARTNERSCHAFTSPOLITIK

Die zweite wesentliche Veränderung der NATO-Partnerschaftsdynamik kam mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Angesichts einer globalen Terrorgefahr änderte die NATO ihren Wirkungsbereich und priorisierte ihre Partner in der Praxis danach, ob sie die internationale Afghanistanmission (ISAF) vor Ort unterstützen konnten. Die NATO wandte sich zunehmend Partnern ausserhalb Europas zu, etwa im Rahmen des bestehenden Mittelmeerdialogs (MD)¹⁰ und der 2004 mit vier Staaten des Persischen Golfs¹¹ lancierten Istanbul Kooperationsinitiative (ICI). Auch globale Partner mit ähnlichen politischen Einstellungen¹² und der Bereitschaft, am Afghanistan-Einsatz mitzuwirken, erhielten mehr Aufmerksamkeit.

Die Schweiz entsandte vier Stabsoffiziere zu Aufklärungszwecken nach Afghanistan als Teil des deutschen *Provincial Reconstruction Team* der ISAF, zog diese aber 2008 ab, wobei sie die instabile Sicherheitslage sowie die Entwicklung der ISAF zu einer Operation für die Aufstandsbekämpfung anführte.¹³ Deutschland selber war im Glauben nach Afghanistan gegangen, dort eine ähnliche Stabilisierungsmission wie im Westbalkan durchzuführen, fand sich aber überraschend in einer kriegsähnlichen Situation wieder. Tatsächlich entsandten viele involvierte Länder Truppen zu Aufbauzwecken, mussten aber besonders im südlichen und südöstlichen Afghanistan plötzlich einen Aufstand bewältigen. Die offizielle Doktrin zur Aufstandsbekämpfung, die die NATO 2009 in die ISAF-Strategie aufnahm, wäre niemals von der Schweiz unterstützt worden, obwohl sie als «bevölkerungszentriert» galt.

10 Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Mauretanien, Marokko und Tunesien.

11 Bahrain, Kuwait, die Vereinigten Arabischen Emirate und Katar.

12 Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea.

13 Bundesrat, *Die Schweizer Armee zieht sich aus Afghanistan zurück*, www.admin.ch, 21.11.2007.

Im April 2011 machte die NATO «Flexibilität» zum obersten Prinzip ihrer Partnerschaftspolitik.¹⁴ Das geschah nach der Verabschiedung des Strategischen Konzepts 2010, das die «kooperative Sicherheit» zu

Die NATO bemühte sich um neue Partnerschaftsbeziehungen, die auf operativem Nutzen statt gemeinsamen Werten basierten.

einer Kernaufgabe der NATO erhob, die dem Krisenmanagement und der kollektiven Verteidigung gleichgestellt ist, und das die Notwendigkeit eines breiten Dialognetzwerkes mit Ländern und Organisationen weltweit betonte.¹⁵ Die neue NATO-Partnerschaftspolitik bedeutete, dass

die Partner sich ungeachtet ihrer geografischen Lage oder bestehender Partnerschaften selektiv an Aktivitäten der NATO beteiligen konnten – von Erweiterungsvorbereitungen über Teilnahme an Konferenzen bis hin zu Militärübungen und -trainings.

Die NATO bemühte sich um den Aufbau neuer Partnerschaftsbeziehungen, die eher auf zusätzlichem operativem Nutzen statt gemeinsamen Werten basierten und bilateral statt multilateral ausgerichtet waren. Zwar löste die NATO die früheren, geografisch ausgerichteten Formate (PfP, MD, ICI) nicht auf, schuf aber ein einziges Individuelles Partnerschafts- und Kooperationsprogramm (IPCP) über die Ziele und Vorgaben für die Zusammenarbeit mit der NATO als Ersatz für die früheren partnerschaftsspezifischen Kooperationsprogramme.¹⁶ Ausserdem erweiterte die NATO die Kategorie «weltweite Partner» um autoritäre oder semi-autoritäre Länder.¹⁷

14 NATO, *Active Engagement and Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy*, www.nato.int, 2011.

15 NATO, *Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation Adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, www.nato.int, 19.11.2010.

16 Rebecca R. Moore, «The Purpose of NATO Partnership: Sustaining Liberal Order beyond the Ukraine Crisis», in: Rebecca R. Moore und Damon Coletta (Hrsg.), *NATO's Return to Europe. Engaging Ukraine, Russia, and Beyond* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2017), S. 167–192.

17 Kolumbien, Mongolei, Irak, Pakistan.

2.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE SCHWEIZ

Die neue NATO-Partnerschaftspolitik lag nicht im Interesse der Schweiz: Die PfP und der EAPC rutschten in den Hintergrund. Multilaterale Rahmen wurden zugunsten von bilateralen Abkommen mit einzelnen Partnern mit zusätzlichem operativem Nutzen herabgestuft. Trotzdem war die Schweiz weiterhin daran interessiert, völkerrechtliche Normen zu fördern und agierte bevorzugt im multilateralen Rahmen des Sicherheitsdialogs.

Infolge der neuen flexiblen NATO-Partnerschaft und der Zurückstufung der PfP/EAPC entstand die informelle Gruppe der *Western European Partners* (WEP-5) bestehend aus Österreich, Schweden, Finnland, Irland und der Schweiz (gelegentlich auch Malta). Der Schweiz bot diese Gruppe die Möglichkeit, der NATO gegenüber an einer wertebasierten Agenda festzuhalten. Die WEP-5 fanden 2012 zusammen und überführten 2013 erfolgreich Konzepte und Standards zu den drei Themen Umgang mit privaten Sicherheitsfirmen, menschliche Sicherheit und Schutz von Zivilisten in die NATO.¹⁸

Der neue operative Fokus der NATO brachte der Schweizer Partnerschaft nicht nur Schlechtes. Obwohl der Afghanistan-Einsatz mit einer Schweizer Teilnahme unvereinbar war, konnte Bern in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht einen kleinen Beitrag zur Libyen-Aktion der NATO 2011 (Operation «*Unified Protector*») leisten. Basierend auf einer Resolution des UNO-Sicherheitsrats erlaubte die Schweiz der NATO, mit ihrer Luftwaffe und militärischer Ausrüstung Schweizer Gebiet zu durchqueren. Ausserdem hatte die Schweiz durch ihre humanitäre Hilfe in Libyen auch «Augen vor Ort» und konnte die NATO durch zivile Kanäle über Gebiete mit Flüchtlingsbewegungen informieren, in denen Bombardements zu vermeiden waren.¹⁹ Die NATO nannte die Schweiz am Gipfel in Chicago 2012 als einen der dreizehn Partner, die besondere politische, operative und finanzielle Unterstützung bei NATO-geführten Einsätzen geleistet hatten.²⁰

18 Christian Nünlist, «20 Jahre Partnerschaft für den Frieden: Die Schweiz und die Gruppe der WEP-5», in: Christian Nünlist und Oliver Thränert (Hrsg.), *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik 2015* (Zürich: Center for Security Studies, ETH, 2015), S. 19–40.

19 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

20 NATO, *Chicago Summit Declaration*, www.nato.int, 20.05.2012. Die zwölf anderen Partner waren Australien, Österreich, Finnland, Georgien, Japan, Jordanien, die Republik Korea, Marokko, Neuseeland, Katar, Schweden und die Vereinigten Arabischen Emirate.

3 ZUNEHMENDE DIVERGENZ (2014 – 2017)

3.1 DIE RÜCKKEHR DER NATO ZUR KOLLEKTIVEN VERTEIDIGUNG

2014 lösten die russischen Angriffe in der Ukraine die grosse Spaltung der europäisch-atlantischen Sicherheitsarchitektur und somit die dritte wesentliche Veränderung der NATO-Partnerschaftsdynamik aus. Die NATO konzentrierte sich erneut auf kollektive Verteidigung und Abschreckung. Damit baute sie vor allem auf die Partner Schweden und Finnland, welche die Verbindungen zur NATO weiter verstärken wollten. Die Invasion der Krim durch Russland wirkte sich auch unmittelbar auf die PfP-Aktivitäten der Schweiz aus und zwang Bern, die 2012 begonnene Ausbildung mit russischen Gebirgseinheiten zu stoppen.²¹ Der Fokus auf die kollektive Verteidigung schmälerte die Möglichkeiten der Schweiz, ihre traditionellen Werte durch die NATO zu verfolgen, noch weiter.

Zum Bedauern der Schweiz verminderten die Spannungen zwischen der NATO und Russland ab 2014 die Tragweite des EAPC weiter, so dass dieser heute kein echter Rahmen mehr für den politischen Dialog ist.²² Überdies verwässerte der Zusammenhalt der WEP-5 zusehends, da Finnland und Schweden sich auf der Arbeitsebene des institutionellen Rahmenwerks der NATO einbrachten, wodurch sie in die Grauzone zwischen Partner und Verbündeten rutschten.²³ Beide Länder ratifizierten Abkommen für Unterstützungsleistungen durch den Gastgeberstaat (*Host Nation Support*, HNS) über die operative und logistische Unterstützung der NATO-Streitkräfte auf ihrem Staatsgebiet. Zudem tragen sie zur NATO-Eingreiftruppe bei und nehmen an Übungen im Rahmen des *Readiness Action Plan* der NATO teil. Für die Schweiz interessierte sich die NATO 2014 vergleichsweise nur kurz, da sie über spezifisches Fachwissen im Bereich Zugtransport von Panzern verfügte. Dieses Thema hatten die meisten NATO-Länder vor dem Hintergrund

21 Lorenz Honegger, «Bildete Schweizer Armee in Andermatt russische Geheimagenten aus?», in: *Aargauer Zeitung*, 05.03.2014.

22 Christian Meuwly, «Le rôle de la mission suisse auprès de l'OTAN», in: *Politorbis*, Nr. 61 (1) (2016), S. 35f.

23 Anna Wieslander, «What makes an ally? Sweden and Finland as NATO's closest partners», in: *Journal of Transatlantic Studies*, Nr. 17 (2) (2019), S. 194–222.

der langen Neuanpassung an das Krisenmanagement nach dem Kalten Krieg vernachlässigt.²⁴

In anderen Bereichen arbeiteten die Schweiz und die NATO seit 2014 unverändert weiter zusammen. Die Schweiz leistet weiterhin ihren Beitrag durch ihr Fachwissen und die Finanzierung des Aufbaus von Verteidigungsinstitutionen über den NATO-Treuhandfonds.²⁵ Sie bietet auch weiterhin Trainings in den Genfer Zentren an.²⁶ 2014 lancierte die NATO die «Initiative zur Verteidigung und den zugehörigen Sicherheitskapazitätsaufbau» als Teil ihrer Bemühungen zur Etablierung von Stabilität und zum Resilienzaufbau von Ländern an ihrer Peripherie (Tunesien, Jordanien, Irak, Moldawien, Georgien). Die NATO unterstützt die Militärprogramme dieser Länder mit Material, Geldbeträgen und Wissen – aus Schweizer Perspektive ist das Vorgehen indes nicht immer mit dem lokalen Kontext vereinbar.²⁷

2018 beobachtete die Schweiz die kollektive Verteidigungsübung «*Trident Juncture*» der NATO (wohingegen Schweden und Finnland mit aktiven Truppen teilnahmen). Durch die Beobachtung von kollektiven Verteidigungsübungen versteht die Schweiz die Vorgehensweise der NATO besser und kann erwägen, wo sie sich zu militärischen Zwecken einfügen könnte. So kann sie die eigenen Truppenstrukturen im Fall eines grossen Krieges anpassen.²⁸ Auch wenn die Schweiz wollte, könnte sie an den grossen NATO-Übungen nicht teilnehmen, da ihrer Milizarmee die Kapazitäten für ein grösseres Aufgebot fehlen.²⁹

Die «Swisscoy» wird weiterhin den Grossteil des schweizerischen Beitrags zum Frieden in Europa ausmachen und ist ein prak-

Die «Swisscoy» wird weiterhin den Grossteil des schweizerischen Beitrags zum Frieden in Europa ausmachen.

24 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

25 Die Schweiz ist führend bei einem Programm zur «Stärkung der Integrität» und bei einem Bestandsverwaltungsprogramm in Jordanien (NATO, *Summary of ongoing NATO Trust Funds*, www.nato.int, 2019).

26 Das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP) wurde als Schweizer Beitrag zur PfP gegründet.

27 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

28 Telefon-Interview mit Schweizer Beamtin, 11. Juli 2019.

29 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

tischer Ansatz zur Sicherung der militärischen Interoperabilität mit der NATO. Seit September 2019 stellt die Schweiz einen stellvertretenden Kommandanten der KFOR, da sie aufgrund der lokalen Sicherheitslage weiterhin Bedarf an Friedenstruppen sieht. Der Kosovo bleibt wichtig für die Schweiz wegen der beträchtlichen Diaspora und weil ein wiederaufflammender Konflikt zwischen Serbien und dem Kosovo erneut zu Migrationsbewegungen auch in die Schweiz führen könnte.³⁰ Auch die mögliche destabilisierende Wirkung, die eine Fortsetzung des Konflikts auf Europa im Allgemeinen haben könnte, beschäftigt die Schweiz.³¹

3.2 EINSCHRÄNKUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ

Aus militärischer Perspektive hat die Schweiz mit der PfP noch immer ein Rahmenwerk, das ohne politische oder rechtliche Verpflichtungen genug Flexibilität für eine Zusammenarbeit mit der NATO in jeder Form bietet. Auch der Planungs- und Überprüfungsprozess, der seit der Entstehung der PfP existiert, bietet der Schweiz einen gut strukturierten Ansatz, um gleichzeitig die Interoperabilität ihrer Truppen sicherzustellen und mit der politisch-militärischen Entwicklung der NATO Schritt zu halten.³² Letztlich sollte sich die Partnerschaft zwischen der Schweiz und der NATO im Kern nicht um das Format, sondern um die Zusammenarbeit in wesentlichen Bereichen drehen und eine optimale Balance von Aktivitäten schaffen, die die NATO ihren Partnern anbietet und an denen die Schweiz angesichts ihrer aussenpolitischen Ziele teilnehmen kann.

Trotz der offiziellen Neuorganisation der NATO-Partnerschaften und dem Fokus auf kollektiver Verteidigung in der jüngsten Zeit sollte die Schweiz weiterhin versuchen, die NATO zu einem vermehrten Nachdenken über die Rolle der Schweiz oder ähnlich eingestellter neutraler Länder zu bringen. Die NATO arbeitet heute mit zahlreichen Mechanismen und Plattformen, die sich aus unterschiedlichen politischen Kontexten und historischen Momenten nach dem Kalten Krieg

30 Telefon-Interview mit Schweizer Beamtin, 11. Juli 2019.

31 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

32 Ebd.

ergeben haben. Der vermehrte Flexibilitätsbedarf ist verständlich, da die NATO sich an eine veränderliche Umwelt und wechselnde Partner mit verschiedenen Zielsetzungen anpassen musste. Ebenso ist die Rückkehr zur kollektiven Verteidigung angesichts der erneuten Herausforderung durch Russland nachvollziehbar.

Verbesserte institutionelle Rahmenwerke konnten jedoch die fehlende strategische Vision und damit auch das mangelnde Management der Partnererwartungen nie ausgleichen. Die Flexibilität war nie als Strategie an sich geplant und widerspricht der ursprünglichen Vision der NATO nach dem Kalten Krieg: eines durch gemeinsame Werte geeinten Europas. Darum waren am Ende Partner der NATO zwar bereit, mit ihrem Fachwissen zu einem stabilen und friedlichen Europa beizutragen, aber wussten nicht, was die NATO von ihnen erwartete. Für die Schweiz wäre es besser, die NATO spräche ihre Erwartungen deutlich aus. Basierend darauf könnte sie dann ihre Möglichkeiten abwägen.³³

Dessen ungeachtet wird eine Neuerung der NATO-Partnerschaftspolitik bis heute meist nur akademisch diskutiert. Man ist sich einig, dass die NATO eine klarere geografische Priorisierung der Partner vornehmen muss, um mehr Einfluss auf die regionale Sicherheit zu haben.³⁴ 2014 lancierte die NATO die *Enhanced Opportunities Partnership*, die durch besondere Dialoge mit ehrgeizigen Partnern aus verschiedenen Regionen rund um die Welt³⁵ eine dringend nötige, allerdings keinerlei geografisch-regionale, Differenzierung vorsah.

33 Interviews mit Schweizer Beamten, 10. und 11. Juli 2019.

34 Nicholas Burns / Douglas Lute, *NATO at Seventy: An Alliance in Crisis* (Cambridge, US: Harvard University Belfer Center for Science and International Affairs, 2019), S. 32; Karl-Heinz Kamp / Heidi Reisinger, «NATO's Partnerships after 2014: Go West!», *NATO Defense College Research Paper Nr. 92* (2013); Rebecca R. Moore, *Purpose of NATO Partnership*, S. 175; Sten Rynning, «NATO's Network: On the Purpose and Challenge of Partnerships», in: *Studia Diplomatica*, Bd. 65 (1) (2012), S. 52–5.

35 Australien, Jordanien, Finnland, Georgien und Schweden.

4 WEGE ZU NEUER KONVERGENZ (2017 –)

4.1 GEMEINSAME RESILIENZ GEGEN CYBERBEDROHUNGEN

Resilienz und speziell Cybersicherheit sind Bereiche, in denen die NATO und die Schweiz seit kurzem vermehrt kooperieren, auf expliziten Wunsch der NATO hin. NATO-Generalsekretär Stoltenberg sagte 2017 bei einem Besuch in der Schweiz: «Die Bedeutung von Neutralität wandelt sich.» Kriege seien nicht mehr zeit- und ortsspezifisch und die Grenze zwischen Krieg und Frieden verschwimme.³⁶ Diese Worte folgten auf den Warschau-Gipfel 2016, wo die NATO sich zur Erhöhung ihrer Resilienz gegenüber hybriden Bedrohungen als Grundlage für die Abschreckung und Verteidigung verpflichtete. Das Bündnis betonte den notwendigen Schutz kritischer Infrastrukturen, unter anderem auch aufgrund der wachsenden Bedrohung und Raffinesse von Cyberattacken.³⁷

Angesichts der Probleme mit Russland seit 2014 und der Vernetzung moderner, kritischer Systeme verschiedener Staaten hält es die NATO für notwendig, dass die Resilienz auch in Nicht-Mitgliedstaaten erhöht wird, da Störungen ausserhalb des Bündnisgebiets die Sicherheit der NATO selbst beeinträchtigen können.³⁸ Für die NATO ist die Cyberresilienz der Schweiz wichtig, weil neutrale Gebiete als Zugangspunkt für einen Angriff auf einen NATO-Verbündeten interessant und weil Schweizer Datenschutzgesetze streng sind. Da die Schweiz eine lange Tradition im Bereich zivil-militärischer Kooperation hat, ist Zusammenarbeit bei Resilienz kein neues Thema. Jedoch verleihen die elektronische Kriegsführung und die erhöhte Gefahr einer Infiltration aus dem Ausland (Russland) der Zusammenarbeit eine neue Dimension.

Die Schweiz und die NATO tauschten sich im Rahmen des Cyberkomitees in Brüssel aus. Das Bündnis interessierte sich für (i) das Cyber-Rekruten-Konzept der Schweiz, (ii) die öffentlich-private Zusammenarbeit und das Konzept des *Cyber Defence Campus*, der Behörden mit Industrie, der Wissenschaft und Cybergemeinschaften vernetzt, sowie

36 Niklaus Nuspliger, «Die Bedeutung von Neutralität wandelt sich», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 28.02.2017.

37 NATO, *Commitment to enhance resilience*, www.nato.int, 09.07.2016.

38 Tim Prior, «NATO: Pushing Boundaries for Resilience», in: *CSS Analyses in Security Policy*, Nr. 213 (2017), S. 3.

(iii) die Zuordnung von Cyberattacken. Ausserdem nimmt die Schweiz als neues Mitglied des *Cyber Defence Centre of Excellence* in Tallinn an Schulungen zur Cyberdefence teil. So hat die Schweiz die Möglichkeit, die Kompetenzen und Fähigkeiten ihrer Kolleg*innen kennenzulernen.³⁹ Die Schweiz nimmt zudem regelmässig an der Cyberdefence-Übung «*Locked Shields*» der NATO teil, verzichtet jedoch auf die Teilnahme an offensiven Übungen.

Die NATO erklärte, Cyberdefence gehöre zur kollektiven Verteidigung dazu, doch deren Funktion müsse noch definiert werden. Das Bündnis beschloss 2018, ein Cyberspace-Operationszentrum als Teil seiner Kommandostruktur aufzubauen.

Auch aus organisatorischer Sicht sind die NATO und die Schweiz kompatibel. Die Schweiz repräsentiert ein stark föderales System, in welchem der *First Responder* die angegriffene Entität (normalerweise Private); der *Second Responder* der Kanton, in welchem der Angriff erfolgt; und der *Third Responder* das Krisenmanagementinstrument auf nationaler Ebene ist. Das nationale Schweizer Modell der Cyberdefence und der Resilienz insgesamt spiegelt auf internationaler Ebene die Kompetenzteilung zwischen der NATO und den NATO-Bündnispartnern sowie die Koordination zwischen den beiden Ebenen wider.⁴⁰

Angesichts der Vernetzung moderner, kritischer Systeme versucht die NATO die Resilienz auch in Nicht-Mitgliedstaaten zu erhöhen.

Die Konfliktzone Cyberraum ist noch im Entstehen begriffen. Die Schweiz ist daran interessiert, bei politischen Debatten und technischen Entwicklungen der hochentwickelten westlichen Nationen – zum Grossteil NATO-Bündnispartner – ganz vorne mit dabei zu sein. Auch auf die Themen Künstliche Intelligenz und *Big Data* trifft das zu. Es liegt auch im direkten Interesse der Schweiz, Bereiche zu finden, in denen Schweizer Unternehmen sich bei der Interaktion mit öffentlichen Einrichtungen positionieren können, und zu eruieren, wie sich die Sicherheitsdienste der Verbreitung neuer Technologien anpassen sollen.

39 Interviews mit Schweizer Beamten, 10. und 11. Juli 2019.

40 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

4.2 EINE PFP MIT SINN UND ZWECK

Ungeachtet der erfolgreichen Zusammenarbeit im Cyber- und Technologiebereich ist es wichtig, dass die Annäherung der NATO und der Schweiz nicht zu einer «leeren» gegenseitigen technologischen Abhängigkeit wird, sondern gewisse politische Zwecke beinhaltet. Aus Schweizer Sicht ist die Aufrechterhaltung einer bilateral statt multilateral ausgerichteten Partnerschaftspolitik mit einem andauernden Fokus auf den operativen Mehrwert statt auf völkerrechtliche Normen bedauerlich.

Da die NATO nach dem Schock 2014 ihr Selbstvertrauen zurückgewinnt, weil sie sich Russland gegenüber besser gewappnet fühlt, ist die Zeit für einen Austausch mit den Partnern vielleicht wieder gekommen. 2020 ist die Schweiz Gastgeberin eines NATO-Partnerschaftssymposiums mit allen NATO-Mitglieds- und 41 Partnerländern mit der Hoffnung, die Erwartungen zu harmonisieren.⁴¹ Als Veranstalterin des Symposiums muss die Schweiz den Versuch unternehmen, den Fokus der NATO-Partnerschaftsaktivitäten auf das Völkerrecht und menschliche Sicherheit zu lenken. Im aktuellen Austausch mit der NATO legt die Schweiz den Akzent auf den Schutz von Kombattant*innen in Übereinstimmung mit der Genfer Konvention. Dieser Aspekt muss auf der operativen Ebene über die gesamte militärisch-zivile Struktur der NATO trainiert werden. Angesichts ihrer spezifischen Fachkenntnis über die Rolle der Zivilgesellschaft und ihrer Beiträge zum NATO-Treuhandfonds fördert die Schweiz ausserdem das Konzept «Frauen, Frieden, Sicherheit». Die Schweiz sieht die NATO – ein Bündnis mit bald 30 Mitgliedern – als Werkzeug oder «Verstärker» für die Umsetzung völkerrechtlicher Normen. Ausserdem würde ein gefestigtes Image des Bündnisses die innenpolitische Legitimation der NATO-Schweiz-Zusammenarbeit stärken.⁴²

Die Schweiz ist über die Spannungen zwischen der NATO und Russland besorgt und verspürt den Wunsch, die kooperative Sicherheit im Sinne der OSZE wiederaufleben zu lassen. Die aussenpolitische Vision der Schweiz für 2028 soll als Inspiration für die zukünftige aussenpolitische Strategie dienen und betont die einzigartige Position der Schweiz: Sie kann Lösungen glaubwürdig präsentieren, denn alle wis-

41 Telefon-Interview mit Schweizer Beamtin, 11. Juli 2019.

42 Ebd.

sen um ihre Neutralität und niemand muss versteckte Grossmachtpläne befürchten.⁴³ Aber vorläufig ist die Zeit vielleicht zuerst einmal reif, Spannungen durch gezielte Massnahmen zur Kontrolle und Transparenz konventioneller Waffen im Ostseeraum abzubauen.⁴⁴ Die Schweiz unterstreicht, wie wichtig der Dialog unter anderem im Rahmen des NATO-Russland-Rats ist, zeigt sich aber besorgt über die fehlende Verständigung und die Tatsache, dass die Parteien sich nicht einmal auf Fakten einigen können, auf denen ein weiterführender Dialog aufbauen könnte.⁴⁵ Der Beitrag der Schweiz wird sich weiterhin auf die pragmatische Risikominderung in Track-1.5-Foren in der Schweiz mit hochrangigen Vertreter*innen aus Russland, NATO- und Nicht-NATO-Mitgliedern sowie Fachpersonen beschränken.⁴⁶

Die Position der WEP-5 stand nie im Zentrum der Debatte über die NATO-Partnerschaften.⁴⁷ Jedoch zeigt die zunehmende Zusammenarbeit der NATO und der WEP-5 bei der Bereitschaft, Angriffe auf kritische Infrastrukturen oder Manipulationen demokratischer Prozesse abzuwenden, dass das nicht unbedingt so sein sollte. Die NATO selbst hat den Wunsch der WEP-5 anerkannt, nicht als einfache Truppenlieferanten oder diplomatische Unterstützer behandelt zu werden. Stattdessen braucht es einen echten politischen Dialog, der den Austausch zwischen Nachrichtendiensten und über kombinierte Fähigkeiten der Kriegsführung ermöglicht.⁴⁸ Aus politischen Gründen wollten die WEP-5 nie Teil eines formalisierten, institutionalisierten Rahmens der NATO sein (zum Beispiel als «erweiterte Partner» oder «Kernpartner»), doch die NATO und die WEP-5 können sich bei der praktischen Zusammenarbeit etwa bei den Nachrichtendiensten aufeinander verlassen.

43 EDA, *Die Schweiz in der Welt 2028*, www.eda.admin.ch, 2019, S. 16.

44 Alexander Sergunin, «The Baltic Sea Region after the Ukraine Crisis and Trump», *DIIS Report 4* (2019); Wolfgang Zellner et al., *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe. Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones* (Wien: OSZE-Netzwerk von Think Tanks und akademischen Einrichtungen, 2019).

45 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

46 Telefon-Interview mit Schweizer Beamtin, 11. Juli 2019.

47 Andrew Cottey, «NATO's Partnerships», in: Andrew Cottey (Hrsg.), *The European Neutrals and NATO* (Basingstoke UK: Palgrave Macmillan, 2018), S. 66.

48 Jamie Shea, «Rethinking NATO's Partnership for the New Security Environment», in: *Politorbis*, Nr. 61 (1) (2018), S. 86.

Da die Schweiz völkerrechtliche Normen und die kooperative Sicherheit fördert, hat sie weiterhin Interesse daran, durch die WEP-5 mit der NATO zu interagieren. In jüngerer Zeit wuchs der Zusammenhalt der WEP-5 wieder, als Schweden und Finnland begriffen, dass das gesteigerte Interesse der NATO an ihnen eng mit der Sicherheit der Ostsee zusammenhängt. Seit 2018 treffen sich die WEP-5 wieder regelmässig auf der Ebene von Botschafter*innen oder stellvertretenden Missionsleitenden mit dem NATO-Sekretariat, um allgemeine Sicherheitsthemen zu besprechen. Der Gang über die WEP-5 erhöht für die Schweiz die Wahrscheinlichkeit, Zugang zu gewissen Aspekten der Bündnispolitik wie etwa Neuigkeiten zu den Diskussionen und der Stimmung im NATO-Russland-Rat zu erhalten. Wie frühere Erfolge bei der Weiterentwicklung von Konzepten und Standards der NATO gezeigt haben, gewinnt die Schweiz durch die WEP-5 den politischen Einfluss für die Förderung des Völkerrechts und der Grundsätze menschlicher Sicherheit in der NATO, den sie alleine nicht hat.⁴⁹

5 EINE WERTORIENTIERTE STRATEGIE

Die historische Entwicklung der Beziehungen zwischen der NATO und der Schweiz zeigt, wie die Schweiz gewisse aussenpolitische Ziele mithilfe der PFP auch in veränderlichen Kontexten verfolgen konnte. Vorzugsweise förderte die Schweiz Normen in den Bereichen der inneren Sicherheit und internationalen Staatsverhaltens. Sie musste diese indes immer gegen ihre stark limitierten operativen Ambitionen abwägen. Als die NATO nach Partnern suchte, die zu einem Beitrag zur Aufstandsbekämpfung oder zur Zusammenarbeit bei der kollektiven Verteidigung bereit waren, schlich sich bei der Schweiz Unbehagen ein. Trotzdem erschliessen sich der Schweiz und der NATO im digitalen Zeitalter neue bedeutende Felder der Zusammenarbeit: die Sicherung nationaler Strukturen und Prozesse gegen ausländische Einmischungen.

Die NATO misst der Schweiz nicht nur aufgrund ihrer *Soft Power* einen Wert bei, sondern auch wegen ihrer Beiträge zu NATO-Einsätzen und ihrem technologisch-organisatorischen Nutzen für die Cybersicherheit und neue Technologien. Die Schweiz wird durch die WEP-5

49 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

als besten multilateralen Rahmen agieren müssen, um ein normenbasiertes Programm voranzutreiben. Vielleicht werden die WEP-5 für das Voranbringen spezifischer Themen zwischen der NATO und ihren Partnern erneut eine wichtige Koalition sein. Doch sollten keine Illusionen darüber aufkommen, sie könnten die NATO-Partnerschaftspolitik neu gestalten.

Bei traditionellen Sicherheitsaspekten wird die Schweiz weiterhin Engagement gegen Neutralität abwägen müssen. Die «Swisscoy» ergibt aus militärischer (Interoperabilität) und aussenpolitischer Sicht (Aktivismus) viel Sinn. Dieser Nutzen muss aber den verschiedenen politischen Akteuren in der Schweiz vermittelt werden. Ferner darf aussenpolitisch nicht der falsche Eindruck entstehen, die Schweiz würde sich stark an die NATO annähern, auch um das Schweizer Engagement in der OSZE und die vermittelnde Rolle gegenüber Russland nicht zu gefährden. Bei den weicheren Aspekten von Sicherheit spielen diese Bedenken und der Konflikt zwischen Engagement und Neutralität eine kleinere Rolle. Deshalb kann die Schweiz neue Synergien zwischen der NATO und gewissen ihrer vielen Partner in Europa und weltweit sondieren.

Als Gastgeberin des NATO-Partnerschaftssymposiums 2020 hat die Schweiz die Gelegenheit, grössere Klarheit darüber anzuregen, was die NATO von ihren Partnern erwartet. Der Zeitpunkt wäre für die Schweiz günstig, denn das Bündnis ist vielleicht wieder im Begriff, den Blick auf seine Partner zu richten, nachdem es Fortschritte hinsichtlich seiner Verteidigungsfähigkeit gegenüber Russland erreicht hat. Die Schweiz sollte den ähnlichen Wertekanon der NATO und der Schweiz betonen, der durch den Aufstieg autoritärer Mächte unter Druck geraten ist. Da die Schweiz die NATO als Werkzeug für die Umsetzung völkerrechtlicher Normen sieht, will sie die Aktivitäten der NATO-Partnerschaften verstärkt in Richtung solcher Normen lenken. Diese stehen im Zentrum ihrer Aussenpolitik und könnten (als optimaler Nebeneffekt) die Spannungen zwischen der NATO und Russland mindern.