



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Division for Security Policy DSP

No 61

Politorbis

Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera

www.eda.admin.ch/politorbis

Schweizer Partnerschaft mit der NATO

**20 Jahre Schweizer Teilnahme
an der Partnerschaft für den Frieden**

1 / 2016

Contact:

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Division for Security Policy DSP
Politorbis
Bernastrasse 28
3003 Bern

Phone: + 41 58 464 37 77

Fax: + 41 58 464 38 39

mailto: politorbis@eda.admin.ch

www.eda.admin.ch/politorbis

Die Texte werden normalerweise in der Sprache der Verfasser gedruckt.
Der Inhalt muss nicht zwingend mit der Meinung des EDA übereinstimmen.

En principe, les articles sont publiés dans la langue de travail de leurs auteurs.
Le contenu ne reflète pas nécessairement la position du DFAE.

The articles are published usually in the language in which they were written.
The contents do not necessarily reflect the views of the FDFA .

Politorbis

Inhaltsverzeichnis

Vorwort / Préface

Bundesrat Guy Parmelin	6
Conseiller fédéral Didier Burkhalter	7

20 Jahre Pfp: Geschichte und Rückblick der Schweizer Erfahrungen

Adolf Ogi: „Die Partnerschaft für den Frieden ist vielleicht der beste Deal, den wir je erhalten haben“	Michele Coduri Philipp Häsler	9
20 Jahre Schweizer Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden mit der NATO	Anton Thalmann	15
Behutsame Schritte in die Partnerschaft für den Frieden Überlegungen eines aussenstehenden Beobachters	Bruno Lezzi	19
Die Schweiz und die NATO vor der Partnerschaft für den Frieden, 1949-1995	Mauro Mantovani	23

Aktueller Stand der Beziehungen

Partnerschaft für den Frieden: sicherheitspolitische Einbettung	Patrick Gansner	27
Aussenpolitische Bedeutung der Partnerschaft für den Frieden	Benno Laggner	29
Le rôle de la Mission suisse auprès de l'OTAN	Christian Meuwly	33
Der Beitrag der Genfer Zentren zur Partnerschaft für den Frieden	Theodor H. Winkler	37

Praktische Aspekte der Schweizer Teilnahme an der PfP und die Rolle der PfP angesichts aktueller Herausforderungen

Entwicklung der Partnerschaft und ihre Bedeutung für die Schweizer Armee	André Blattmann	41
Le Partenariat pour la Paix: tout bénéfice pour les Forces aériennes	Claude Meier	45
Praktischer Nutzen der Partnerschaft für die Schweizer Armee	Peter Wanner	51
Utilité de l'interopérabilité	Laurent Currit	55
Nutzen der Partnerschaft für die einsatzorientierte Ausbildung in der Friedensförderung	Markus Schmid	59
armasuisse und die Partnerschaft für den Frieden	Martin Sonderegger	63
Einsatz der SOG im Rahmen von «Partnership for Peace»	Denis Froidevaux	67
Les défis du PPP	Alexandre Vautravers	71

Die PfP aus Sicht anderer europäischer Staaten

20 Years of Austrian Partnership with NATO – Record and Outlook	Gerhard Jandl	75
Finnish view of NATO Partnership	Jukka Salovaara	81

Ausblick: Wie entwickelt sich die PfP in der Zukunft?

Rethinking NATO's Partnerships for the new security environment	Jamie Shea	85
PfP, Multipolarity and the Challenges in the Middle East and North Africa	Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou	89
Die Schweiz und der Wandel der NATO-Partnerschaftspolitik, 1996-2016	Christian Nünlist	93

Schweizer Partnerschaft mit der NATO

20 Jahre Schweizer Teilnahme
an der Partnerschaft für den
Frieden



VORWORT

DES CHEFS DES EIDGENÖSSISCHEN DEPARTEMENTS FÜR VERTEIDIGUNG, BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND SPORT (VBS)

Bundesrat Guy Parmelin

Ein Blick auf die Karte Europas genügt, und es ist offensichtlich: Die Schweiz ist zwar nicht Mitglied der NATO, aber dennoch mittendrin, umgeben von Staaten, die praktisch alle Mitglied dieser Allianz sind. Für die Schweiz ist die NATO deshalb ebenfalls relevant; was sie macht, hat automatisch auch einen Einfluss auf unser Land und unsere Sicherheit. Das war schon zur Zeit des Kalten Krieges so, und es ist es heute immer noch.

Es ist deshalb klar, dass die Schweiz ein Interesse an Kontakten mit dieser Organisation und ihren Mitgliedern hat, und dafür ist die Partnerschaft für den Frieden da. Es ist ein Kanal zu einer Organisation, die für unsere Sicherheit relevant ist. Es ist ähnlich wie bei der Europäischen Union: Auch dort wollen wir nicht Mitglied sein, haben aber Interesse an Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen. Im Fall der EU erfolgt dies auf Basis bilateraler Verträge, und im Fall der NATO via die Partnerschaft für den Frieden, mit dem Unterschied, dass diese Zusammenarbeit ohne Verträge und rechtliche Verpflichtungen ist. Bei beidem geht es aber um das Gleiche: um Dialog und Zusammenarbeit in Bereichen, wo beide Seiten ein Interesse daran haben.

Die Schweiz nimmt nun seit 20 Jahren an der Partnerschaft für den Frieden teil. Das ist eine lange Zeit. Die Gründe aber, warum wir das machen, haben sich nicht verändert: Zum einen geht es um den Informations- und Erfahrungsaustausch unter Staaten, die in der gleichen Region beheimatet und von den gleichen oder ähnlichen Bedrohungen betroffen sind.

Das war schon 1996 der Fall, und es ist es in der heutigen Zeit umso mehr, wenn wir uns die Entwicklung der Bedrohungslage anschauen. Zum andern geht es um praktische Kooperation, die im beidseitigen Interesse liegt. Ein gutes Beispiel dafür ist die Zusammenarbeit im Kosovo. Auch dort ist die Schweiz seit nunmehr 17 Jahren mit der Swisscoy militärisch engagiert und arbeitet eng mit NATO- und Partnerstaaten zusammen.

Die Schweiz wird in der Sicherheitspolitik ihren Weg weitergehen. Dazu gehört neben der Eigenständigkeit auch die Kooperation, ob im Innern oder nach aussen. Die Partnerschaft für den Frieden ist eines der Instrumente für internationale Kooperation. Die Schweiz wird dieses Instrument auch nach 20 Jahren weiter nutzen und dort zusammenarbeiten, wo es im Interesse der eigenen Sicherheit sinnvoll und nötig ist.

PRÉFACE

DU CHEF DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (DFAE)

Conseiller fédéral Didier Burkhalter

La politique de sécurité a pris une plus grande ampleur ces dernières années. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de renforcer l'engagement pour la paix et la sécurité dans le cadre de sa stratégie de politique extérieure pour les années 2016-19. En tant que pays fortement globalisé et orienté vers l'exportation, la Suisse dépend d'un environnement stable qui permet de garantir sa sécurité et prospérité. Il est donc indispensable pour la Suisse de participer à la construction de son environnement et d'y introduire ses valeurs et intérêts.

La participation depuis de nombreuses années au Partenariat pour la Paix fait partie de cet engagement. Le Partenariat a pour but de renforcer la sécurité coopérative en Europe et se base sur des valeurs communes pour lesquelles les états partenaires et alliés s'engagent; la protection et la promotion des libertés fondamentales et des droits de l'homme, de même que la sauvegarde de la liberté, de la justice et de la paix, par la démocratie.

Depuis 20 ans la Suisse s'engage ainsi pour le renforcement de la sécurité en Europe et au-delà – que ce soit en matière de réforme du secteur de la sécurité, de projets pour la destruction d'armes et de munitions ou encore dans le cadre de promotion de la paix.

La participation au Partenariat fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité suisse. Le Partenariat est un instrument utile de la coopération ponctuelle et de l'échange d'expérience avec les états

voisins. A travers la participation au Partenariat pour la Paix, la Suisse maintient un dialogue de politique de sécurité avec l'OTAN et ses 28 états membres – dont 3 états voisins et beaucoup de nos plus grands partenaires. De plus, la Suisse profite d'un échange constructif avec d'autres partenaires, en particulier avec les états d'Europe occidentale neutres ou ne faisant pas partie d'une alliance. Cet accès institutionnalisé est utile et dans sa forme, unique. En même temps la Suisse met à profit le Partenariat pour la promotion de ses propres initiatives.

Les menaces et défis actuels sont en majeure partie transnationaux - par conséquent, la Suisse ne peut pas y faire face seule. La maîtrise de ces menaces exige une coopération internationale. Dans ce contexte, le Partenariat pour la Paix rend de précieux services et constitue avec d'autres formats de sécurité coopérative comme l'OSCE un cadre stable pour des solutions communes. L'engagement de la Suisse est une contribution à la paix et la sécurité en Europe. La capacité de coopération militaire renforce à la fois la liberté d'action et l'indépendance de notre pays.

ADOLF OGI: „DIE PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN IST VIELLEICHT DER BESTE DEAL, DEN WIR JE ERHALTEN HABEN“

Michele Coduri, Philipp Häsler¹



Bundesrat Ogi im Interview (© EDA/Stefan Marthaler)

Sie gelten als der geistige Vater der Teilnahme der Schweiz an der Partnerschaft für den Frieden (PfP). In der schweizerischen Mission bei der NATO in Brüssel hängt heute noch ein Porträt von Ihnen. Wussten Sie das?

Bin ich der geistige Vater? Danke für die Blumen. Jemand musste es ja beantragen, jemand musste dafür hinstehen, taktisch richtig vorgehen, und das habe ich offensichtlich getan. Ich wusste übrigens nicht, dass in Brüssel ein Porträt von mir hängt.

¹ Bundesrat Adolf Ogi, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerung und Sport 1995-2000
Interview:
Michele Coduri, Minister, Dr., Chef Internationale Sicherheit im EDA
Philipp Häsler, Dr., Stv. Chef Internationale Sicherheit im EDA

1995 übernahmen Sie das VBS. 1996 trat die Schweiz der Partnerschaft für den Frieden bei. Wie kamen Sie zur Überzeugung, dass eine Teilnahme nützlich sei?

In der Politik gibt es Zeitfenster, welche auf und auch wieder zu gehen. Es ist entscheidend zu spüren, wann ein Zeitfenster für ein Projekt offen ist. So stellte ich, als ich ins damalige EMD (heute VBS) kam, bei der Beurteilung der Lage fest, dass das Zeitfenster für die Partnerschaft für den Frieden offen war. Als Verkehrsminister bemerkte ich, dass ein Zeitfenster für die NEAT offen war. Heute wären diese beiden Zeitfenster wohl zu.

Ich setzte mich unmittelbar nach meinem Amtsantritt rasch mit internationalen Fragen auseinander, und die Partnerschaft für den Frieden

interessierte mich von Anfang an. Ich studierte sie ganz intensiv und stellte fest, dass das etwas für die Schweiz wäre. Die Partnerschaft für den Frieden ist vergleichbar mit einer Menükarte. Das Menü umfasst 150 Angebote, von welchen man diejenigen wählen kann, die man essen will und die man nicht essen möchte. Von der Partnerschaft für den Frieden können wir praktisch nur profitieren, da wir keine rechtlichen und politischen Verpflichtungen eingehen müssen. Überall sonst ist es ein Geben und Nehmen, und hier ist es ein Offerieren von Möglichkeiten im Interesse unserer Armee, der Ausbildung unserer Offiziere und Soldaten – letztlich im Interesse der Schweiz. Das ist vielleicht der beste Deal, den wir je erhalten haben.

Die Schweizer Stimmbevölkerung hatte zuvor noch den EWR-Beitritt, den UNO-Beitritt und das Aufstellen eines Blauhelm-Bataillons abgelehnt. Wie konnte der Bundesrat vor diesem Hintergrund die Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK) und Aussenpolitischen Kommissionen (APK) überzeugen, dass eine Teilnahme an PfP unproblematisch ist?

Es kam folgendermassen zu unserer Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden: Im Februar 1996 kam US-Verteidigungsminister Perry nach Bern und wollte mich kennenlernen. Perry und ich verstanden uns von Anfang an sehr gut. Er überzeugte mich, dass die Partnerschaft für den Frieden für die Schweiz sehr vorteilhaft wäre. Und hier unterstreiche ich, dass die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden nicht einer Mitgliedschaft zur NATO entspricht. Der Unterschied ist fundamental.

Ich orientierte anschliessend den Bundesrat, einschliesslich Aussenminister Cotti, der stets sehr positiv für internationale Fragen eingestellt war, über das Gespräch mit Perry. Ich erörterte die Vor- und Nachteile der Partnerschaft für den Frieden und hob vor allem auch die Chancen der Ausbildung für Offiziere und unser Land klar und deutlich hervor.

Bundesrat Cotti, der zu diesem Zeitpunkt OSZE-Vorsitzender war, unterstützte die Partnerschaft für den Frieden von Anfang an. Im Allgemeinen bestand im Bundesrat kein grosser Widerstand gegenüber der Partnerschaft für den Frieden.

Das Zeitfenster für die Partnerschaft für den Frieden war offen, dies nicht zuletzt, weil das Nein zum EWR eine Gefahr der Isolierung hätte bringen können. Die Partnerschaft für den Frieden war eine Möglichkeit zu zeigen, dass sich die Schweiz nicht isolieren wollte.

Ich entwickelte anschliessend aufgrund der Beurteilung der Lage eine Strategie und einen Vorgehensplan. Der damalige Präsident der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates war Otto Hess, SVP Thurgau, mit dem ich mich sehr gut verstand. Ich vereinbarte mit ihm das Vorgehen und bat ihn, mein Begehren Partnerschaft für den Frieden bei der Sicherheitspolitischen Kommission für den 20. August 1996 auf die Traktandenliste aufzunehmen. Die Sitzung verlief günstig. Diejenigen, die sich dagegen stellten, waren politisch gesehen in ihren Parteien eher isoliert (extrem rechts oder extrem links). Das Resultat in der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates war: 18 dafür und 6 dagegen. Damit war der erste Schritt gemacht und ich leitete sofort den nächsten Schritt ein; das Begehren sollte in die ständerätlichen Kommissionen. Kurz danach war die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden ein Thema im Nationalrat, ausgehend von einer Motion, die sich gegen die Teilnahme richtete. Anträge für ein fakultatives Referendum wurden abgelehnt, Motionen und Interpellationen hatten keine Chance. Bundesrat Cotti und ich waren im Rat. Bundesrat Cotti hielt eine kurze Ansprache, und ich sagte nur: Jetzt ist alles gesagt, und es gab teilweise Beifall. Das passiert nebenbei gesagt sehr selten. Bereits am 23. Oktober ging der Antrag für die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden an den Bundesrat, der schliesslich am 30. Oktober 1996 die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden beschloss. Sie sehen, das ging unglaublich rasch.

Es war damals die Zeit nach dem Mauerfall, aber auch der Jugoslawien-Kriege. Die NATO definierte sich neu einerseits durch die „Hand of Friendship“, die sie den ehemaligen Staaten des Ostblocks ausstreckte, andererseits durch das Engagement in Ex-Jugoslawien. Wie haben Sie damals die NATO und ihre Exponenten erfahren?

Bei der NATO herrschte eine Friedensstimmung, man könnte sagen eine „nicht-mehr-Krieg-in-Europa-Stimmung“. Die NATO hatte gerade den

Einsatz in Ex-Jugoslawien beendet, wo wir natürlich auch Verschiedenes leisteten. Das trug uns sehr viel Goodwill ein. Als Bundespräsident war ich 1993 relativ bekannt; ich war derjenige, der das Tabu im Einvernehmen mit dem Bundesrat brach, dass der Bundespräsident auf Auslandsreisen gehen kann. Die Chemie zwischen den Staatsoberhäuptern, sowie Solana (SP) und mir war sehr gut. Irgendwie weckte ich bei den anderen ein Interesse. Mitterrand schätzte mich beispielsweise sehr, obwohl er politisch auf einer anderen Linie war. Er öffnete mir Türen. Ich erkämpfte auch, dass wir in die Frankophonie eintraten. In diesem Zusammenhang war ich auch am Frankophoniegipfel in Mauritius dabei.

Ihre Amtszeit als Bundesrat wird immer auch stark anhand von persönlichen Momenten beschrieben. Gab es solche persönliche Momente im Pfp-Rahmen, z.B. mit NATO-Generalsekretär Solana?

Ich hatte sehr gute Beziehungen zu Solana und Perry. Von Perrys Nachfolger wurde ich mit allen Ehren empfangen und ich traf auch US-Präsident Clinton an der Pfp-Konferenz in Washington 1999. Zudem kam Clinton damals jedes Jahr in die Schweiz ans WEF.

Sogar Solana kam in die Schweiz und trat mit mir im Bundeshaus auf. Das war erstmalig. Ich bereitete ihn vor, damit er bei seinem Besuch nicht die NATO vertrat, sondern mit Feuer und Flamme erklärte, welche Chancen die Schweiz mit der Partnerschaft für den Frieden erhielt.

Mein Charisma kam an, mein Temperament vielleicht auch. Nebst meinen vielen Schwächen war das vielleicht meine Stärke: ich konnte schnell sehr gute Beziehungen knüpfen. Das trug dazu bei, dass die Schweiz einen guten Ruf hatte. Cotti und Delamuraz kamen ebenfalls gut an. Wir hatten wirklich gute Freunde, vor allem in Frankreich und in Deutschland. Auch Blair mochte uns, genauso wie die Amerikaner. Selbstverständlich pflegten wir auch die Beziehungen zu den Italienern und den Österreichern.

Mit den Franzosen und den Österreichern machten wir gemeinsame militärische Übungen, mit den Finnen, Schweden, Norwegern hatten wir einen engen Austausch. Dies taten wir in den Bereichen, in denen wir stark waren, beispielsweise Simula-

toren, im Gegenzug zu Übungsmöglichkeiten für unsere F/A-18.

Generell gefragt: Welche Rolle spielen gute Beziehungen zwischen Staaten und/oder persönliche Beziehungen zwischen Ministern und Staats- und Regierungschefs?

Die Beziehungen spielen eine ganz zentrale Rolle. Man muss sich diese erst aufbauen und das Vertrauen erarbeiten. Man muss das Interesse an der eigenen Person und am Land wecken.

Damals, als die Elektronik noch nicht eine solche Rolle spielte, war der persönliche Kontakt ganz entscheidend.

Für die Schweiz waren die Gelbmützen und die Teilnahme an der KFOR ein weiterer sicherheitspolitischer Meilenstein. Welche Erinnerungen verbinden Sie mit diesen Einsätzen?

Ja, das waren in der Tat Meilensteine und auch vertrauensfördernde Massnahmen. Die Schaffung der Gelbmützen blieb nicht unbemerkt und machte einen guten Eindruck. Genauso wie die Tatsache, dass wir drei Super-Puma-Helikopter einsetzten, um Verwundete aus dem Kosovo rascher in die Spitäler nach Tirana zu transportieren. Das habe ich noch klar in Erinnerung. Ich war am Skifahren in Zermatt an Ostern. Dort entschied ich gemeinsam mit dem Kommandanten der Luftwaffe, dem Generalstabschef und dem Chef der Direktion für Sicherheitspolitik, Botschafter Welti, im Kosovo zu helfen. Wir hatten die nötigen Mittel, nämlich die Super Puma. Während der Telefonkonferenz mit dem Bundesrat war man zwar sehr kritisch, jedoch trotzdem der Meinung, dass ein Einsatz etwas für uns wäre.

Dafür bekamen wir international Anerkennung. Das Sarajevo-Engagement, Kosovo, Albanien, dann die drei Helikopter, dann die Gelbmützen, dann die Aktion Alba, die Kontakte zu Mitterrand, Chirac, Blair, das alles wurde positiv wahrgenommen.

Schweizerische Sicherheitspolitik und ihre Eigenart müssen nach aussen immer wieder erläutert werden. Wie haben Sie der NATO die Eigenart der schweizerischen Sicherheitspolitik nähergebracht?

Die Teilnahme der Schweiz an der Partnerschaft für den Frieden war eine Überraschung. Jetzt

bewegte sich die Schweiz, zwar bedächtig und Schritt für Schritt, aber sie kam voran. Ansonsten stellten die Eigenheiten der Schweiz kein Problem in der NATO dar. Das Funktionieren der NATO ist top-down, einfach und klar. Durch meine Freundschaft mit dem ehemaligen Präsidenten von Polen, mit Clinton, Blair, Mitterrand, Chirac und Kohl, war ihnen die Schweiz gut bekannt. Sie alle kamen gerne immer wieder in die Schweiz.

Umgekehrt war die internationale Zusammenarbeit im militärischen Bereich damals für die Schweiz neu. Wie konnten Sie dem Gebirgsinfanteristen in Andermatt erläutern, dass es der Armee etwas bringt, wenn sie sich mit anderen Armeen austauscht?

Die Armee war glücklich, aufnahmefähig und sie sah die Bedeutung und die Vorteile der Partnerschaft für den Frieden. Diesbezüglich war die Kommunikation nach innen enorm wichtig. Ich nahm die Generäle mehrmals zusammen, einschliesslich Generalstabschef Liener und dann Scherrer. Sie waren alle bereit und sahen es auch als ihre Aufgabe, in ihrem Bereich Überzeugungsarbeit zu leisten. Die Korpskommandanten waren gegenüber der Partnerschaft für den Frieden sehr positiv eingestellt.

In Ihre Amtszeit als Chef VBS fällt auch der Sicherheitspolitische Bericht 2000 mit dem Titel „Sicherheit durch Kooperation“. Welchen Raum kann und soll internationale Sicherheitskooperation in der schweizerischen Sicherheitspolitik heute wahrnehmen? Ist Kooperation problematischer geworden, oder braucht es im Gegenteil mehr Kooperation?

Auf den Begriff „Sicherheit durch Kooperation“ bin ich sehr stolz. Ich habe ihn von Botschafter Toni Thalmann übernommen, der diesen Begriff geprägt hat. Thalmann arbeitete für mich im VBS.

Sicherheit durch Kooperation ist Tatsache dadurch, dass wir der Partnerschaft für den Frieden beitraten; es ist die Fortsetzung der Operation Alba, der Gelbmützen, des Engagements in verschiedenen Bereichen. Wir kooperieren mit anderen und helfen mit, Probleme zu lösen in Europa. Wir machen das in unserem eigenen Interesse.

Jedoch habe ich Sicherheit durch Kooperation auch immer nach innen gedeutet. Deshalb habe ich gesagt, wir müssen auch hier die Koordi-

nation mit dem Bevölkerungsschutz, mit dem Zivilschutz, der Feuerwehr, der Polizei verbessern. Im Vorfeld und während des WEF ist die Koordination nach innen ja sehr wichtig. Wenn eine Katastrophe in der Schweiz passiert, dann brauchen wir heute die Armee. Zu meiner Zeit war es noch ungewohnt, dass die Schweizer Armee sich beispielsweise in die Nähe von polizeilichen Aufgaben begab, heute ist das eine Selbstverständlichkeit auf der ganzen Welt. Daher der Begriff „Sicherheit durch Kooperation“. Ich finde nach wie vor, dass er passend ist und so verstanden werden sollte; Sicherheit durch Kooperation nach aussen UND nach innen. Wir sind nicht die einzigen Akteure in Europa. Dort, wo wir können und wo es sinnvoll ist, müssen wir unseren Beitrag leisten.

2016 sieht die Welt anders aus als 1996. Die NATO fokussiert sich wieder stärker auf die kollektive Verteidigung angesichts der Bedrohung aus dem Osten. Wie präsentiert sich die Lage der Welt und der NATO aus Ihrer Perspektive?

Man hätte das erneute Aufkommen der Spannungen mit etwas mehr Bedacht, mit etwas mehr Kenntnis für die russische, die sowjetische Geschichte vermeiden können, aber das langfristige Denken fehlt. Die EU und die NATO haben grosse Fehler gemacht, indem sie die baltischen und osteuropäischen Staaten zu rasch aufnahmen. Wenn man Jelzins Charakter, die Situation in Russland und die Bedeutung des Zusammenbruchs der Sowjetunion etwas kennt, das ist für diese Leute, vor allem Putin, schmerzhaft. Spätestens bei der Absicht, eine Raketenabwehrstellung in Polen zu bauen (eine Idee von US-Präsident Bush), hätte man wissen sollen, dass das nun für die Russen zu weit geht.

Den Amerikanern fehlt das historische Denken, die historische Analyse, Erfahrung in Europa. In der Euphorie machten die Europäer mit. Die Integration der baltischen Staaten, direkt vor der Haustüre und dann auch der Gürtel Rumänien, Bulgarien, das war zu viel für Russland.

Da sind einfach die persönlichen Kontakte und das Verständnis in Europa sehr wichtig. Man hätte eine Art Finnlandisierung anstreben müssen. Der Ukraine hätte man nicht die EU-Mitgliedschaft in Aussicht stellen sollen. Das Land zu unterstützen ist in Ordnung, aber eine Mitgliedschaft der

EU oder der NATO geht zu weit. Da fehlt das Feeling für die Situation.

Welches wären im heutigen sicherheitspolitischen Umfeld die tauglichsten Beiträge der Schweiz an die Sicherheit Europas und der Welt?

Das ist eine ganz schwierig zu beantwortende Frage. Und sie ist deshalb schwierig, weil wir nicht am Tisch sitzen, wo die Entscheide für Europa getroffen werden. Ich bin nicht für eine Mitgliedschaft bei der EU. Ich war damals für die Aufnahme von Verhandlungen. Die Schweiz kann vielleicht etwas bewirken, wenn sie den OSZE-Vorsitz hat. Die Schweiz kann Gute Dienste offerieren, indem wir in Genf die Lokalitäten zur Verfügung stellen für Verhandlungen, die Ambiance schaffen, das ist ganz wichtig. Die Schweiz kann immer wieder dort helfen, wo beispielsweise logistische Unterstützung gefragt ist; vielleicht könnten wir mit unseren Super Pumas gute Dienste leisten. Die Schweiz sitzt aber nicht am Tisch, wo das zukünftige Europa gezeichnet wird. Das ist eine Konsequenz des Abstandnehmens.

Im Entwurf zum neuen Sicherheitspolitischen Bericht 2016 werden die aktuellen Bedrohungen skizziert. Wie soll sich die Sicherheitspolitik der Schweiz diesen neuen Gegebenheiten wie dem neuen Ost-West-Gegensatz oder der Bedrohung durch Terrorismus anpassen?

Einige Gefahren konnte man damals schon voraussehen, von anderen wurden wir überrascht. Zu meiner Zeit sahen wir, dass es vermehrt terroristische Anschläge geben würde. Am letzten Rapport sagte ich ganz klar, dass wir uns mit Terrorismus beschäftigen müssten. Diese Bedrohung sagte man im Jahr 2000 bereits voraus. Was wir nicht sahen, ist die Tatsache, dass die Situation in Syrien so eskaliert und die damit verbundene Völkerwanderung. Wer hat das schon gesehen? Das ging so schnell. Dass diese Krise das zentrale Problem von ganz Europa werden könnte, dass hätte man niemals erwartet.

Jedoch wurden wir auch im Bereich Wirtschaft in einigen Punkten völlig überrascht. Wer hätte uns gesagt, dass Portugal, Griechenland oder Irland plötzlich in einer Wirtschaftskrise sein würden? Der IWF muss überall wie eine Feuerwehr eingreifen, genauso wie die EU.

Es ist nicht alles unerwartet, aber dort, wo wir überrascht wurden, kam es in einer Geschwindigkeit, die eigentlich niemand so vorausgesehen hatte. Das ist das neue Phänomen der heutigen Situation in Europa: Wir werden mit unglaublicher Geschwindigkeit mit neuen, grossen Problemen konfrontiert.

20 JAHRE SCHWEIZER BETEILIGUNG AN DER PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN MIT DER NATO

Anton Thalmann¹

Es ist eine Binsenweisheit zeitgenössischer Sicherheitspolitik, dass sie ihren Sinn und Zweck bei der Verflochtenheit der heutigen internationalen Beziehungen in erster Linie über möglichst breite und inklusive Netzwerke anstrebt. Eine solche lockere Zusammenarbeitsstruktur, ohne völkerrechtliche Vertragszwänge, ist die Partnerschaft für den Frieden, an der sich auch die Schweiz seit 1996 ohne irgendwelche Komplikationen routinemässig beteiligt. Der Nationalrat hat am 1. Oktober 1996 in Beantwortung eines Vorstosses aus dem Parlament die Kompetenz zu dieser auf einer politischen Absichtserklärung beruhenden Zusammenarbeit mit 98 zu 19 Stimmen dem Bundesrat zugesprochen.

Die Schweiz im internationalen sicherheitspolitischen Kontext

Das sicherheitspolitische Umfeld in Europa hat sich, seit ich an einer ersten, vom VBS organisierten Feier zum 10-jährigen Jubiläum der schweizerischen PFP-Teilnahme sprechen durfte, erheblich verändert. Russland hat sich durch die völkerrechtswidrige Annexion der Krim als schwieriger Partner zurückgemeldet. Trotzdem haben die sicherheitspolitischen Netzwerke in Europa weiter funktioniert. Dass Russland und die NATO einen grossen Teil ihrer militärischen Kooperation seit den Ereignissen um die Ukraine eingefroren haben, ist im Rahmen dieses flexiblen Zusammenarbeitsinstruments unspektakulär und entspricht dem jederzeitigen Recht aller Beteiligten. Auch die Schweiz wählt ihre Zusammenarbeitsinhalte frei und kann sie unter Notifikation an ihre Partnerländer jederzeit ändern oder davon zurücktreten (auch wenn sie dies aus umsichtiger Diplomatie selbstverständlich zu vermeiden sucht).

Die erfolgreiche OSZE-Präsidentschaft der Schweiz 2014/2015 hat auch vor dem Hintergrund einer sehr schwierigen internationalen Lage gezeigt, dass sie

bei allem multilateralen Engagement als konstruktiver neutraler Akteur nicht in Frage gestellt wird. Dies sollte auch nicht weiter erstaunen, da die Partnerstaaten in der OSZE und der Partnerschaft für den Frieden die gleichen sind und die Glanzleistungen der Schweizer Diplomatie in beiden Foren glänzen, auch wenn die Bezugsrahmen leicht unterschiedlich sind. Entscheidend ist, dass die Schweiz in beiden eine aktive, international geschätzte Friedensdiplomatie betreibt.

Der Wert der PFP für die Schweiz: damals und heute

Denkt man zurück, welchen Anfeindungen die Teilnahme an PFP in der schweizerischen Innenpolitik immer wieder ausgesetzt gewesen ist, so kann man getrost feststellen, dass die Verantwortlichen in Bern aus diesem Instrument bloss das gemacht haben, was schon immer in den schweizerischen Absichtserklärungen gestanden hat. Es ging - und geht immer noch - um die Vermittlung von Expertise in der demokratischen Kontrolle von Streitkräften, den Minderheitenschutz, die Ausbildung im humanitären Völkerrecht und in der Sicherheitspolitik für Diplomaten und Offiziere, die Ausbildung von Militärbeobachtern, die Peacekeeping-Logistik, den AC-Schutz, die Proliferationsbekämpfung, das Sanitäts- und Rettungswesen und die Sicherung der Informationsfreiheit.

Auch die Einführung der Möglichkeit bewaffneter Auslandseinsätze als einer der wichtigsten Pfeiler der schweizerischen Friedenspolitik, insbesondere in der PFP, hat daran nichts geändert. Die Teilnahme an der NATO-geführten, durch ein Mandat des UNO-Sicherheitsrats autorisierten Kosovo Force (KFOR) darf als Erfolg und Prestigegewinn für die neutrale Schweiz verbucht werden. Im Lichte dieser 20-jährigen positiven Erfahrung wäre etwas mehr Vertrauen in die schweizerische Diplomatie, auch die Verteidigungsdiplomatie, wohl angezeigt.

Schaut man die von der Schweiz in den letzten zwei Jahrzehnten betriebene Kooperation sowohl mit

¹ Botschafter, Dr., ehemaliger Chef der schweizerischen Mission bei der NATO und ehemaliger stellvertretender Generalsekretär im VBS

der NATO wie den nicht der NATO angehörenden PfP-Partnern an, so fällt auf, dass einige Kooperationsinhalte der Anfangszeit inzwischen etwas überholt anmuten. Die Heranführung ex-kommunistischer Staaten an die demokratische Gemeinschaft westlicher Prägung als Hauptziel der PfP ist inzwischen über weite Strecken vollzogen, auch wenn die Weiterentwicklung zu reifen Rechtsstaaten vielerorts noch zu wünschen übrig lässt. Mag die Zusammenarbeit mit der NATO daher auch nicht mehr so innovativ und politisch weniger schicksalhaft erscheinen als zur Beitrittszeit, so stellt sie doch nach wie vor einen nützlichen Kontaktkanal zur Konsultation und Abstimmung mit unseren wichtigsten sicherheitspolitischen Partnern dar. Und im Hinblick auf künftige Krisen ist es von zentraler Bedeutung, mit unseren Partnern in den umliegenden Staaten ein vertrauensvolles und funktionierendes Arbeitsverhältnis zu haben. Dabei bleibt die PfP das zentrale Gefäss für das Streben nach „Interoperabilität“ im Sicherheitssektor, d.h. der Fähigkeit der Partnerländer zur praktischen Zusammenarbeit auf den selbst gewählten zivilen und militärischen Gebieten. Dazu braucht es gemeinsame Werte und Leitbilder sowie Ausbildung und Übungen auf dieser Grundlage, auch wenn keine gemeinsame Verteidigung angestrebt wird. Zusammenarbeit in der Krise will gelernt sein!



Bundesrat Flavio Cotti unterzeichnet das Pfp-Rahmendokument
(© NATO)

Die PfP ist ein institutionelles Rahmeninstrument, wie es für unsere Kooperation mit der EU noch fehlt. Sein grosser Vorteil ist, dass es nicht mit politischen und wirtschaftlichen Sachzwängen gespickt ist, die sich aus unserer engen Verflechtung mit der EU in vielen Bereichen des Zusammenlebens ergeben. Man muss sich deshalb unter dem Gesichtspunkt der schweizerischen Interessenvertretung bei der PfP weniger um „Kollateralschäden“ sor-

gen als bei den Bilateralen mit der EU. Bei der PfP behalten wir formell unsere volle Autonomie, da wir die Zusammenarbeitsinhalte ohne völkerrechtliche Bindungswirkung selbst definieren können.

Da wir der EU nach heutigem Stand unserer aussen- und innenpolitischen Positionen ebenfalls nicht beitreten wollen, drängt sich die Einsicht auf, dass wir unser konstruktives Engagement für ein friedliches, auf Kooperation ausgerichtetes Europa auf anderen Wegen als durch den Beitritt zu den beiden Organisationen unter Beweis stellen müssen. Einer lockeren Zusammenarbeit mit ihnen, die keine Verpflichtungen oder Sachzwänge für den Ernstfall beinhalten, steht jedoch nichts im Wege. Wertvoll ist für die Schweiz auch die Möglichkeit, mit der NATO und den anderen Partnerstaaten Konsultationen zu führen, wenn für sie ein sicherheitspolitisches Problem entsteht. Der am Gipfel von Sintra (1997) eigens für dieses Bedürfnis geschaffene Euro-atlantische Partnerschaftsrat (EAPC) hat sich über zwei Jahrzehnte in der Rolle des Konsultationsforums bewährt.

Die Vereinbarkeit der Pfp-Teilnahme mit der Neutralität

Der Grenze des neutralitätsrechtlich und neutralitätspolitisch Korrekten würde erst strapaziert, wenn die Schweiz unilateral bzw. ohne breite internationale Abstützung (UNO-Mandat) grundlegende völkerrechtliche Gleichbehandlungspflichten gegenüber den staatlichen Parteien eines bewaffneten internationalen Konflikts verletzen würde. Davon kann in Europa, solange keine Kampfhandlungen zwischen Staaten stattfinden, keine Rede sein. Da beim heutigen strategischen Gleichgewicht und Rüstungsstand in Europa nach wie vor keine grossen raumgreifenden Operationen möglich sind und unser Land ziemlich weit von den eigentlichen Spannungsgebieten liegt, fällt der Bedarf an neutralitätspolitischer Zurückhaltung seitens der Schweiz immer noch bedeutend massvoller aus als im Kalten Krieg. Rasche Anpassungen bei einer unerwarteten Verschlechterung der Lage bleiben jederzeit möglich. So hindert nichts die Schweiz daran, in den Spannungen zwischen Russland und der Türkei bzw. der Ukraine eine unparteiliche Haltung einzunehmen.

Es muss hier wieder einmal betont werden, dass es gegenüber dem Terrorismus keine Neutralität geben kann, da diese ein zwischenstaatliches Prinzip mit territorialem Bezug ist, während die Anerkennung einer territorialen Identität etwa des „Islamischen Staats“

bei niemandem zur Diskussion steht und zur sofortigen Isolierung und Einstufung des so handelnden Akteurs als ebenfalls geächteter „Schurkenstaat“ führen würde.

Und schliesslich garantiert die bewährte Praxis des Bundesrats, sich an bewaffneten internationalen Aktionen nur bei Vorliegen eines UNO-Mandats zu beteiligen, sowohl die völkerrechtliche wie die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit solchen Verhaltens. Leider vergessen Kritiker einer solchen Sicht immer wieder, dass Volk und Stände 2002 mit dem UNO-Beitritt die UNO-Charta und die in ihr enthaltenen aussen- und sicherheitspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten einwandfrei abgesegnet haben. Glücklicherweise hat sich der Bundesrat die dadurch verschaffte Handlungsfreiheit nicht nehmen lassen.

Schweizer Aktivitäten im Pfp-Rahmen

Unsere intensive Mitwirkung in OSZE, Europarat und UNO erfüllt sicher einen grossen Teil der gegenüber der Schweiz gehegten Erwartungen. Aber grössere Bereiche der Sicherheitspolitik werden dabei nicht abgedeckt, vor allem wichtige Teile der der Schweiz offen stehenden, nicht neutralitätsrelevanten militärischen Zusammenarbeit: Multilaterale bewaffnete Friedenssicherung, humanitäre Einsätze mit militärischem Geleitschutz („responsibility to protect“, Bewaffung zum Selbstschutz), Zusammenarbeit im politisch-militärischen Krisenmanagement im Rahmen von bewaffneten Peacekeeping-Operationen, Rüstungsbeschaffungen, Ausbildungszusammenarbeit auf diesen Gebieten, usw.).

Beiträge der Schweiz in besagten Bereichen sind nach wie vor erwünscht und ausbaufähig, auch wenn sie nicht mehr so sehr im Zentrum des Interesses stehen wie in den Anfangsjahren. Die drei Genfer-Zentren (für Sicherheitspolitik, humanitäre Minenräumung und Demokratische Kontrolle der Streitkräfte) bleiben erfolgreiche und zukunftsorientierte Beiträge der Schweiz in der Partnerschaft für den Frieden, aber auch darüber hinaus. Die Flüchtlingskrise, die Terrorismusbekämpfung, die Cyber-Kriminalität, der Austausch unter Nachrichtendiensten u.a. bieten immer wieder Ansatzpunkte zur Zusammenarbeit, welche über die Pfp mit abgedeckt werden können.

Auch ist zu hoffen, dass neue Achsen der Zusammenarbeit wie die 2009 vom Bundesrat vorgeschlagene Mitwirkung der Schweiz in der erfolgreichen internationalen Piratenbekämpfungsmission der EU am

Horn von Afrika (ATALANTA) im Parlament nicht wieder an unheiligen Allianzen zwischen rechts und links scheitern. Auch die mehrmals verhinderte Verbreiterung des sicherheitspolitischen Mitwirkungsinstruments der Schweiz durch die Beschaffung eines grösseren Transportflugzeugs sollte mit der Zeit reaktiviert werden. Sog. „high value assets“ sind ein Bereich, in dem die Schweiz als hochtechnologischer Staat viel zu bieten hat und die eine sichtbare Kompensation für ihre Abstinenz in anderen Bereichen militärischer Solidaritätsbezeugung bieten würde. Nicht nur die UNO und die OSZE brauchen sie, auch die Zusammenarbeit mit der EU könnte davon profitieren.

Und schliesslich sollte die Schweiz, die sich bei jeder Variante der Weiterentwicklung des Schengensystems aus eigenem Interesse auf die eine oder andere Art beteiligen dürfte, die Zahl ihrer Grenzwächter erheblich aufstocken. Bei der EU-Grenzschutzbehörde FRONTEX (Sitz in Warschau), mit der die Schweiz eng zusammenarbeitet, sind Grenzwächter notorische Mangelware. Dass die Schweiz hier gefordert ist, ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass unsere Grenze zur EU für diese gleichzeitig ein wichtiges Stück Aussengrenze ist, das es in möglichst einvernehmlicher Zusammenarbeit zu sichern gilt.

Wenn sich gewisse sicherheitspolitische Kooperationen der Schweiz, statt im Rahmen der Pfp, in Form von Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit der EU eröffnen, stellt dies für die Schweiz im Hinblick auf die Wahrung ihrer Unabhängigkeit kein „zusätzliches“ Problem dar. Zusätzliche Bindungen gegenüber der EU müssten für sich begründet und nach den normalen verfassungsmässigen Verfahren genehmigt werden. In beiden Gefässen lässt sich zudem mehr Mitverantwortung für die Flüchtlingsbetreuung und andere klassische humanitäre Disziplinen der Schweiz übernehmen. Solche Beiträge können der Schweiz in ihrem derzeit schwierigen Verhältnis zur EU jedenfalls nicht schaden. Nutzen wir sie doch, auch im eigenen Interesse! Mit der in der Schweiz heute weit verbreiteten Ablehnung internationaler Engagements bauen wir uns keine Brücken in die Zukunft.

BEHUTSAME SCHRITTE IN DIE PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN ÜBERLEGUNGEN EINES AUSSENSTEHENDEN BEOBACHTERS

Bruno Lezzi¹

Am 21. Oktober 1993 erhielt ich einen Anruf unseres politischen Korrespondenten für Deutschland, Christian Müller, der sich zu diesem Zeitpunkt in Travemünde befand, wo soeben ein Treffen der Verteidigungsminister der NATO zu Ende gegangen war. Das Thema versprach interessant zu werden. Die in diesem schön gelegenen Ostseebadeort vom damaligen amerikanischen Verteidigungsminister Les Aspin präsentierte Initiative für eine „Partnerschaft für den Frieden“, so meinte Müller, richte sich zwar hauptsächlich an die ehemaligen Warschauerpaktstaaten, sie werde aber ebenfalls den neutralen Mitgliedstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) offenstehen. Auch wenn nur Finnland, Österreich und Schweden explizit erwähnt worden seien, wäre es wohl nicht falsch, wenn sich auch die Schweiz mit dieser Thematik befassen würde.

Sicherheitspolitische Aussenseiterrolle vermeiden

Unter dem noch sehr vorsichtig formulierten Titel „Eine Möglichkeit zur sicherheitspolitischen Öffnung?“ analysierte ich – als erster Schweizer Journalist – dieses mir erst in Umrissen bekannte Projekt der Allianz. Auf Grund der im Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz skizzierten Strategie bot eine solche Friedenspartnerschaft der Schweiz eine Möglichkeit, aussenpolitisch und militärisch aktiver als zuvor zu werden, ohne dabei eine allfällige Zusammenarbeit von weitgehenden Verpflichtungen abhängig zu machen. Ich kam deshalb zum Schluss, dass die Schweiz diese Chance unbedingt nutzen sollte, um sich nicht in eine „sicherheitspolitische Aussenseiterrolle“ zu manövrieren.²

Der Ende November 1993 im Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren publizierte Bericht zur Neutralität bewegte sich genau auf einer solchen Linie. „Aus der Sicht der Neutralität wäre es auch möglich, wenn die Schweiz nähere Kontakte zur NATO und WEU aufbauen würde“, hielt dieses mutige Dokument fest.³ Der bereits darin enthaltene Grundsatz „Sicherheit durch Kooperation“, der später auf Empfehlung Gustav Dänikers, des bereits pensionierten, aber immer noch einflussreichen Stabschefs Operative Schulung der Armee, als Titel für den Sicherheitspolitischen Bericht 2000 übernommen wurde, entsprach den Zielen der Partnerschaft für den Frieden, auch wenn sie, wie Les Aspin bekräftigt hatte, in erster Linie den „Sicherheitskomfort“ der osteuropäischen Ländern verbessern sollte.

Während sich unter anderem Schweden und erstaunlicherweise auch Albanien bereits 1994 dazu entschieden hatten, an der gerade offiziell lancierten Friedenspartnerschaft mitzuwirken, hielt sich die Schweiz zurück. Obschon 1990, mit der Beteiligung an den gegen den Irak verhängten UNO-Sanktionen der Weg zu einem auf seinen Kern reduzierten Neutralitätsverständnis beschritten worden war, verhielt man sich abwartend. Der damalige Verteidigungsminister, Bundesrat Kaspar Villiger, unterstrich zwar die Bedeutung von Friedensoperationen zur Stabilisierung von Krisenherden, wies aber immer wieder darauf hin, dass sich die Schweiz, wenn überhaupt, nur dann an der Partnerschaft für den Frieden beteiligen sollte, wenn sie deren Programme wirklich «à la carte» auswählen könne.⁴

Neutralitätsvorbehalte

Hauptsächliche Gründe für dieses vorsichtige Taktieren waren die im Bewusstsein einer grossen Mehrheit stark verankerte Neutralität und nicht zuletzt auch die damals bevorstehende Volksabstimmung über

1 Dr., Historiker, arbeitete von 1972 bis 1983 in der damaligen Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr der Armee. Von 1984 bis 2009 war er als Inlandredaktor der Neuen Zürcher Zeitung für Sicherheits- und Verteidigungspolitik zuständig. Zurzeit ist er Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. Als Milizoffizier war er Oberst im Generalstab.

2 NZZ vom 27.10.1993

3 https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/berichte_botschaften/bericht-neutralitaet-1993_de.pdf

4 NZZ vom 8.11.1993

die sogenannte Blauhelmvorlage. Der kräftige Sukkurs der Bundesräte Adolf Ogi und Flavio Cotti für militärische Friedensmissionen hatte die SVP hellhörig werden lassen. Die Partei lud mich ein, am 15. April 1994 in Glarus meine Balkan-Erfahrungen zu schildern, über die ich in der NZZ einen Artikel mit dem etwas gar vollmundigen Titel „Der Dienst als Blauhelm ist ein Privileg“ geschrieben hatte.⁵ Trotz Christoph Blochers Einwänden stimmte der Zentralvorstand der Vorlage überraschenderweise zu. Die sich daran anschliessende Delegiertenversammlung in Näfels liess sich allerdings nicht überzeugen, sondern folgte der Argumentation des damaligen Thurgauer Ständerates Hans Uhlmann, der für eine strikte Neutralität votierte.⁶ Trotz der Niederlage in der Volksabstimmung am 12. Juni 1994 fuhr das offizielle Bern auf dem eingeschlagenen Kurs weiter. Vorab aus wahltaktischen Gründen war die Sicherheitspolitik 1995 gleichwohl kein Wahlkampfthema. Die wenig später beschlossene Entsendung von Gelbmützen zugunsten der Friedensoperation in Bosnien-Herzegowina nach Abschluss des Dayton-Abkommens ebnete 1996 schliesslich den Weg in eine offenere Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie letztlich auch in die Partnerschaft für den Frieden.

Partnerschaft à la carte

Während im Ausland sich Partnerschaftsübungen in raschem Rhythmus aneinanderreichten und multinationale Streitkräftestrukturen wie beispielsweise das deutsch-niederländische Korps geschaffen wurden, diskutierte die Schweiz immer noch, welcher Rahmen ihrem Handlungsspielraum wohl am besten entsprechen könnte. „Partnership light“, „à la carte“ und „massgeschneidert“ hiessen die Begriffe, mit denen man ein engeres Zusammengehen mit der NATO schmackhaft machen wollte. In diesem Zusammenhang ist nur kurz anzumerken, dass ein massgeschneidertes Engagement weniger auf die Bedürfnisse der Partner als vielmehr auf die eigenen, beschränkten Möglichkeiten zugeschnitten war. Fairerweise darf indessen nicht übersehen werden, dass auch ausländische Stimmen wie beispielsweise der 1995 in der Zeitschrift „Survival“ des International Institute for Strategic Studies in London erschienene Beitrag mit dem Titel „The flawed logic of NATO expansion“ kritisch waren. Der Autor

5 NZZ vom 19.3.1994

6 NZZ vom 6.8.2013 (Rückblick auf die Blauhelm-Abstimmung vom 12. Juni 1994)

plädierte nicht zuletzt mit Blick auf das Verhältnis zu Russland für Zurückhaltung bei der Osterweiterung der Allianz.⁷

Endlich, im Dezember 1996, unterzeichnete Bundesrat Flavio Cotti das Rahmendokument für die Partnerschaft. Und seit 1997 wirkt die Schweiz auch im Rahmen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC) mit. Das politische Terrain war durch seinen Amtskollegen Adolf Ogi mit unentwegtem persönlichem Einsatz vorbereitet worden. Und der leider früh verstorbene deutsche Admiral Rainer Feist, der in jener Zeit die Partnerschaftszelle beim militärischen Hauptquartier der NATO in Mons führte und später als Deputy SACEUR wirkte, hatte mit seinem feinen Gespür für die politische Landschaft der Schweiz die Vorteile dieses Forums kooperativer Sicherheit bei verschiedenen Auftritten in Bern überzeugend geschildert. Vielleicht mögen auch verschiedene Berichte und Kommentare aus meiner Feder, die zum Handeln drängten, und ein Interview mit General Helge Hansen, dem Oberbefehlshaber des damaligen Kommandobereichs Europa-Mitte, den Sinn für die Notwendigkeit von militärischen Auslandseinsätzen geschärft haben.⁸ Wer weiss? ...

Erweiterung trotz Opposition

Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung, sich sicherheits- und verteidigungspolitisch zu öffnen, blieben allerdings weiterbestehen – übrigens bis heute. Den meisten Parlamentarierinnen und Parlamentarier fehlten (und fehlen) Erfahrungen aus Kriegsgewalten, um sich genaue Vorstellungen von den Aufgaben moderner Streitkräfte in schwierigen Lagen zu machen. So blieben sie an der Oberfläche und weitgehend im Theoretischen verhaftet. Auf verschiedene Interventionen von SVP-Politikerinnen und Politikern musste der Bundesrat immer wieder bekräftigen, dass ein NATO-Beitritt ausgeschlossen sei. Überzeugen liessen sich die Gegner freilich nicht. Überspannte sicherheits- und verteidigungspolitische Vorstellungen der Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, in der unter anderem auch der Ausserrhoder Ständerat Otto Schoch mitwirkte, bestärkten nationalkonservative Gruppierungen in ihrer Ablehnungshaltung.⁹ Angeregt wurde nämlich unter anderem die Bildung

7 Brown, Michael (1995). The flawed logic of NATO expansion. In: Survival, vol. 37, no. 1. London: International Institute for Strategic Studies: 34-52.

8 NZZ vom 15.2.1996

9 NZZ vom 24.4.1996

einer verstärkten mechanisierten Brigade als schweizerischer Beitrag an eine westeuropäische Verteidigung. Solche Visionen führten zu erbitterten Reaktionen. In seiner Gegenposition zum Bericht der Strategiekommission unter Edouard Brunner wettete Christoph Blocher gegen die Friedenspartnerschaft, die nur dazu diene, Nichtmitglieder der Allianz „unterstellungsfähig und unterstellungswillig“ zu machen.¹⁰

Das schweizerische Beteiligungsspektrum wurde im Lauf der Zeit schrittweise erweitert, auch im Bereich der Interoperabilität, das heisst: bei der Bildung von Voraussetzungen für ein möglichst friktionsloses Zusammenwirken in multinationalen Einsätzen zur Friedenssicherung. Und sehr geschätzt ist das Engagement bei den sogenannten Treuhandfonds (Trust Funds), beispielsweise zur Entsorgung von Munitionsdepots in Albanien; nicht zu den Partnerschaftsprogrammen gehört hingegen die seit Oktober 1999 in Kosovo im Einsatz stehende SWISSCOY quasi das Aushängeschild im Verhältnis der Schweiz zur Allianz.

Partnerschaften mit neuen Akzenten

Überblickt man aber die letzten zwanzig Jahre aus einer gewissen Distanz, so halten sich die schweizerischen Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden in verhältnismässig engen Grenzen. Gepflegt wird der „Courant normal“, jedenfalls hinterlassen die fast immer gleich abgefassten Jahresberichte diesen Eindruck. Zwar wird die Friedenspartnerschaft auch im Entwurf zu einem neuen Sicherheitsbericht als „wichtig“ erachtet, dabei aber in einer Form gesehen, die den gegenwärtigen weltpolitischen Realitäten nur noch bedingt entspricht.¹¹ Angesichts der weltpolitischen Verwerfungen und des gespannten Verhältnisses zu Russland setzt die NATO neue Akzente. In Anbetracht des Gewichts, das der Bündnisverteidigung gemäss Artikel 5 des Nordatlantikvertrages wieder zufällt, gewinnt die operationelle Seite zunehmend an Bedeutung, wie auch die „Connected Forces Initiative“ für die Modernisierung der Bündnisstreitkräfte nach dem Konzept „NATO Forces 2020“ zeigt.¹²

Interpretiert man die Verlautbarungen nach dem Gipfel von Wales richtig, so sollen Partnerschaften mit „relevanten Ländern“ der Verbesserung der Sicherheitslage dienen.¹³ Diese Ziele verfolgen im Übrigen auch die USA mit ihrer Absicht, starke Partnerschaften aufzubauen. Und der britische General Nicholas Houghton, Chef des Verteidigungsstabes, unterstrich den Wert von Partnerschaften in Einsätzen.¹⁴

Auf einer solch operationellen Linie bewegt sich zurzeit Schweden, das nicht nur an der NATO Response Force (NRF) teilnimmt, sondern wie Finnland als sogenannte Host Nation ein weitreichendes Memorandum of Understanding zur Unterstützung der Allianz in Krisen- und Kriegszeiten unterzeichnet hat. In dieser Weise wird die Schweiz wohl auf absehbare Zeit nicht aktiv werden können; dies umso weniger, als die Hinwendung der NATO zur Bündnisverteidigung in Konflikt mit der aussenpolitischen Maxime der Schweiz – der Neutralität – geraten könnte. Da die Schweiz den gegenwärtigen Krisen nicht aus eigener Kraft begegnen kann, wäre es falsch, die Beziehungen zur NATO auf noch kleinerem Feuer zu kochen, als dies jetzt schon der Fall ist. So gesehen sind nicht nur die Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden zu intensivieren, sondern gleichzeitig sind auch die operationellen Fähigkeiten zu erweitern, beispielsweise in einer noch engeren Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten zur Sicherung des Luftraumes nach dem Vorbild der nordischen militärischen Kooperation.



Das NATO-Hauptquartier in Brüssel (© NATO)

10 NZZ vom 24.4.1998

11 <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/security/sipol-berichte/sipol15/dokumente.parsys.18694.download-List.44619.DownloadFile.tmp/20151026sipolbentwurf.pdf>

12 http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_98527.htm

13 http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

14 <https://rusi.org/event/annual-chief-defence-staff-lecture-2015>

DIE SCHWEIZ UND DIE NATO VOR DER PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN, 1949-1995

Mauro Mantovani¹

Neuinterpretation der schweizerischen Neutralität

Als Reaktion auf die unübersehbaren Expansionsbestrebungen der Sowjetunion in Osteuropa nach dem Zweiten Weltkrieg und die Zündung ihrer ersten Atombombe schlossen 1949, unter Führung der USA und Grossbritanniens, zwölf westliche Staaten den Nordatlantikvertrag (*North Atlantic Treaty*), der gegenseitigen, auch militärischen Beistand vorsieht. Bereits drei Jahre zuvor (1946) hatte die Schweiz beschlossen, der Organisation der Vereinten Nationen (UN) nicht beizutreten, weil diese nicht bereit war, einen Neutralitätsvorbehalt zu akzeptieren. Die Schweiz aber wollte an ihrer Neutralität unbedingt festhalten; sie galt als Hauptgrund für die Unversehrtheit des Landes in zwei Weltkriegen und erfuhr gerade in der Ära von Aussenminister Petitpierre (1945-1961) eine eigentliche Ideologisierung. Damit war auch ein Beitritt zum Nordatlantikvertrag ausgeschlossen, allerdings bedurfte es 1948, während der „Washingtoner Verhandlungen“, der britischen Fürsprache, um die USA dazu zu bewegen, entsprechenden Druck auf die Schweiz einzustellen.

Nun stand aber die Schweiz – und dies sollte für den gesamten Kalten Krieg gelten – bezüglich demokratischer Werte und liberaler Marktwirtschaft eindeutig im westlichen Lager und pflegte auch ihre Wirtschaftsbeziehungen überwiegend mit der freien Welt. 1938 war die Schweiz zwar von der „differenziellen“ zur „integralen“ Neutralität zurückgekehrt, aber es bezog sich dies einzig auf die Weltsicherheitsorganisation, welche die Schweiz auch im Kalten Krieg nicht mitzutragen bereit war. Die neuerliche „integrale“ Neutralität widerspiegelte indes stark die einseitigen politischen Präferenzen und wirtschaftlichen Interessen: So unterstützte die Schweiz den Wiederaufbau Westeuropas durch den Marshall-Plan und hatte wenig Mühe, auch ihre Ausfuhrpolitik für Hochtechnologiegüter immer wieder an das Embargo des Westens (CoCom-Regime) gegen Osteuropa anzupassen.

Rüstungs- und Ausbildungszusammenarbeit

Auch der Handel mit Rüstungsmaterial war ein Abbild der Wirtschaftsbeziehungen: Sowohl die Exporte von Kriegsmaterial – allen voran die Produkte der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon, Bührle & Co. – gingen fast ausschliesslich in die freie Welt. Umgekehrt wurde militärisches Gerät, soweit man es nicht selber herstellte, einzig aus dem Westen und weit überwiegend aus NATO-Staaten eingeführt, wie eine Auswahl von Grosssystemen zeigen mag, welche die Schweiz in dieser Zeit beschafft hat: In den späten 1940er und 1950er Jahren waren es (Düsen-)Kampflugzeuge (Vampire, Venom, Hawker Hunter) und Kampfpanzer (Centurion) aus Grossbritannien sowie ein Frühwarn- und Führungsradaresystem (ER-200) und Panzer (AMX) aus Frankreich. Mitte der 1960er Jahre folgte der französische Abfangjäger Mirage (sowie eine weitere Tranche Hunter), um 1970 das amerikanische Luftraumüberwachungs- und Führungssystem FLORIDA, Mitte der 1970er Jahre der amerikanische Abfangjäger F-5E Tiger, und schliesslich, in den späten 1980er Jahren, der (west-)deutsche Kampfpanzer Leopard 2.

Da die Rüstungskonzerne, mit denen die entsprechenden Verträge abgeschlossen wurden, nationale Institutionen waren, konnte die systembezogene Kooperation (Instruktion, Inspektion, Wartung) auf bilateraler Ebene geführt werden, mithin losgelöst vom Nordatlantikvertrag bzw., ab 1950, seiner Organisation. Und diese bilaterale Kooperation beschränkte sich nicht auf technische Zusammenarbeit, sondern erstreckte sich natürlich auch auf die Ausbildung an diesen Geräten.

Eine systematische Aufarbeitung der militärischen Ausbildungskooperation der Schweiz steht noch aus, doch darf angenommen werden, dass sie sich vornehmlich auf der Ebene von Offizieren und Spezialisten abspielte, analog zu den im Zuge der Aufdeckung der geheimen Widerstandsorganisation P-26 bekannt gewordenen Kontakte zu den britischen Spezialkräften in den 1980er Jahren. Im Grunde führte die Schweiz eine 1875 begonnene Tradition der

¹ Dr., Dozent Strategische Studien, Militärakademie an der ETH Zürich.

militärischen Abkommandierungen an Manöver und auf Kriegsschauplätze fort, welche in der Zwischenkriegszeit um die permanente Akkreditierung von Militärattachés an verschiedenen Botschaften erweitert worden war.

Wie die Rüstungskooperation, so war auch die militärische Ausbildungskooperation – vor dem Beitritt der Schweiz zur PfP 1995 – grundsätzlich bilateraler Natur. Der Bilateralismus war jedoch nicht nur aus Schweizer Sicht die typische Kooperationsform, sondern er entsprach auch einem Appell des Nordatlantikkraates an die Mitgliedstaaten von 1952 für den Umgang mit dem neutralen Land. Hintergrund dieser Grundsatzposition der NATO gegenüber der Schweiz war ihr Vorstoss bei der NATO gewesen, Versorgungsgarantien für den Kriegsfall zu gewähren. Diese direkte, offizielle Kontaktnahme der Schweiz mit der NATO dürfte die grosse Ausnahme gewesen sein. Die Regel waren inoffizielle Kontakte, durchaus auf allen Stufen.

Vorbereitungen auf die Kooperation im Ernstfall

Operative Absprachen im Hinblick auf den Kriegsfall wurden vor allem von amerikanischer Seite immer wieder als wünschenswert bezeichnet. Die Schweizer Seite wies dieses Ansinnen stets zurück, einerseits aus Zweifeln, die der Zweite Weltkrieg an ihrem Nutzen genährt hatte, andererseits als konträr zu einer Neutralitätspolitik, die danach

strebte, in Friedenszeiten alles zu unternehmen bzw. zu unterlassen, was – im Falle eines Bekanntwerdens – die Glaubwürdigkeit des Willens untergraben würde, in jedem zukünftigen Krieg die Pflichten des Neutralen zu übernehmen (Bindschedler-Doktrin).

Das überragende gegenseitige Interesse, das schweizerische Territorium nicht zu einer potenziellen Einfallsachse für die Sowjetarmee bzw. die Streitkräfte des Warschauer Paktes werden zu lassen, führte offenbar dennoch zu gewissen Absprachen, wenn auch informeller und damit letztlich unverbindlicher Natur: die Bezeichnung von „Anschlusspunkten“ entlang der (Rhein-)Grenze für den Schulterschluss benachbarter Verbände, Zusicherungen betreffend den Austausch von Radardaten oder Einblicke in Details des schweizerischen Kriegsdispositivs in den 1950er Jahren. Wie weit die Planungen namentlich der Grenzbrigaden und der „Flugwaffe“ für Operationen jenseits der Landesgrenze im bestens rekonstruierten „operativen Vorfeld“, auch zu Absprachen mit benachbarten Verbänden führten, ist hingegen offen.

Ebenso wenig kann – glücklicherweise – beurteilt werden, ob die schweizerischen Vorbereitungen auf den Ernstfall und die Absprachen mit den Nachbarn den erwünschten Erfolg erzielt hätten.

... comme exemple le problème suivant: pour mener à bien un plan de consolidation et de défense de l'Europe occidentale, il était absolument essentiel de se servir, d'une façon ou de l'autre, du potentiel de travail du peuple allemand. Les hommes d'Etat présents ont craint déjà que le Maréchal Montgomery ne veuille réarmer l'Allemagne, ce qui n'était nullement le cas.

Passant à la Suisse, le Maréchal a déclaré que notre pays jouait un grand rôle dans son plan stratégique. Lors de ses tournées d'inspection, de la Méditerranée jusqu'à la Mer du Nord, par la chaîne des Alpes et en longeant le Rhin, il a eu l'occasion d'examiner notre système de défense. Pour le Maréchal, il est souhaitable que la Suisse garde à tout prix sa neutralité sur le plan militaire. Ceci exige que notre armée et nos méthodes de défense correspondent aux nécessités de l'heure. Si la Suisse n'était pas à même de se défendre, le plan du Maréchal Montgomery pour la défense stratégique de l'Europe s'effondrerait.

Sur le plan économique par contre, Montgomery suggère que la Suisse poursuive une politique de coopération de plus en plus étroite avec les autres pays de l'Europe occidentale. Il craint que, dans le cas contraire, nous courrions le risque d'être isolés avec toutes les répercussions fâcheuses qu'une telle situation entraînerait pour nous.

Auszug aus der "NOTICE concernant la visite du 26 février 1958 du Maréchal Montgomery au Chef du département militaire fédéral."
(DODIS.ch/16392)

Die technischen Anpassungen, welche die Schweiz bei ausländischem Gerät beinahe standardmässig vornahm, bezweckten zwar vornehmlich eine Leistungssteigerung dieses Geräts. Diese „Helvetisierungen“ hätten jedoch in manchen Fällen die Fähigkeit zur Zusammenarbeit im Ernstfall wohl ebenso erschwert wie gewisse Besonderheiten der schweizerischen Militärkultur: Erwähnt seien zum Beispiel die schweizerischen Schlüsselzusätze bei der amerikanischen Elektronik (TARAN) des Kampfflugzeugs Mirage, die nationale Militärpilotensprache der Schweizer Luftwaffe (der „Bambini-Code“, bis 1998) oder eigene militärische Signaturen.

Beziehungen Schweiz-NATO im KSZE-Prozess

Nach 1962 entspannten sich die Beziehungen zwischen Ost und West, was sich etwa im Harmel-Bericht der NATO von 1967 oder in den Verhandlungen äusserte, die 1975 zur Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) führten. Diese Détente bewog auch die Schweiz zu einer Öffnung ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik, deren wichtigster Ausdruck die Teilnahme an diesem KSZE-Prozess war. Die Schweiz verfolgte hier zwar vorab ureigene Interessen wie etwa die Anerkennung der Neutralität, die Ausarbeitung eines Verfahrens zur friedlichen Streitbeilegung oder die ungehinderte Verbreitung von Information, geriet jedoch – namentlich bei den Themen Menschenrechte und Vertrauensbildenden Massnahmen (VBM) im militärischen Bereich – auch in Berührung mit gemeinsamen Positionen von NATO-Staaten. Als Teil der Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen Staaten (N+N), die auch Finnland, Jugoslawien, Österreich und Schweden umfasste, war die Schweiz peinlich darauf bedacht, keine Blockinteressen zu vertreten, inhaltlich zeigte sich jedoch immer wieder die Übereinstimmung der schweizerischen mit insbesondere amerikanischen Positionen. Dies führte dazu, dass die Schweiz einmal mehr – wie etwa schon während der Neutralen Überwachungskommission für den Waffenstillstand (NNSC) in Korea seit 1953 – als „westlicher Neutraler“ galt, auch innerhalb der N+N-Gruppe. So trat die Schweiz etwa von Anfang an dafür ein, dass ein allfälliger europäischer Sicherheitsvertrag auch die USA (und Kanada) einschliesse, andererseits (1981) dafür, dass die Anwendungszone für VBM enger und amerikanischen Vorstellungen entsprechend gefasst würde – was die Sowjetunion kategorisch ablehnen sollte. Überdies wurden im

Rahmen von VBMs erstmals auch NATO-Offiziere zu offiziellen Manöverbeobachtungen in die Schweiz eingeladen.

Gegenüber Abrüstungsverhandlungen war die Schweiz grundsätzlich skeptisch, einerseits bezüglich ihrer Erfolgsaussichten, andererseits weil befürchtet wurde, ein Vertrag im KSZE-Rahmen könnte auch die Schweiz zur Abrüstung verpflichten. Entsprechend lag es ganz im Schweizer Interesse, dass die Gespräche um eine schrittweise Abrüstung konventioneller Waffen (sogenannte Mutual Balanced Force Reduction (MBFR)) zwischen Ost und West ab 1972 ausserhalb des KSZE-Rahmens geführt wurden. Der NATO-Doppelbeschluss von 1979 wurde in der Schweiz als schwerer Schlag für die Détente bewertet.

Fazit: Wenig Grund für Direktkontakte Schweiz-NATO

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Beziehungen der Schweiz zu NATO-Staaten in jeder Hinsicht (Rüstungshandel, Ausbildungsoperation) intensiv waren – unabhängig von der offiziellen Doktrin der integralen Neutralität. Die Beziehungen zur politischen und militärischen Organisation des Nordatlantikvertrages hingegen waren punktueller und informeller Natur. Aus Schweizer Sicht waren direkte Kontakte zur NATO nicht nur neutralitätspolitisch heikel, sondern versprachen im Grunde auch wenig Mehrwert gegenüber den bilateralen Kontakten zu ihren Mitgliedern. Ab den 1960er Jahren ergab sich eine gewisse Interessenkonvergenz zwischen den NATO-Staaten und der Schweiz in der Entspannungspolitik mit dem kommunistischen Osten, doch wurde das Thema der Rüstungskontrolle und Abrüstung auch auf Schweizer Betreiben aus dem KSZE-Prozess ausgeklammert. Dennoch wurde die Schweiz im KSZE-Prozess regelmässig mit NATO-Positionen und -Interessen konfrontiert, denen sie sich zumeist anschliessen konnte, was der unabhängigen Positionierung der N+N-Staaten oftmals nicht förderlich war. Insgesamt fiel die Bilanz des KSZE-Prozesses aus Schweizer Sicht gleichwohl positiv aus: Das Land hatte die bilaterale Sicherheitskooperation um eine multilaterale Plattform ergänzt und auf dieser seinen Einfluss vermehrt. Nachdem der Beitritt zu den Vereinten Nationen 1986 ein erstes Mal gescheitert war, eröffnete sich erst 1995 eine weitere solche Platt-

form. So gesehen, ist die NATO-Partnerschaft für den Frieden die konsequente Fortsetzung und Ergänzung des schweizerischen Engagements in der KSZE/OSZE.

References:

Philip Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972-1983. Einfluss durch Neutralität, München (Oldenbourg), 2014 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, Bd. 99).

Mauro Mantovani, Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963). Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin, Zürich (Orell Füssli), 1999.

Thomas Fischer, Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg, 1969-1986, Zürich (Chronos) 2004 (= Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 7).

PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN: SICHERHEITSPOLITISCHE EINBETTUNG

Patrick Gansner¹

Die NATO als zentrale Organisation für Sicherheit und militärische Zusammenarbeit

Jede Region hat ihre Eigenheiten, die sie von anderen Weltgegenden unterscheidet. Das gilt auch für Europa. Eine solche Eigenheit und ein wesentlicher Unterscheid zu anderen Regionen ist die Art, wie sich Europa und seine Länder organisiert haben. Geprägt von den Erfahrungen aus zwei aufeinander folgenden Weltkriegen hat sich in Europa ab 1945 ein Netz von Organisationen und Zusammenarbeit gebildet, wie es das in dieser Breite und Tiefe in keiner anderen Region gibt. Verschiedene Organisationen sind entstanden, haben sich weiterentwickelt und auf Themen spezialisiert.

Eine dieser Organisationen ist die NATO. Sie ist das, was die Europäische Union in Europa für die Wirtschaft ist, nämlich die zentrale Organisation – im Fall der NATO – für die Themen Sicherheit und militärische Zusammenarbeit. Die NATO ist ein militärisches Bündnis gleichgesinnter Staaten, eine Verteidigungsallianz. Sie ist aber auch eine Organisation für sicherheitspolitischen und militärischen Dialog, in der man sich auf gemeinsame Spielregeln, auf gemeinsame Standards verständigt, wie in Europa militärisch zusammengearbeitet werden soll; von der Rüstungsentwicklung und -beschaffung über die Ausbildung bis hin zu gemeinsamen Einsätzen. So wie in der EU ein gemeinsamer „acquis“ für wirtschaftliche Zusammenarbeit geschaffen wurde, gibt es auch eine Art „acquis“ für militärische Zusammenarbeit, und dieser wird im Rahmen der NATO entwickelt.

Die Schweiz, von der NATO umgeben

Was heisst das für die Schweiz, als Nicht-Mitglied der NATO? Es heisst, dass die Schweiz von einem Ring aus Staaten umgeben ist, in dem fast alle Mitglied des gleichen Verteidigungsbündnisses sind. Das ist auch für die Sicherheit der Schweiz positiv. Es mag banal klingen, ist aber wesentlich: Das bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit, dass es im unmittelbaren

Umfeld der Schweiz zu Kriegshandlungen kommt, sehr klein geworden ist; sei es, weil die Mitglieder einer Allianz untereinander kaum Krieg führen oder weil ein Gegner von ausserhalb zuerst diesen Ring an Staaten durchbrechen müsste, bevor er überhaupt die Schweiz erreichen könnte. Dass es die NATO gibt, ist deshalb per se positiv für die Schweiz. Sie profitiert von dessen Existenz, ohne selber Mitglied des Bündnisses zu sein.

Die Schweiz will der NATO nicht beitreten. Sie hat das während der Zeit des Kalten Krieges nicht gemacht, und es gibt keinen Grund, warum sie das heute tun müsste. Es ist unbestritten, dass die Schweiz neutral bleibt; ein Beitritt zu einer Verteidigungsallianz kommt deshalb nicht in Frage. Die Schweiz befindet sich aber gegenüber der NATO in einer ähnlichen Situation wie bei der EU: Sie ist umgeben von Mitgliedstaaten, die ihre Zusammenarbeit in Themengebieten vertieft haben, die auch für die Schweiz relevant sind. Im Fall der EU sind es primär wirtschaftliche Themen, im Fall der NATO Sicherheitsthemen. Und wie bei der EU hat die Schweiz auch bei der NATO ein Interesse, die Zusammenarbeit zu verfolgen und punktuell daran teilzunehmen, dort, wo es den Interessen der Schweiz entspricht. Während die Zusammenarbeit mit der EU über bilaterale Verträge geregelt wurde, gibt es dafür bei der NATO einen anderen Kanal: die Partnerschaft für den Frieden.



Arbeitsbesuch von NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen in der Schweiz, 22.11.2012 (© NATO)

¹ Chef Strategie und Internationales, Sicherheitspolitik, Generalsekretariat VBS.

Die PFP: Ein nützliches Instrument, welches den sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz entspricht

Die Partnerschaft für den Frieden ist ein Instrument, das dem Geschmack der Schweiz gut entspricht: Es ist ein Instrument, das Zusammenarbeitsmöglichkeiten bietet, die jeder nach seinem Gusto, nach seinen nationalen Interessen nutzen kann. Für gewisse Staaten waren die Zusammenarbeitsaktivitäten und -angebote in der Partnerschaft für den Frieden eine Möglichkeit, sich auf einen späteren Beitritt zur Allianz vorzubereiten. Das ist der Weg, den viele mittel- und osteuropäische Staaten eingeschlagen haben. Für die Schweiz hingegen geht es um etwas anderes. Es geht darum, selektiv an gewissen Aktivitäten, die von NATO- und Partnerstaaten angeboten werden, teilzunehmen, auf freiwilliger Basis, ohne Verpflichtungen. Sie macht das überall dort, wo sie sich aus der Zusammenarbeit einen Nutzen für ihre Sicherheitspolitik verspricht.

Wo liegen diese sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz? Es sind im Fall der Partnerschaft für den Frieden primär zwei Bereiche: Zum einen hat die Schweiz ein Interesse daran, am Dialog unter den NATO- und Partnerstaaten, insgesamt 50 Staaten der gesamten euro-atlantischen Region, über aktuelle sicherheitspolitische Fragen teilzuhaben. Es geht um Informations- und Erfahrungsaustausch unter Ländern, die vor gleichen oder ähnlichen sicherheitspolitischen Herausforderungen stehen.

Das zweite Thema ist die Fähigkeit zur militärischen Zusammenarbeit. Wer im europäischen Umfeld militärisch mit anderen Staaten zusammenarbeiten will, muss die entsprechenden Standards kennen. Das fängt bei einer gemeinsamen Sprache an und geht über gemeinsame technische Standards bei Rüstung und Material bis zu einem gemeinsamen Verständnis von militärischen Arbeitsmethoden und -abläufen. Diese gemeinsame Basis, diese Standards für internationale Zusammenarbeit werden im Rahmen der NATO festgelegt. Wer mit den Staaten im europäischen Umfeld zusammenarbeiten will, muss deshalb diese Standards kennen.

Das gilt auch für die Schweizer Armee. Neben dem Aufrechterhalten der autonomen Fähigkeiten muss sie auch in der Lage sein, mit den Staaten ihres Umfelds zusammenzuarbeiten. Wenn die Armee an internationalen Einsätzen teilnehmen will, muss sie beziehungsweise jene Teile, die für solche Einsätze

in Frage kommen, mit den Standards der anderen vertraut sein. Dabei geht es nicht nur um mögliche Beiträge an internationale Einsätze zur Friedensförderung als einer der drei Aufträge der Armee, sondern auch um Beiträge an internationale Katastrophenhilfeinsätze oder um gemeinsame grenzüberschreitende Sicherungseinsätze, wo insbesondere Zusammenarbeit beim Luftpolizeidienst nötig ist.

Die Partnerschaft für den Frieden ist für die Schweiz ein nützliches Instrument für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den Staaten ihres regionalen Umfelds. Es ermöglicht ihr einen institutionellen Zugang zu Zusammenarbeitsmöglichkeiten in Bereichen wie der Rüstungsbeschaffung, Ausbildung oder militärischen Übungen. Die Schweiz kann so mit den Entwicklungen in diesen Bereichen vertraut bleiben, sich mit anderen Armeen vergleichen und von Erkenntnissen anderer profitieren. Wie und wie stark die Schweiz diese Möglichkeiten nutzt, ist ihr überlassen – das ist aus Sicht der Schweiz der Vorteil der Zusammenarbeit in der Partnerschaft für den Frieden; die Möglichkeit einer massgeschneiderten, von eigenen Interessen geleiteten Zusammenarbeit.

AUSSENPOLITISCHE BEDEUTUNG DER PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN

Benno Laggner¹

Mit der Ukraine Krise ist die Anwendung militärischer Gewalt in den östlichen Teil unseres Kontinents zurückgekehrt. An der südlichen Flanke Europas haben die Umwälzungen im Nahen Osten und in Nordafrika zu Krisen und wachsender Instabilität geführt. Terrorismus und Bedrohungen im Cyberraum gewinnen an Bedeutung. Der Schutz der territorialen Integrität und der staatlichen Souveränität, die „klassische“ Sicherheitspolitik, hat also neue Relevanz erlangt. Zudem nehmen die transnationalen Bedrohungen einen immer grösseren Raum ein.



Bundesrat Didier Burkhalter als Chairman in Office der OSZE am NATO-Gipfel 2014 in Wales (© NATO)

Die NATO gehört zusammen mit der OSZE und der EU zu den drei für die Sicherheit in Europa wichtigen Organisationen. Die Ukraine Krise hat insbesondere die Bedeutung der OSZE und der NATO in den Vordergrund rücken lassen. Die OSZE hat, gerade auch dank dem erfolgreichen Schweizer Vorsitz 2014, einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung und Bewältigung des Konflikts in der Ukraine geleistet und bietet sich wegen ihrer umfassenden Mitgliedschaft als natürlicher Ort für einen Dialog über die Wiederherstellung einer stabilen sicherheitspolitischen Ordnung in Europa an. Auf der anderen Seite hat die Ukraine Krise verdeutlicht, dass die NATO der zentrale Anker für die Verteidigungspolitik ihrer Mitgliedstaaten bleibt und dass die Stärkung der kollektiven Verteidigungs-

fähigkeit für diese Staaten die Voraussetzung für die Wiederaufnahme eines gesamteuropäischen Sicherheitsdialogs ist.

Die Schweiz ist von den Entscheidungen der NATO direkt betroffen. Unter den derzeit 28 NATO-Staaten befinden sich drei Nachbarländer, fast alle EU-Staaten und viele unserer wichtigsten Partner. Mit ihrer Lage im Herzen Europas profitiert auch die Schweiz vom Beitrag der NATO zur sicherheitspolitischen Stabilität in Europa. Umgekehrt trägt die Schweiz beispielsweise mit ihrem Engagement in der KFOR zum internationalen Krisenmanagement im Westbalkan bei. Dialog und Zusammenarbeit liegen somit im gegenseitigen Interesse.

Partnerschaft für den Frieden als bewährtes Gefäss für die Zusammenarbeit mit der NATO

Die Partnerschaft für den Frieden wurde 1994 geschaffen als Grundlage für die individuelle Gestaltung der Beziehungen zwischen Staaten im euroatlantischen Raum und der NATO. Für die Schweiz, welche seit nunmehr 20 Jahren dieser Partnerschaft angehört, bildet sie das institutionelle Gefäss für die Beziehungen mit der NATO. Als ergänzende Plattform für den politischen Dialog im euroatlantischen Rahmen dient ausserdem seit 1997 der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC).

Die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden ist eine gemeinsame Zuständigkeit von VBS und EDA. Die Koordination auf strategischer Ebene erfolgt im Rahmen des interdepartementalen Koordinationsausschusses EAPC/PfP, dem die Chefs verschiedener Dienststellen im VBS und im EDA und der Mission bei der NATO in Brüssel angehören und der in der Regel zweimal jährlich zusammentritt. Für die laufende operationelle Koordination auf Arbeitsebene ist das sogenannte Büro EAPC/PfP zuständig.

Die Partnerschaft für den Frieden erlaubt der Schweiz eine neutralitätskonforme Zusammenarbeit „à la carte“. Das heisst die Schweiz kann die

¹ Botschafter, Chef Abteilung Sicherheitspolitik im EDA

Bereiche der Zusammenarbeit punktuell und nach eigenen Interessen definieren. VBS und EDA unterbreiten dem Bundesrat jährlich die Schwerpunkte der geplanten Zusammenarbeit. Auf dieser Grundlage werden die Ziele und Schwerpunkte der Zusammenarbeit alle zwei Jahre mit der NATO in einem Individuellen Partnerschafts- und Kooperationsprogramm festgelegt. Für 2016 bietet die Schweiz 30 Kurse an, inklusive der Kurse an den drei Genfer Zentren. Umgekehrt beabsichtigt die Schweiz ihrerseits die Teilnahme an rund 160 Aktivitäten, die von der NATO und anderen Teilnehmerstaaten der Partnerschaft für Frieden angeboten werden, hauptsächlich in den Bereichen Streitkräfteentwicklung, Ausbildung und Rüstungskooperation. Die Schweiz unterstützt insbesondere auch die Förderung des humanitären Völkerrechts, die demokratische Kontrolle der Streitkräfte und die Reform des Sicherheitssektors sowie die sicherheitspolitische Ausbildung von Diplomaten und Offizieren.

Die Teilnahme an Übungen erlaubt es ausserdem, sich mit anderen Armeen zu messen. Die NATO setzt im militärischen Bereich oft einen weltweiten Standard. Das Interesse der Schweiz besteht insbesondere darin, dass die Armee mit modernen Entwicklungen vertraut bleibt und von den Erkenntnissen anderer profitieren kann. Dieser Erkenntnisgewinn ist für die Armee wichtig. Die Interoperabilität, d.h. die Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Armeen, erhöht die Handlungsfreiheit der Schweiz. Dadurch könnte sie auch im Falle eines bewaffneten Angriffs länger ihre Neutralität wahren.

Ein wichtiger Beitrag der Schweiz im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden - wenn auch nicht formell Teil der Partnerschaftsaktivitäten - ist die Beteiligung an der von der NATO geführten friedenserhaltenden Operation im Kosovo (KFOR), basierend auf einem Mandat des UNO-Sicherheitsrates. Es handelt sich um das grösste Engagement der Schweiz in der militärischen Friedensförderung. Seit 16 Jahren tragen Schweizer Armeeingehörige in der KFOR zur Sicherheit in Kosovo und in der ganzen Region bei. Aktuell sind rund 230 Armeeingehörige in der KFOR im Einsatz. Dies ist mehr als 80% des in der gesamten militärischen Friedensförderung eingesetzten Personals.

Die Zusammenarbeit erstreckt sich aber auch auf transnationale Bedrohungen. Gerade im Bereich Cyber verfügen die NATO bzw. deren Mitgliedstaaten

über grosse Expertise. Diese wird unter anderem im NATO-zertifizierten Kompetenzzentrum in Tallinn (NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence) gebündelt. Im Rahmen eines Pilotprojekts erhält die Schweiz einen privilegierten Zugang zum dortigen Fachwissen. Auf der Grundlage der damit gewonnenen Erfahrungen soll dann über eine strukturiertere Zusammenarbeit mit diesem Zentrum entschieden werden, wie sie bereits die NATO-Partner Österreich und Schweden praktizieren. Im Bereich der Nonproliferation von Massenvernichtungswaffen führt die NATO eine jährliche Konferenz mit der Beteiligung von Partnerländern und anderen wichtigen globalen Akteuren durch. Die Schweiz war 2014 in Interlaken das erste Partnerland, welches diese Konferenz organisiert hat.

Partnerschaft für den Frieden auch als Vehikel zur Förderung der menschlichen Sicherheit

Die Schweiz kann sich in der Partnerschaft für den Frieden auch in Diskussionen einbringen, die Themen der menschlichen Sicherheit betreffen. Dies gilt zum Beispiel für den Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten oder für die Umsetzung der Resolution 1325 des UNO-Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit. Mit der Übernahme solcher Initiativen im Rahmen der NATO geht ein Multiplikator-Effekt in den Streitkräften von NATO-Mitgliedstaaten und Partnerländern einher.

Prominentes Beispiel ist die Übernahme des Montreux-Dokuments über private Militär- und Sicherheitsunternehmen durch nahezu alle NATO-Länder und die NATO als Organisation sowie die Umsetzung in der militärischen Befehlskette der NATO. Ermöglicht wurde dieser Erfolg namentlich durch die enge Zusammenarbeit der Schweiz mit den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich im Rahmen des euroatlantischen Partnerschaftsrats.

Seit 2011 sind alle Aktivitäten der Partnerschaft für den Frieden im Prinzip auch für Partnerländer ausserhalb des euroatlantischen Raums geöffnet. Mit dieser geographischen Ausweitung besteht die Gefahr, dass die ursprüngliche wertbasierte Grundlage der Partnerschaft für den Frieden in den Hintergrund rückt. Die Schweiz setzt sich daher dafür ein, dass das Label „Partnerschaft für den Frieden“ spezifisch für all diejenigen Aktivitäten weiter verwendet werden soll, die zur Verwirklichung der der Partnerschaft zugrunde liegenden Werte beitragen.

Wandel der NATO – Wandel der Partnerschaften

Wie die NATO befinden sich auch die Partnerschaften im Wandel. Dabei gilt es sicherzustellen, dass die Schweiz ihre Interessen bestmöglich wahren kann. 2011 wurde eine neue Partnerschaftspolitik beschlossen, die ein Schwergewicht auf flexible Formate legt. Diese sollen eine substantiellere Zusammenarbeit in bestimmten Feldern ermöglichen. Damit rückt die früher eher geographisch ausgerichtete Form der Zusammenarbeit in den Hintergrund. Dazu kommen Projekte, in denen nur ein Teil der Mitgliedstaaten und Partner zusammenarbeiten.

Die Schweiz ist daran interessiert, die Weiterentwicklung der Partnerschaftspolitik mitzugestalten. Sie will sicherstellen, dass ihre Bedürfnisse auch in neuen Programmen und Formaten erfüllt werden können. Sie setzt sich für die Aufrechterhaltung einer Plattform für den politischen Dialog und eine auf gemeinsamen Werten basierende Kooperation ein.

Zu einem wichtigen neuen Partnerschaftsformat ist die Interoperability Platform geworden, die derzeit 25 Partnerstaaten, darunter die Schweiz umfasst. Mit ihr sollen die Fähigkeiten im Bereich der Interoperabilität gewahrt und verbessert werden. Ein ambitionierteres Niveau weist das sogenannte Enhanced Opportunity Programme auf für Partner, die anders als die Schweiz ihre militärische Zusammenarbeit mit der NATO verstärken wollen.

Die Schweiz hat sich wiederholt für ein Festhalten am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat ausgesprochen, auch wenn dieser seine frühere Rolle als zentrales Dialogforum weitgehend verloren hat. Um den politischen Dialog, ein zentrales Anliegen der Schweiz, dennoch aufrechtzuerhalten, sind auch in diesem Bereich neue flexible Formate gefragt. Für die Schweiz bietet sich die WEP6 (die sechs westeuropäischen Partner, die der NATO nicht angehören: Finnland, Irland, Malta, Österreich, Schweden und Schweiz) als natürliches Format für einen verstärkten politischen Dialog mit der NATO an.

Die WEP6 (gelegentlich auch ohne Malta in der Zusammensetzung WEP5) teilen die gleichen Werte wie die NATO. Sie sind Teil desselben geographischen Raums und sehen sich denselben Bedrohungen gegenüber. Die Staaten der WEP5/6 tragen zur Sicherheit in Europa bei, sei es durch eine Beteiligung an Friedensmissionen oder in der Bekämpfung von Konfliktursachen. Die Zusammenarbeit und

der Dialog der WEP5/6 mit der NATO sollen inskünftig intensiviert und systematischer gestaltet werden. Zu diesem Zweck soll ein gemeinsames Positionspapier erarbeitet werden. Angestrebt wird auch die Bildung einer informellen Kontaktgruppe mit interessierten Mitgliedstaaten der NATO und dem NATO-Sekretariat, um diesen Dialog weiter zu entwickeln und zu steuern.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass die Partnerschaft für den Frieden in den vergangenen 20 Jahren zu einem festen Bestandteil der schweizerischen Sicherheitspolitik und zu einem wesentlichen Instrument der kooperativen Sicherheit in Europa geworden ist. Der Beitrag der Schweiz wird von der NATO geschätzt und die Armee zieht einen direkten Nutzen aus der Beteiligung an der Partnerschaft. Die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden ist heute innenpolitisch weitgehend unbestritten und ermöglicht es der Schweiz, ihre aussen- und sicherheitspolitischen Anliegen in einer massgeschneiderten und neutralitätskonformen Art und Weise gegenüber der NATO einzubringen. Mit der Weiterführung ihres aktiven Engagements kann die Schweiz auch in Zukunft diese Plattform für ihre Sicherheitspolitik optimal nutzen und zugleich einen aktiven Beitrag zur Stabilisierung des europäischen Umfelds leisten.

LE RÔLE DE LA MISSION SUISSE AUPRÈS DE L'OTAN

Christian Meuwly¹

Introduction : les débuts des partenariats et l'établissement de la mission suisse auprès de l'OTAN

« La Suisse envisage d'envoyer des représentants permanents auprès du quartier général de l'OTAN à Bruxelles et auprès de l'organe de coordination du Partenariat à Mons »². C'est par cette phrase sibylline en fin du document de présentation suisse à l'intention du Partenariat pour la Paix (PpP) que l'existence de la Mission suisse auprès de l'OTAN a débuté. La décision du Conseil Fédéral du 30 octobre 1996 de participer au dispositif de sécurité coopérative mis en place par l'Alliance Atlantique dès 1994 afin, principalement, de tenir compte des besoins et aspirations des anciens membres du Pacte de Varsovie, explique la création d'une nouvelle représentation diplomatique à Bruxelles. L'ouverture d'un poste de liaison était explicitement proposée dans le document cadre fourni par les Alliés aux Etats nouvellement partenaires. Etablie en 1997 dans des bureaux mis à disposition par l'OTAN dans son périmètre sécurisé, dans l'immeuble « Manfred Wörner », du nom de l'ancien ministre de la défense allemand qui fut Secrétaire Général de l'OTAN de 1988 à 1994, partagé à l'heure actuelle notamment avec la Finlande, la Suède, la Serbie et... la Russie, la Mission auprès de l'OTAN présente plusieurs caractéristiques uniques dans le réseau diplomatique suisse. Elle a la charge de représenter la Suisse, neutre, vis-à-vis d'une organisation politico-militaire basée sur un engagement de défense mutuelle. Le DDPS, encore plus que le bureau d'un attaché de défense, lui fournit toute une division militaire dirigée par un officier général. De plus, c'est une mission « transatlantique » puisque du personnel qui y est rattaché a pour lieu de travail non seulement la Belgique (au siège de l'OTAN et auprès du commandement

militaire de Mons), mais aussi les Etats-Unis (au commandement « transformation » à Norfolk, Virginie).

L'établissement de liens institutionnels entre la Suisse et l'OTAN a coïncidé avec l'apparition de nouveaux rapports en matière de sécurité sur le continent, englobant aussi bien les acteurs de la guerre froide tout juste terminée, y compris les anciennes républiques soviétiques devenues indépendantes, que les pays neutres européens. C'est l'époque qu'on pourrait appeler la décennie de sécurité coopérative européenne. Alors qu'elle était avant tout une organisation de défense collective, l'OTAN commença à participer à la gestion multilatérale de la sécurité.³ Devant l'urgence d'endiguer les conflits dans les Balkans, il est apparu que l'Alliance était la seule organisation européenne en mesure de mettre des moyens militaires à disposition pour la gestion des crises. Pour la Suisse également, cette période a amené des changements politiques conséquents en matière de sécurité : le Conseil fédéral a ancré le principe « sécurité par la coopération »⁴ dans son rapport de politique de sécurité 2000. Décidée en 1999, la participation de la Suisse à l'opération KFOR de stabilisation au Kosovo, conduite par l'OTAN, illustre de manière frappante cette nouvelle solidarité en matière de sécurité européenne.

La décennie suivante a été marquée par l'élargissement de l'OTAN à plusieurs des partenaires d'Europe centrale et orientale ainsi que par le dialogue pragmatique mené avec la Russie dans le cadre du Conseil de Partenariat euro-atlantique (CPEA). A la suite d'une campagne menée par les Etats-Unis au nom de la lutte contre le terrorisme, l'engagement de

1 Ambassadeur, Chef de la Mission suisse auprès de l'OTAN ; Nicolas Plattner, Markus Widmer et Marie-Aude Antoine ont contribué à la rédaction de cet article.

2 DFAE, « Document de présentation de la Suisse à l'intention du Partenariat pour la paix », Bruxelles, 11 déc. 1996, p. 6.

3 Anton Thalman, « La Suisse et l'OTAN : 3 ans de participation suisse au PpP et perspectives d'avenir », [en ligne] Genève, 2 novembre 1999, Conférence de l'Ambassadeur Anton Thalman, Adresse : <ftp://ftp.ge.ch/chancellerie/Protocole/Thalman.pdf>.

4 DDPS, « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse », [en ligne], Berne, 7 juin 1999, Adresse : <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/documentation/bases/sicherheit.parsysrelated1.50662.downloadList.70459.DownloadFile.tmp/sipol2000f.pdf>.

l'OTAN dans les opérations de stabilisation en Afghanistan a occasionné une diversification des Partenariats, puisque les Etats appuyant militairement ceux de l'OTAN, et les Etats de la région du Golfe, ont été admis dans des formats juxtaposés au PpP. Le sommet de Bucarest en 2008 a démontré que la perspective d'une extension de l'Alliance vers l'Est devenait un sujet critique pour la Russie, avec sa réaction aux promesses faites à la Géorgie, et les hostilités ouvertes entre ces deux Etats en août de la même année.

Depuis l'annexion illégale de la Crimée par la Russie en 2014 et les hostilités déclenchées par les séparatistes en Ukraine, l'OTAN adopte de nouveau un profil davantage axé sur la défense collective. L'approche coopérative, en particulier avec les Partenaires qui partagent les mêmes valeurs et sont des contributeurs nets en termes de sécurité, comme la Suisse, n'est pas abandonnée mais le CPEA est mis en sommeil et la Russie exclue des discussions. Ces nouvelles tensions en Europe, mais également la crise majeure qui affecte les nations du pourtour méditerranéen, entraînent un mouvement de redéfinition des modalités et des objectifs des Partenariats, en vue du sommet de Varsovie de juillet 2016.

Le rôle de la mission suisse auprès de l'OTAN

Dans une présentation de 1999, l'Ambassadeur Anton Thalmann, chef de la Mission suisse auprès de l'OTAN, indiquait: « (La Mission) est l'instrument du développement et de la gestion des relations multilatérales institutionnalisées qui nous relient dorénavant avec nos partenaires. »⁵

La Mission suisse auprès de l'OTAN compte aujourd'hui une douzaine de membres, civils et militaires, expatriés suisses ou spécialistes sous contrat local. A sa tête, le Conseil fédéral a choisi de nommer l'ambassadeur déjà accrédité auprès du Royaume de Belgique, et ce double mandat s'est perpétué. La mission a pour tâche d'informer la Centrale sur les développements stratégiques au sein de l'OTAN, de représenter les intérêts de la Suisse dans les programmes de coopération et les opérations auxquelles elle participe, de suivre le travail des comités dans lesquels la Suisse siège, de vérifier la mise en œuvre des initiatives impliquant la Suisse dans le domaine de la sécurité coopérative et, enfin de faire de liaison

avec les instances du commandement militaire de l'Alliance.

La Mission est le bras opérationnel du bureau PPP, instance de coordination entre le DDPS et le DFAE, qui façonne et met en pratique la politique suisse dans le cadre du Partenariat. La Mission est également le siège de la Représentation militaire auprès de l'OTAN, l'Armée déléguant comme Représentant Militaire un officier général, actuellement un Brigadier. Le rôle de ce dernier s'exerce vis-à-vis des instances militaires de l'Alliance, mais aussi à l'égard des commandements des opérations dans lesquelles des militaires suisses sont engagés, actuellement KFOR et ALTHEA. De lui dépendent les officiers de liaison que la Suisse a placés dans les commandements de l'OTAN. Un lieutenant-colonel est ainsi détaché à Mons (siège du commandement militaire de l'Alliance, le SHAPE) au sein du Allied Command Operation (ACO), en charge des opérations au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine. Un officier de liaison est également basé à Norfolk, USA, au sein du Allied Command Transformation (ACT), avec la tâche de suivre les développements en matière de doctrine et d'exercices qui y sont discutés et décidés. La Représentation militaire est également accréditée auprès de l'Union européenne, commanditaire de l'opération ALTHEA. De son côté, pour suivre les projets de collaboration en matière d'armement, l'armasuisse a détaché un représentant intégré au personnel de la Mission.

Située dans l'enceinte du quartier général de l'Alliance (du moins encore jusqu'à l'installation de ce dernier dans un nouveau complexe en 2017), la Mission met à profit sa proximité pour des échanges d'informations et des contacts fréquents avec les délégations des Etats alliés et partenaires, ainsi qu'avec les membres du secrétariat international et du secrétariat militaire international (de l'état-major militaire international).

La sécurité internationale, l'OTAN et les activités de la mission

Les activités de l'Alliance découlent de son Concept Stratégique, adopté en 2010 à l'occasion du sommet de Lisbonne, lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement des pays alliés ont déterminé trois missions principales pour l'OTAN. D'abord, véritable raison d'être de l'organisation, la défense collective reste la mission fondamentale de l'organisation, une mission qui a repris davantage d'importance depuis

5 Ibid., Anton Thalmann (1999), p.4.

2014. Deuxièmement, la gestion des crises est un domaine dans lequel l'OTAN s'est beaucoup engagée au Kosovo et en Afghanistan par exemple, deux pays qui intéressent particulièrement la Suisse. (Si l'opération KFOR est unanimement considéré comme un succès, l'héritage de l'opération ISAF en Afghanistan est plus controversé). Enfin, la sécurité coopérative demeure une tâche essentielle de l'OTAN, même si, dans un contexte troublé, elle marque le pas par rapport aux deux autres tâches principales. Ces trois domaines d'activités se retrouvent naturellement au cœur des sujets qui occupent la Mission suisse auprès de l'OTAN.

Au niveau politique, c'est l'évolution de l'Alliance en tant qu'organisation politico-militaire qui intéresse la Mission. Les décisions des Alliés, en matière de sécurité collective, ont naturellement une influence pour la Suisse car elles participent à la création de l'environnement stratégique dans lequel notre pays se trouve. Les tensions avec la Russie ont ainsi poussé l'OTAN à réviser ses méthodes de fonctionnement et sa posture militaire, en particulier ses capacités dissuasives. Les réflexions en cours à Bruxelles ont trait aux opérations militaires conventionnelles, mais également à la doctrine nucléaire, et concernent aussi des sujets comme la guerre hybride, le terrorisme ou encore la défense cybernétique. Les nouvelles menaces et les méthodes de conflits contemporains ont changé de nature et d'expressions. Le terrorisme a trouvé des bases territoriales plus vastes et plus prospères que lorsque les Etats-Unis ont tenté d'éradiquer Al-Qaïda soutenue par le régime des Talibans en Afghanistan, après le 11 septembre 2001. A l'inverse, des Etats utilisent sciemment et délibérément des forces irrégulières pour changer un statu quo en propageant l'insécurité et la confusion par l'action indirecte, l'agitation politique ou d'autres méthodes encore de conflit non conventionnel. Ces deux évolutions se télescopent en brouillant le cadre normatif associé à la notion de conflit. La Suisse ne peut se permettre l'économie d'une préparation adaptée à ces périls qui menacent les pays Alliés aussi bien que tous les autres Etats européens.

L'évolution de l'Alliance et des partenariats

L'ensemble institutionnel qui nous a été accessible en 1996 a bien évolué. Depuis la réforme de la politique des Partenariats inaugurée à Berlin en 2011, les formats de coopération se sont flexibilisés, visant à cibler de façon plus efficace les besoins des

Partenaires et des Alliés. Le Conseil du Partenariat Euro-atlantique (CPEA) a perdu en importance ces dernières années, la crise en Ukraine ayant encore davantage compliqué le travail de ce Conseil. Des arrangements ad hoc remplacent désormais le cadre originellement offert par le CPEA. Citons par exemple les échanges, auxquels la Suisse prend part, entre les Alliés et les partenaires d'Europe occidentale, avec l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède, sous l'appellation WEP6. Si les réunions formelles ont diminué en nombre, elles sont maintenant plus ciblées sur des thèmes d'intérêts communs. A quoi il faut ajouter que les activités de la Mission ont pris de l'ampleur dans le domaine informel, utilisant les possibilités de contacts que sa présence au cœur même de l'OTAN permet pour sentir le pouls de l'Alliance.

L'OTAN demeure engagée dans plusieurs opérations de stabilisation, ouvertes à la contribution des Etats partenaires également, comme la Suisse au Kosovo. Sous l'égide des Nations Unies, la compagnie suisse (SWISSCOY) intégrée à la KFOR participe avec succès à la stabilisation de cette république balkanique. La Mission suit les travaux des comités politiques et militaires qui dirigent la conduite de l'opération au niveau stratégique. Le cas échéant, le chef de la Mission officie en tant que Représentant Permanent dans une session du Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) sur le Kosovo. La partie militaire facilite également l'intégration du contingent helvétique dans l'opération, notamment lors des conférences de génération de forces et autres réunions de planification militaires.

Les domaines de coopération et les contributions suisses à l'Alliance

Par ailleurs, la Mission suit depuis Bruxelles les initiatives soutenues par la Suisse dans le domaine de la sécurité coopérative. Instruments du Partenariat pour la Paix, des fonds d'allocation spéciaux ont été mis sur pied pour financer des activités de désarmement, de déminage et de réforme du secteur de la sécurité dans des Etats partenaires. La Suisse est associée à certaines de ces activités, le rôle de la Mission consistant à s'assurer de la bonne gestion des contributions. A l'époque orientée sur la nécessité de détruire des quantités de matériels militaires désuets dans les pays d'Europe centrale et orientale, ces fonds d'allocation spéciaux concernent de plus en plus des projets liés à la bonne gouvernance du secteur de sécurité et de la défense. La Suisse soutient par exemple

l'OTAN dans le cadre de programme de lutte contre la corruption ou pour une meilleure prise en compte des aspects du genre dans le domaine de la sécurité, travaillant étroitement avec le Secrétariat International pour la mise en œuvre la résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU. Sur ces sujets, les Centres de Genève (DCAF, GCSP, GICHD) et de Zurich (CSS) sont des partenaires irremplaçables de la Mission. De plus, la Suisse, traditionnellement engagée dans le domaine du droit international humanitaire, a des activités à faire valoir auprès des instances de l'OTAN : la Mission a ainsi œuvré afin que l'OTAN soutienne le Document de Montreux⁶ qui cadre les activités des sociétés privées de sécurité sur les champs d'opérations militaires.

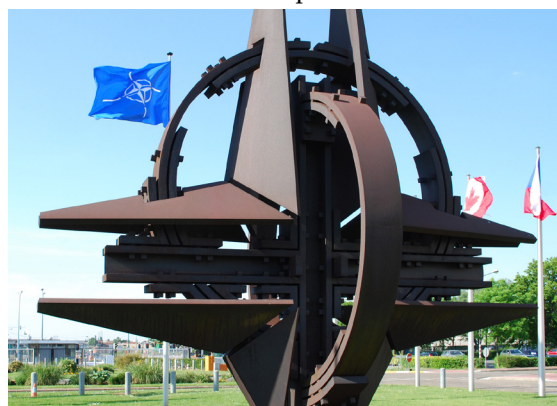
La Mission soutient les activités de coopération avec l'OTAN en matière militaire, dans le domaine de l'interopérabilité, but important pour l'Armée suisse, et de l'engagement d'officiers suisses dans les structures de commandement de l'OTAN à des fins d'échange et de formation. Elle facilite également la participation d'experts helvétiques à différents groupes de travail spécialisés dans le domaine de l'armement, de la doctrine, et d'autres sujets d'intérêt tant pour l'Armée suisse qu'en matière de politique étrangère de la Suisse (lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre, sécurité des stocks d'armes ou de munitions, promotion de l'application du droit international humanitaire). Même si la participation à la gestion des crises et à des opérations de stabilisation n'est pas une priorité de l'Armée suisse, la coopération avec l'OTAN offre un savoir-faire qui permet à la Suisse de se tenir prête à fournir de telles participations. La Mission assure également la liaison avec l'Alliance en matière d'offre de formation dans le cadre du Partnership Cooperation Menu (PCM), et de participation d'officiers nationaux à des cours offerts au nom du Partenariat pour la Paix. Un domaine de coopération dont l'importance a augmenté ces dernières années est naturellement celui des questions de défense cybernétique, domaine dans lequel l'OTAN offre un cadre adapté en matière d'exercices, permettant aux experts suisses de se confronter à des scénarios complexes dans un cadre multinational, très proche des conditions réelles. La protection de la population civile,

de plus en plus, devient au si un domaine d'opérations où la Suisse a une expérience à faire valoir.

Conclusion : l'OTAN demeure la principale organisation de sécurité en Europe

Avec les conséquences de la crise en Ukraine, l'évolution de l'Alliance atlantique constitue un défi pour un partenaire neutre comme la Suisse. Cela implique une certaine circonspection en matière d'activités qui pourraient devenir incompatibles avec les grandes lignes directrices de notre politique étrangère. L'OTAN suit cependant, comme la Suisse, la montée des périls sécuritaires autour de la Méditerranée et a besoin de partenaires ayant de l'expertise en matière de réforme du secteur de la sécurité et du désarmement. L'offre des Centres de Genève, à la Maison de la Paix, constitue en ce sens une contribution essentielle de notre pays aux activités de l'Alliance, toute comme à celles d'autres organisations vouées à la sécurité coopérative. Là aussi, la mission joue un rôle de relais, mettant en contact l'Alliance avec des opérateurs du secteur de la défense et de la sécurité qui, de par leur engagement dans des activités liées aux Partenariats, permettront de projeter de la sécurité et de la stabilité sans devoir projeter des forces.

20 ans après la décision d'ouvrir une Mission suisse auprès de l'OTAN, l'Europe a beaucoup changé et, avec elle, les collaborations initiées par le Partenariat pour la Paix. Les contacts au plus haut niveau dans le domaine de la politique de sécurité qu'offre un accès privilégié à l'OTAN demeurent un atout essentiel pour la sécurité de notre pays. Sans aucune ambition d'adhérer à l'Alliance, la Suisse reste ainsi connectée de la meilleure façon avec une organisation qui demeure la principale institution de sécurité collective sur le continent européen.



Sculpture en fer devant le quartier général de l'OTAN à Bruxelles
(© NATO)

6 CICR & DFAE, « Le Document de Montreux », [en ligne], Montreux, 17 septembre 2008, Adresse : https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-Dokument_fr.pdf.

DER BEITRAG DER GENFER ZENTREN ZUR PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN

Theodor H. Winkler¹

Die Genfer Zentren – Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP), Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung (GICHD) und das Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) – leisten heute im Rahmen des schweizerischen PfP-Programmes einen gewichtigen Beitrag an die Partnerschaft für den Frieden. Die Bedeutung dieses Beitrages nimmt weiter zu.

Die Geschichte der Genfer Zentren ist eng mit der Partnerschaft für den Frieden verknüpft. Seit 1986 hatte das VBS in enger Zusammenarbeit mit dem EDA am Genfer Institut universitaire de hautes études internationales (HEI) einen einjährigen Ausbildungslehrgang für angehende sicherheitspolitische Experten betrieben – den sogenannten SIPLOEX-Kurs. Ursprünglich rein auf die internen Bedürfnisse der beiden Departemente zugeschnitten, stiess der Kurs sehr schnell auf ein nachhaltiges internationales Interesse. In einem ersten Schritt wurde er daher für die Nachbarn der Schweiz und die anderen Neutralen geöffnet, 1989 für alle OSZE-Staaten. Insbesondere die Staaten der sogenannten Visegrad-Gruppe und die baltischen Staaten nutzten die Gelegenheit, eine neue Generation von sicherheitspolitischen Experten auszubilden, die schnell Karriere machten (der heutige polnische Aussenminister besuchte in diesen Jahren den Genfer Kurs). Der grosse Erfolg des Kurses liess die Räumlichkeiten im HEI bald zu eng werden. Als die Schweiz eingeladen wurde, sich an der Partnerschaft für den Frieden zu beteiligen, reifte der Gedanke, den SIPLOEX-Kurs durch weitere Kursangebote zu ergänzen und auszubauen und hierzu ein eigenes Zentrum zu gründen. Die Trägerschaft sollte die Form einer Stiftung haben, um auch anderen befreundeten Staaten die Möglichkeit zu geben, sich am neuen Instrument zu beteiligen. Nach zweijähriger Vorarbeit wurde im Herbst 1995 das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP) ins Leben gerufen, das 1999 als schweizerisches PfP-Trainingszentrum zertifiziert wurde.

Die Erweiterung des SIPOLEX Kurses: das GCSP

Die Zahl der das GCSP tragenden Mitgliedstaaten ist von ursprünglich 23 auf heute 48 angestiegen. Das Zentrum trägt im Rahmen der Partnerschaft gegenwärtig mit drei Kursen zur Aus- und Weiterbildung von Experten bei:

1. Der achtmonatige „International Security“-Kurs (ITC) wird vom GCSP dieses Jahr zum 30. Mal im Auftrag der Schweiz angeboten. Neu wird er, angesichts des wachsenden internationalen Bedarfs nach Ausbildungsmöglichkeiten im Bereich der Führungsfähigkeiten, ergänzt durch den neuen Kurs „Leadership in International Security“. Abgestützt wird diese Vertiefung des Angebotes durch eine Partnerschaft mit dem „Center for Creative Leadership“, mit dem das GCSP eine „Alliance for Advanced Leadership in Peace and Security“ abgeschlossen hat.
2. Dem Bedürfnis nach Einführung in die europäische Sicherheitspolitik entspricht der Kurs „European Security“ (ETC), der während dreier Monate als Intensivkurs das zur Mitwirkung an der europäischen Sicherheitspolitik notwendige Wissen vermittelt und in die entsprechenden praktischen Fähigkeiten einführt. Neben Vertretern aus dem PfP-Raum werden auch Teilnehmer aus den Partnerstaaten des Mittelmeerdialogs und der Istanbul Kooperationsinitiative sowie anderen NATO-Partnerstaaten zum Kurs zugelassen, was einen breiten Dialog sowie die Erarbeitung von innovativen Lösungsansätzen aus unterschiedlichen Perspektiven ermöglicht.
3. Neue aussen-, sicherheits- und friedenspolitische Herausforderungen stehen im Zentrum des dreimonatigen Kurses „New Issues in International Security Policy“ (NISC). Zu den behandelten Themenkreisen gehören u.a. Cyber, Terrorismus, illegaler Waffenhandel und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Das GCSP ist bezüglich dieser neuen sicherheitspolitischen Bedrohungen auch Mitglied der Arbeitsgruppe „Emerging Security Challenges“ des PfP-Konsortiums von Verteidigungsakademien und sicherheitspolitischen Instituten.

¹ Botschafter, Dr., Direktor des Genfer Zentrums für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF)

Diese drei Hauptlehrgänge werden durch dutzende von kürzeren Lehrgängen und Ausbildungsmodulen ergänzt. Diese finden im Rahmen des schweizerischen PfP-Programmes z.T. auch vor Ort statt (Jordanien, Bosnien-Herzegovina). Insgesamt haben bisher mehr als 1'100 Fach- und Führungskräfte aus dem PfP-Raum an Kursen des GCSP teilgenommen und sind Teil des miteinander vernetzten, 4'500 Personen umfassenden „Alumni Network“ des Zentrums.

Humanitäre Minenräumung als Beitrag zur PfP: das GICHD

Neben der sicherheitspolitischen Ausbildung gehört die humanitäre Minenräumung zu den Kernkompetenzen, welche die Schweiz als Geberland in die Partnerschaft einbringt. Zuständig hierfür ist das Genfer Internationale Zentrum für Humanitäre Minenräumung (GICHD), das traditionell eng mit dem VBS zusammenarbeitet. Das GICHD führt zugunsten des VBS, welches hier sowohl Bedarfsträger wie Geldgeber ist, fachspezifische Ausbildungsmodule durch, die massgeschneidert auf die spezifischen Bedürfnisse von NATO und PfP zugeschnitten sind und dem nachhaltigen Kapazitätsaufbau im Bereich der humanitären Minenräumung dienen. Allein im vergangenen Jahr hat das GICHD sieben derartige Kurse durchgeführt, an denen mehr als 100 Personen teilnahmen.

Zwei dieser Kurse dienten der Ausbildung von Administratoren für das vom GICHD in Zusammenarbeit mit der ETHZ und anderen Partnern (darunter der NATO) entwickelte „Information Management System in Mine Action“ (IMSMA). Das System, das alle für eine Minenräumung benötigten Informationen zusammenträgt, ist heute das Herzstück praktisch aller Minenräumoperationen in der Welt.

Die fünf weiteren Kurse entfielen auf „Ammunition Safety Management“ (1), „Result Based Management“ (1), „International Mine Action Standards“ (1) sowie das Ausbildungsmodul „Mine Action Support Service Officers“ (2).

Die Kursinhalte werden von GICHD und VBS alljährlich gemeinsam neu festgelegt – und zwar einerseits auf der Grundlage der neuesten Entwicklungen im Bereich der humanitären Minenräumung, andererseits aufgrund der Evaluationsberichte der Kursteilnehmer. Zielgruppen für diese Aus- und Weiterbildungskurse sind zum einen Militärangehörige

aus NATO- und PfP-Staaten, zum anderen Soldaten und Zivilpersonen aus verschiedenen Organisationen sowie aus Staaten mit einer Minenproblematik (nationale Minenräumbehörden, NGOs, Experten aus Aussen- und Verteidigungsministerien, Mitarbeiter der UNO und von UN-Missionen vor Ort).

Durch die gezielte und bewusste Mischung ziviler und militärischer Kursteilnehmer leistet das GICHD zudem einen Beitrag dazu, Berührungspunkte und Schranken zwischen diesen abzubauen und so die Zusammenarbeit vor Ort effektiver und effizienter zu gestalten.

Darüber hinaus verfolgt das GICHD mit seinen Kursen weitere, sehr konkrete Ziele:

- Reduzierung der Anzahl ungeplanter Explosionen in militärischen Munitionslagern durch verbessertes Munitionsmanagement.
- Erhöhung der Akzeptanz der „International Mine Action Standards“ bei den Militärs beim Einsatz in minenverseuchten Gebieten.
- Bessere Einbindung der Streitkräfte in die Bereitstellung der für das IMSMA notwendigen Datensätze, um ein umfassendes, faktenbasiertes Lagebild zu ermöglichen (z.B. Darstellung aller in einem gegebenen Raum eingesetzten Munitionstypen, Zugang zu Verminungskarten).
- Durchgehende Implementierung eines qualitätsorientierten Ansatzes bei militärischen Minenräumoperationen durch Übernahme der vom GICHD im Auftrag der UNO entwickelten und das gesamte Wissen der Minenräumoperationen vor Ort umfassenden internationalen Standards.
- Weiterbildung militärischer Minenräumexperten, um diese dazu zu befähigen, spezifische Aufgaben im Rahmen von Minenräumoperationen im Auftrag internationaler Organisationen übernehmen zu können.

Das DCAF und dessen Leistungen im Rahmen der PfP

Auch das jüngste der drei Genfer Zentren, das Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) übernimmt sowohl zugunsten des schweizerischen PfP-Programmes wie auch direkt zugunsten der NATO wesentliche Mandate. DCAF ist mit 63 Mitgliedstaaten und 160 Mitarbeitern deutlich das grösste der drei Genfer Zentren und wird weltweit als das führende Kompetenz-Zentrum im Bereich der Gouvernanz und Reform des Sicherheitssektors anerkannt. Jährlich werden

dem Zentrum von der Staatengemeinschaft über 100 Mandate übertragen. Die im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden von DCAF erbrachten Leistungen gliedern sich dabei in folgende Hauptkategorien:

1. **Parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte:** Hier steht einerseits die Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der NATO (NPA) im Vordergrund, die sich vor allem in der gemeinsamen Ausrichtung der sogenannten „Rose-Roth“-Seminare zum Thema der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte (2016 u.a. in Marokko und in der Ukraine), in gemeinsamen Seminaren mit dem Europa-Parlament, sowie in gemeinsamen Publikationen niederschlägt. Andererseits arbeitet DCAF im Rahmen seines „Parliamentary Capacity Building“ Programms mit den Parlamenten einer Anzahl PfP-Staaten direkt vor Ort zusammen (2016 u.a. Armenien, Georgien und die Ukraine).
2. **„Defence Institution Building“:** DCAF hat zahlreiche Publikationen zum Themenkreis verfasst, diese in rund 50 Sprachen übersetzt und als Ausgangspunkt für Workshops vor Ort verwendet, die der Kapazitätsbildung dienen (u.a. in Armenien, Georgien, Moldawien, Kirgistan, Kasachstan und der Mongolei).
3. **„Defence Management Reform“:** Wiederum bilden einschlägige Publikationen von DCAF, die in die jeweiligen Landessprachen übersetzt werden, den Ausgangspunkt für Workshops vor Ort.
4. **Bekämpfung der Korruption und „Integrity Building“:** In enger Zusammenarbeit mit dem NATO-Hauptquartier hat DCAF ein Kompendium zum Themenkreis verfasst, das als Grundlage für Workshops vor Ort dient. Zielstaaten waren dabei Armenien, Georgien, Moldawien, Kirgistan sowie Tunesien und Argentinien.
5. **„Intelligence Management and Oversight“:** DCAF hat zum Themenbereich diverse Handbücher und Tool Kits verfasst und in die Landessprachen übersetzt, die vor allem in gemeinsamen Workshops mit den einheimischen Parlamenten zum Einsatz kamen und als Modell für die Überarbeitung der einschlägigen Regelungen und Prozeduren dienten.
6. **„Human Rights / Gender“:** Als Vorsitzender der für Sicherheitssektor-Reform zuständigen Arbeitsgruppe des PfP-Konsortiums von Militärakademien und sicherheitspolitischen Instituten hat DCAF die Herstellung und Verbreitung

von „Knowledge Products“ und Ausbildungsmodulen für die Verbreitung von „Gender“-Fragen übernommen. DCAF sieht dies als Querschnittsaufgabe und arbeitet eng mit dem Special Representative for Women, Peace and Security des NATO-Generalsekretärs zusammen.

7. **„Ombudsmen for the Armed Forces“:** DCAF hat hier eine informelle Vereinigung, die rund 40 Länder umfasst, ins Leben gerufen und dient dieser als de facto Sekretariat, organisiert eine Jahreskonferenz (2016 in den Niederlanden) und verfasst zahlreiche Studien, die den Teilnehmern als Ausgangspunkt für vertiefte Diskussionen und einen Erfahrungsaustausch dienen.

La maison de la Paix

Wo immer möglich, arbeiten die drei Genfer Zentren hierbei zusammen. Dies wird durch den Umzug der drei Institutionen in die neu errichtete „Maison de la Paix“ zusätzlich gefördert und massiv erleichtert. Im Herzen des internationalen Genf gelegen, setzt dieser moderne, 38'000 m² grosse Gebäudekomplex, in dem 2'000 Studenten und sicherheitspolitische Experten arbeiten, neue Massstäbe. Die „Maison de la Paix“ verfügt über die kritische Masse, völlig neue interdisziplinäre Ansätze zu ermöglichen. Davon wird auch die Partnerschaft für den Frieden profitieren.



Das Maison de la Paix in Genf (© DCAF)

ENTWICKLUNG DER PARTNERSCHAFT UND IHRE BEDEUTUNG FÜR DIE SCHWEIZER ARMEE

André Blattmann¹

Sicherheitspolitische Ausgangslage

Die Bedrohungslage der Schweiz hat sich in den letzten fünf Jahren markant verändert. Dazu haben insbesondere zwei Entwicklungen der jüngsten Geschichte beigetragen. Zum einen müssen wir nach den Ereignissen auf der Krim und in der Ostukraine zur Kenntnis nehmen, dass die Anwendung militärischer Gewalt zur Durchsetzung von politischen oder wirtschaftlichen Interessen nach wie vor Realität ist. Zum anderen hat sich die Bedrohung durch den dschihadistischen Terrorismus zunehmend verschärft. In Krisengebieten wie Syrien und Irak hat sich die Terrorgruppe „Islamischer Staat“ als ein nicht-staatlicher Akteur hervor getan, der durch eine professionelle Organisation und ein äusserst brutales Vorgehen imstande ist, ganze Gebiete im Nahen und Mittleren Osten gewaltsam zu erobern.

Die Kumulation dieser beiden Entwicklungen verdeutlicht, dass militärische Konflikte in Europa sowie an seiner Peripherie nach wie vor möglich sind und sich die Wahrscheinlichkeit, dass solche eintreten, in letzter Zeit eher erhöht hat. Zwar wird auch in Zukunft weiterhin nach der Fähigkeit zur Krisenbewältigung ausserhalb Europas verlangt, jedoch rückt die Verteidigungsfähigkeit eines Landes wieder vermehrt in den Vordergrund sicherheitspolitischer Diskussionen. Zudem beeinflussen die Ströme von Kriegsvertriebenen und von Wirtschaftsflüchtlingen in Richtung Europa den Einsatz von sicherheitspolitischen Instrumenten.

Entwicklungen der NATO

Vor diesem Hintergrund und insbesondere unter dem Eindruck des bewaffneten Konflikts in der Ukraine hat sich die NATO anlässlich ihres Gipfeltreffens 2014 auf ihre kollektive Verteidigung zurückbesonnen. Für die Schweiz ist die Entwicklung innerhalb der NATO in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Einerseits sind wir geographisch inmitten Europas direkt von der Entwicklung der

NATO-Staaten betroffen. Andererseits haben wir als Teilnehmer an der „Partnerschaft für den Frieden“ ein Interesse daran, uns einzubringen, um unsere eigene Unabhängigkeit zu sichern.

Um ihre Verteidigungskompetenz zu erhöhen, hat die NATO den *Readiness Action Plan* (RAP) zum Schutz der Ostflanke des Bündnisses verabschiedet. Dadurch wurde eine Schwergewichtsverlagerung in der militärstrategischen Ausrichtung des Bündnisses vollzogen: die starke Reduktion der Einsätze in extraterritorialen Krisengebieten und die Rückbesinnung auf Art. 5 des Nordatlantikvertrages sowie eine Verbesserung der territorialen Verteidigungsfähigkeit der Allianz.

Dieser Richtungswechsel der Allianz ist bemerkenswert. Der RAP und die darin enthaltenen Massnahmen sind beispielhaft für die Rückbesinnung auf die Bündnisklausel. Hierbei steht nicht zuletzt auch die Glaubwürdigkeit des Bündnisses auf dem Prüfstand. Dementsprechend umfasst der RAP folgende Massnahmen:

- Sicherungs- bzw. Vertrauensmassnahmen: Sie beinhalten eine Reihe von Land-, See- und Luftaktivitäten, die das Vertrauen der Bevölkerung bestärken und einen potentiellen Aggressor abschrecken sollen. Durch gross angelegte Übungen soll die Verteidigungsfähigkeit verbessert werden.
- Anpassungsmassnahmen: Sie sind darauf ausgerichtet, das Bündnis zu befähigen, rasch und entschieden auf plötzlich eintretende Ereignisse zu reagieren. Neben der Verdreifachung der Truppenstärke der *NATO Response Force* (NRF) und dem Ausbau der ständigen Seestreitkräfte (*Standing Naval Forces*) ist die Bildung der *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) das Kernstück. Diese Eingreiftruppe soll die Fähigkeit haben, in Brigadestärke innerhalb von zwei bis fünf Tagen per Luft in das Einsatzgebiet verlegt zu werden. Sie bildet somit die Speerspitze der NATO-Streitkräfte. Zudem wurde beschlossen, die Präsenz des Bündnisses in den mittel- und osteuropäischen

¹ Korpskommandant, Chef der Armee

Mitgliedstaaten auszudehnen. Um die hohe Bereitschaft und die rasche Entsendung der VJTF zu ermöglichen, wurden sechs *NATO Force Integration Units* (NFIUs) sowie zwei weitere Hauptquartiere errichtet.

Nach einer langen Periode, während der die Partner an ihrer Fähigkeit, friedensfördernde Operationen der NATO zu unterstützen, gemessen wurden, zeigte sich mit dem Rückzug aus Afghanistan und der Rückbesinnung auf Art. 5 des Nordatlantikvertrages eine Neuerung in der Wahrnehmung der Partner und der Partnerschaft. Nun, da die kollektive Verteidigung des Bündnisgebiets wieder in den Vordergrund rückt, besteht der Wert eines Partners wieder vermehrt auch in dessen Fähigkeit, sein eigenes Territorium gegenüber schwerwiegenden Bedrohungen und existentiellen Gefahren zu verteidigen. Neutrale und nichtalliierte Staaten, deren Streitkräfte sich primär auf die Landesverteidigung konzentrieren, rücken dadurch wieder zunehmend in den Fokus der NATO. Die Schweiz hat also ein existentielles Interesse daran, den Nachbarstaaten aufzeigen zu können, dass sie in der Lage ist, selber für ihre Sicherheit zu sorgen.



Angehörige der SWISSCOY in Kosovo (© NATO)

Entwicklungen in der Schweiz

Die sicherheitspolitischen und doktrinären Grundlagen sowie die Lagebeurteilungen der Schweizer Armee sind vor dem Hintergrund dieser internationalen Entwicklungen als äusserst solide einzuordnen. Die Bedrohungslage, wie sie im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 (SIPOL B 2010) dargestellt wurde, hat sich bestätigt. Der darauf aufbauende Armeebericht 2010 stellte einen Verbesserungsbedarf der Armee XXI in den Bereichen Bereitschaft, Kaderausbildung und Ausrüstung fest. Mit der Weiterentwicklung der Armee (WEA) gibt die

Schweiz die richtige Antwort auf die aktuelle Bedrohungslage. Dementsprechend basiert die WEA auf den folgenden Eckpfeilern:

- **Flexibel einsatzbereit:** Dank einer höheren Bereitschaft wird die Armee wieder in die Lage versetzt, je nach Bedrohung und Gefahr grössere Teile rasch aufzubieten, auszurüsten und einzusetzen. Dazu wird neu ein abgestuftes Bereitschaftssystem etabliert, das auch bei unerwarteten Ereignissen erlaubt, rasch Truppen aus dem Stand in den Einsatz zu bringen. Diese Wiedereinführung des Mobilmachungssystems beinhaltet auch die Bildung von Milizformationen mit hoher Bereitschaft, die im Falle eines Einsatzes die Lücken zwischen den aus dem Stand verfügbaren Berufs- und Bereitschaftsformationen ergänzen und unterstützen.
- **Gut ausgebildet:** Generell wirksamer und effektiver wird die Ausbildung, wobei ein Schwergewicht auf das Milizkader gelegt wird. Folgende Änderungen werden die Ausbildung nachhaltig verbessern: Alle Armeeingehörigen – Kaderanwärter inbegriffen – absolvieren wieder eine vollständige Rekrutenschule von 18 Wochen. Zudem werden Kader ihren letzten Grad während der Dauer einer ganzen Schule abverdienen.
- **Vollständig ausgerüstet:** Künftig werden Einsatzverbände dank der Verkleinerung der Armee und der Neuzuweisung des Materials wieder vollständig ausgerüstet. Insbesondere die Milizformationen mit hoher Bereitschaft werden in den Armeelogistikcentern und deren Aussenstellen rasch mit dem notwendigen Material ausgerüstet, das speziell für diese Formationen reserviert und vorbereitet wird.
- **Regional verankert:** Als wesentliches Bindeglied zu den Kantonen werden die Territorialdivisionen neu durch zusätzliche Truppen – insbesondere durch Infanteriebataillone – verstärkt. Dadurch wird bei Bedarf eine rasche, flexible und einsatzbezogene Unterstützung der zivilen Behörden ermöglicht. Als weitere Massnahme, um die regionale Verankerung der Armee zu unterstützen, sollen Wiederholungskurse wieder vermehrt in der Nähe von Wohngebieten durchgeführt werden.

Bedeutung der Partnerschaft für die Schweiz im Lichte dieser Entwicklungen

Die Schweiz lebt im gleichen sicherheitspolitischen Umfeld wie ihre Nachbarstaaten und teilt somit auch im Wesentlichen dieselben Bedrohungen und Gefahren. Insbesondere in Bezug auf die neuen

Bedrohungen (wie z.B. Cyber Warfare, hybrider Krieg, Terrorismus etc.) trifft dies ebenso für einen neutralen Kleinstaat zu. Die Ausprägung einzelner Bedrohungen oder Gefahren variiert allerdings auch wegen der zurückhaltenden Positionierung der Schweiz.

Die Übereinstimmung dieser Analysen führt jedoch nicht zwingend zu denselben strategischen Konsequenzen. Als neutraler Kleinstaat sind wir nicht an die Erwartungen der NATO gebunden, mit der Armee an Einsätzen ausserhalb des eigenen Territoriums teilzunehmen. Hingegen ist die Schweiz verpflichtet, eine weite Bandbreite an militärischen Mitteln selbstständig aufrechtzuerhalten. Die Aufgabe von Fähigkeiten zugunsten der Kooperation ist kein Thema.

Allerdings führt die Erkenntnis einer kürzeren Vorwarnzeit im Falle eines bewaffneten Angriffs zu übereinstimmenden militärstrategischen Überlegungen, so z.B. zur Erhöhung der Bereitschaft und der damit erzielten Flexibilität der Streitkräfte. Mit der VJTF etabliert die NATO eine schlagkräftige Antwort auf kurzfristige Bedrohungen. Mit dem neuen Bereitschaftssystem kann die Armee künftig wesentlich mehr Truppen schneller in einen Einsatz in der Schweiz bringen.

Art und Ausmass der Bedrohung führen dazu, dass sowohl die NATO als auch die Schweiz den Verteidigungsbegriff gesamtheitlicher betrachten. Um die Widerstandsfähigkeit der Staaten zu erhöhen, müssen die verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente vermehrt miteinander arbeiten. Dies erfordert von der Armee, dass sie rasch und flexibel zur Unterstützung der zivilen Behörden im Inland eingesetzt werden kann. Deshalb wird mit der WEA die regionale Verankerung und der Sicherheitsverbund Schweiz verstärkt.

Eine weitere gemeinsame Entwicklung liegt in der Verbesserung der Ausbildung. Die NATO strebt vermehrt Truppenübungen an, um den hohen Grad an Interoperabilität, den sie durch die vielen gemeinsamen Einsätze erlangt hat, beizubehalten. Die Schweiz hingegen setzt auf eine vertiefte Kaderausbildung und auf praktische Übungen mit Partnern im Rahmen des Sicherheitsverbundes, um die jungen Milizkader besser auf ihre Aufgaben vorzubereiten. Diese Entwicklung ist komplementär, da die Grundausbildung immer in nationaler Verantwortung stattfindet.

Die Rückbesinnung der NATO auf ihre Verteidigungsfähigkeit macht nicht nur aus deren Sicht eine aktive Partnerschaft mit der Schweiz wieder attraktiver, sondern bietet umgekehrt auch der Schweiz neue Chancen.

Durch die Beteiligung an der Partnerschaft erhöht die Regierung ihre Handlungsfreiheit: Im Verteidigungsfall oder im Fall einer anderen schwerwiegenden Bedrohung hat sie die Wahl, zu kooperieren oder auch nicht – mit wem auch immer. Unabhängig davon, für welche Alternative sie sich im konkreten Ereignisfall entscheidet, muss sie aber ihre Fähigkeit der Interoperabilität erhalten, allerdings immer unter Einhaltung der Grundsätze der Neutralität. Zusammenarbeit funktioniert nur, wenn man seine Partner und deren Arbeitsweise kennt. Oder anders gewendet: *In der Krise Köpfe kennen.*

Der aktuelle Entwurf des SIPOL B 2016 bekräftigt das Interesse der Schweiz, die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern wo sinnvoll beizubehalten und die Weiterentwicklung der Partnerschaftspolitik, unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen der Schweiz, aktiv mitzugestalten.² Die heutige Zusammenarbeit bestätigt diesen politischen Willen nachdrücklich und unterstreicht das Engagement der Schweiz innerhalb der Partnerschaft.

Die Kooperationsschwerpunkte Streitkräfteentwicklung, Ausbildung und Rüstungskooperation haben sich in der Zusammenarbeit bis anhin als richtig erwiesen: Der Bereich Streitkräfteentwicklung ist für die Aufrechterhaltung des weiten Spektrums militärischer Fähigkeiten der Armee zentral. Die Ausbildung profitiert vom breiten militärischen Wissen der NATO, welches auf Erfahrungen tatsächlicher Einsätze basiert. Zudem ermöglicht die Teilnahme an Übungen einen direkten Vergleich mit den Fähigkeiten anderer Armeen. Schliesslich wird die Zusammenarbeit im Rüstungsbereich weiterhin nützlich sein, denn die selbständige Entwicklung von Rüstungsgütern wird auch in Zukunft die Ausnahme bleiben. Als selbständiger Kleinstaat inmitten Europas ist es für die Handlungsfreiheit der Schweiz wichtig, die Kooperation selektiv mit Partnern weiterzuführen und bei Bedarf zu vertiefen. Mit dem Ziel, die unabhängige Gewährleistung der eigenen Sicherheit garantieren zu können.

² Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Entwurf vom 26. Oktober 2015, S. 35 f.

LE PARTENARIAT POUR LA PAIX : TOUT BÉNÉFICE POUR LES FORCES AÉRIENNES

Claude Meier¹

Généralités

Les besoins d'entraînement ou d'expérimentation dans des conditions aussi proches que possible de la réalité des opérations militaires ont incité les Forces aériennes à considérer des options d'entraînement à l'étranger à l'époque de la Guerre Froide déjà. Ainsi, les premières initiatives de coopérations internationales pour combler certaines lacunes dans le domaine de l'instruction et des connaissances techniques et tactiques, pour effectuer des vérifications de l'efficacité des systèmes d'armes ont été lancées bien avant la création du Partenariat pour la Paix. Dans ce sens, les activités d'instruction à l'étranger ainsi que les participations à des exercices communs avec des armées de l'air de nations partenaires poursuivent clairement plusieurs objectifs.

Tout d'abord l'entraînement dans des conditions réelles. Effectivement, elles permettent d'avoir accès à des espaces d'entraînement et des zones de tir qui présentent des caractéristiques et des dimensions qui n'ont pas leur égal en Suisse. L'exiguïté de notre espace aérien et l'évolution croissante du trafic aérien civil imposent des restrictions qui empêchent d'exploiter le plein potentiel des avions de combat, c'est-à-dire des limitations en matière de vols supersoniques, de vols de nuit, de vols à basse altitude ou tout simplement des horaires du service de vol. Ces derniers exemples ne s'appliquent pas seulement aux avions à réactions mais aussi aux avions d'entraînement turbopropulsés à hélice et aux hélicoptères. Il est en revanche possible de s'entraîner avec des avions de combat presque sans restriction au-dessus de la Mer du Nord ou de la Mer de Norvège.

Des entraînements communs ou la participation à des exercices avec des forces aériennes étrangères

1 Divisionnaire, Chef de l'État-major de l'armée, Après différentes affectations en État-major, il a assumé la fonction de sous-chef d'état-major opérations et planification à l'État-major des Forces aériennes et obtenu en cours d'emploi le Master of Advanced Studies in Security Policy and Crisis Management à l'EPFZ en 2013.

permettent de s'entraîner contre des avions et des systèmes d'armes différents. Les équipages suisses ont ainsi l'occasion de se mesurer directement à d'autres pilotes et d'approfondir leurs connaissances pratiques sur les possibilités et les systèmes d'autres armées de l'air. C'est ainsi que nos pilotes se sont entraînés avec ou contre un nombre impressionnant d'avions de combat de différents types et origines et se sont forgés une excellente réputation, ce qui contribue aussi à la valeur de dissuasion de l'armée.

Outre l'existence de moyens performants, d'une volonté de défense et d'une instruction adéquate, l'interopérabilité – qui, selon la terminologie de l'OTAN, désigne « l'aptitude des forces militaires à s'entraîner, à s'exercer et à opérer efficacement ensemble de manière cohérente, efficace et efficiente en vue d'exécuter les missions et les tâches qui leur sont confiées »² – est un élément essentiel de cette capacité de dissuasion. En effet, disposer d'une aptitude à coopérer maintient à la Suisse la liberté d'action nécessaire, pour le cas échéant être en mesure de coopérer militairement avec un « allié potentiel »³, lorsque la défense autonome du pays n'est plus possible et nécessite une « coopération selon les circonstances. »⁴

Finalement, cette capacité de coopération avec d'autres armées est aussi essentielle pour assurer des engagements conjoints, comme par exemple les actions d'entraide humanitaires du type de celle effectuée en 1999 en Albanie (opération ALBA) ou les actions dans le cadre de la promotion de la paix

2 Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle; Centre interarmées de concepts, de doctrine et d'expérimentation (CICDE); Paris: 16.12.2013 (amendé 01.06.2015).

3 Expression chère à l'historien Hervé de WECK. de WECK Hervé; *La Suisse peut-elle se défendre seule ?*; Bière: Editions Cabedita; 2011, p. 89. de WECK Hervé; *La guerre froide et la Suisse, recueil des conférences 2008*; Pully: Centre d'Histoire et de Prospective Militaire (CHPM) p. 22.

4 de WECK Hervé; *La Suisse peut-elle se défendre seule ?*; Bière: Editions Cabedita; 2011, p. 8.

tel que l'engagement d'hélicoptères de transport « Super Puma » à partir de l'automne 2002 au sein de la SWISSCOY au Kosovo.

Les débuts de la coopération internationale

Au milieu des années soixante déjà, des avions de combats suisses ont été déployés à l'étranger. Ainsi une campagne de tir a été effectuée en 1967 en France avec deux Mirage III S pour procéder à des tirs de vérification d'un type de missile air-sol ainsi qu'à des tirs aux canons air-air. Au cours des années quatre-vingt, dans l'impossibilité de vérifier en Suisse l'efficacité des missiles en tirs réels en raison de l'exiguïté de l'espace aérien et du manque d'équipement adéquat de mesure et d'analyse, des campagnes d'essais ont été conduites à quatre reprises avec différents types d'avions de combats au nord de la Suède. A cela s'est ajouté le déploiement de Mirages III RS de reconnaissance pour une campagne d'entraînement au vol à basse altitude en 1989.

A la fin des années septante deux pilotes suisses ont eu la possibilité de se familiariser avec les méthodes de combat de l'Armée de l'air israélienne.⁵ En outre, des échanges de pilotes militaires entre la Suisse et l'Afrique du Sud ont eu lieu entre 1983 et 1988.⁶ Dans le contexte de la Guerre Froide, et bien que problématique d'un point de vue purement politique, des échanges avec des armées de l'air qui engageaient les mêmes types d'avions de combat que la Suisse, à savoir le Mirage III, contre des moyens aériens identiques à ceux du pacte de Varsovie représentaient un intérêt militaire évident.

De 1985 à 1989, des détachements de Mirage III S et de F-5 Tigers ont été déployés annuellement en Sardaigne pour des campagnes d'entraînement au combat aérien et au vol supersonique à basse altitude. L'utilisation systématique du système électronique d'instrumentation de suivi de la manœuvre de combat aérien (*air combat maneuvering system* – ACMI) a permis d'augmenter de manière significative l'effectivité de

l'entraînement des équipages. Dès 1990, ce type d'entraînement a été transféré au-dessus de la Mer du Nord et était conduit à partir de la base de la Royal Air Force de Waddington jusqu'au début des années 2000.

C'est sans conteste au cours des années quatre-vingt que les bases de la coopération avec d'autres Etats ont été posées sous forme d'échanges dans le domaine de l'instruction. Dans le cadre de l'introduction du F-5 Tiger, des pilotes suisses ont été à plusieurs reprises suivre avec succès une instruction aux États-Unis dans le cadre des Fighter Weapons Instructor Courses. C'est à la même époque qu'un protocole d'accord pour l'instruction des pilotes a été signé avec la France. Ces deux accords ont été suivis par de nombreux autres traités bi- et multilatéraux.

A plusieurs reprises les acquisitions de matériel et d'équipements auprès de nations partenaires ont généré des impulsions significatives pour le développement des forces. En effet, outre l'effet dissuasif résultant de la démonstration de la qualité du personnel militaire et civil de l'armée suisse lors de formations, d'échanges et d'exercices aux côtés de nations partenaires, les acquisitions du F-5 Tiger (à la fin des années septante) puis du F/A-18 Hornet (à partir du milieu des années nonante) ont mis en évidence l'importance de disposer d'un degré d'interopérabilité suffisant avec les partenaires – tant du point de vue technique que de celui des procédures d'engagements.

Les atouts du Partenariat pour la Paix

Du point de vue de l'aviation militaire, les avantages de la participation de la Suisse au Partenariat pour la Paix sont multiples. Tout d'abord, elle ouvre la possibilité de s'engager plus ou moins intensément dans des comités, des groupes de travail et des activités dont les enseignements permettent de déduire des conséquences qui ont une influence directe sur le développement de la tactique, des techniques et des procédures d'engagements ou à plus large échelle sur le développement des

5 CARREL Fernand; *Amicale aviation 4, Histoire succincte du Mirage III*; Internet: http://www.amicaleaviation4.ch/html/1_4ea15b.html (consulté: 26.01.2016).

6 Suisse, Délégation des Commissions de gestion; Rapport sur l'enquête de la Délégation des Commissions de gestion; *Echanges de pilotes avec l'Afrique du Sud*; Bern, 28.09.1993. Internet: <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-delegationen/berichte-der-geschaefspruefungsdelegation/Documents/bericht-gpdel-pilotenaustausch-1993-09-28-f.pdf> (consulté: 26.01.2016).

forces.⁷ Ces réunions en divers formats permettent en outre d'établir des contacts et des échanges avec des représentants d'autres nations à différents échelons et d'étudier, d'évaluer ou de vérifier la pertinence des réflexions ou des options considérées ou suivies par la Suisse, tant sur le plan technique, opérationnel, logistique que des acquisitions.

A cela s'ajoute, les nombreuses possibilités de participation à des cours de formation et des instructions techniques ou d'état-major. Ces cours suivis individuellement ou dans le cadre de formations en groupe ont permis à un nombre conséquent d'officiers et de sous-officiers, tant de l'organisation professionnelle que de la milice, de se familiariser et de s'aguerrir aux techniques et aux procédures d'engagements en vigueur au sein de l'OTAN et des pays partenaires. Cette façon de procéder a permis de développer un noyau de connaissances et de compétences élémentaires, qui permet à l'armée de disposer d'un degré d'interopérabilité suffisant pour assurer une aptitude minimale afin de coopérer avec d'autres armées.

Les participations à des exercices d'état-major ou des exercices aériens conjoints de grande envergure dans le cadre du Partenariat permettent de s'entraîner et de se perfectionner aux nombreuses facettes de la conduite des opérations aériennes modernes dans un cadre international. Ce type d'exercices offre notamment aux armées de l'air qui y participent, la possibilité de mesurer dans le cadre de scénarios complexes leur degré d'interopérabilité respectif tant sur le plan opérationnel, technique que logistique afin d'en retirer un grand nombre d'enseignements. L'interopérabilité entre armées de l'air est la condition sine qua non pour conduire des actions aériennes communes comme par exemple dans le cadre d'engagements de promotion de la paix ou d'aide humanitaire. Pour la Suisse – qui ne fait pas partie de l'OTAN – le Partenariat est le

7 Dans le pôle de compétence des opérations aériennes, il s'agit de (liste non exhaustive):
Air and Missile Defence Committee (anciennement NATO Air Defence Committee (NADC)), Air Operations Working Group, Helicopter Interservice Working Group, Search and Rescue Working Group, Sub-Group 2 of the NATO Air Force Armaments Group, Air Force Service Task Group, Flight safety Working Group, Aeromedical Working Group, JCGUAS (Joint Capability Group on Unmanned Aircraft Systems), AMDC Air Situation Data Exchange.

cadre le plus important pour développer l'interopérabilité. Pour les Forces aériennes, la participation ciblée à des exercices aériens spécifiques⁸ constituent le facteur déterminant du retour d'expérience (RETEX) et contribuent à améliorer l'efficacité opérationnelle et à renforcer la sécurité des vols. Le fait de pouvoir se comparer directement à d'autres pays génère par ailleurs des impulsions bénéfiques au développement de l'armée.

Le Partenariat permet également de procéder à des expérimentations dans des domaines très pointus tels que la guerre électronique ou des mesures et des systèmes d'autoprotection. Les Forces aériennes participent par exemple aux campagnes EMBOW, au cours desquelles il s'agit de tester l'efficacité des contre-mesures face aux autodirecteurs des principaux missiles portables sol-air (Manpads) et missiles air-air engagés dans les théâtres d'opération probables. Ces efforts permettent de tirer de nombreux enseignements dans les domaines de l'efficacité des missiles et des systèmes et leurs d'autoprotection. En raison de l'absence d'équipement approprié de mesure et d'analyse mais aussi des contraintes liées à l'espace aérien, la Suisse n'est pas apte à exécuter des évaluations à cette échelle et de cette qualité de manière autonome.

La participation depuis 2010 de pilotes suisses au Tactical Leadership Programme (TLP) sur la base d'Albacete en Espagne illustre un autre volet de la coopération au sein du Partenariat. L'objectif de TLP est d'accroître l'efficacité des Forces aériennes dans le cadre du développement des compétences de planification et de conduite tactique des missions aériennes combinées. La formation dispensée au TLP est l'une des plus réputées et des plus exigeantes au monde et permet aux pilotes de s'aguerrir tactiquement dans un environnement très proche de la réalité opérationnelle et d'obtenir la certification de « chef de mission » qui les autorise à conduire des missions aériennes complexes. Durant le stage les scénarios des missions, qui sont traités tant au sol de manière académique que durant des vols, sont de difficulté croissante. Tous les types de missions sont couverts: entraînement au combat aérien dissimilaire, interdiction aérienne, attaques au sol,

8 A titre d'exemples et pour n'en citer que deux:
Arctic Challenge Exercise (anciennement Nordic Air Meet) exercice organisé par les pays scandinaves dans l'esprit du PpP ou le NATO Tiger Meet.

reconnaissance aérienne, missions de recherche et de sauvetage au combat (*Combat Search and Rescue – CSAR*). Les vols ne représentant qu'une partie de l'instruction, la phase de préparation en amont est tout aussi essentielle que les analyses des missions lors des débriefings. Une vingtaine d'instructeurs de différentes nations suivent les stagiaires pas à pas. En conséquence, la participation aux stages TLP constitue un élément essentiel qui permet aux Forces aériennes de maintenir et développer un noyau de compétence crédible dans le domaine de la défense.

Echange des situations aériennes nationales

Bien que l'établissement d'une situation aérienne commune à plusieurs nations (*Recognised Air Picture – RAP*) est une question à caractère éminemment politique, l'échange des situations aériennes respectives avec les pays limitrophes permet à la Suisse de disposer d'une meilleure détection lointaine pour la mission de sauvegarde de la souveraineté aérienne et en particulier pour les actions de police de l'air lors de la protection de conférences ou d'événements de portée internationale.

Une future participation de la Suisse à l'initiative ASDE (Air Situation Data Exchange) de l'OTAN présente des avantages opérationnels évidents pour assurer un service de police de l'air aussi efficace que possible. En effet, la sécurité de l'espace aérien dépend aussi de la qualité des informations relatives à la situation aérienne tant en Suisse que dans l'espace aérien des pays voisins. En raison du relief et de la rotondité de la terre, la détection aérienne lointaine des capteurs suisses est réduite. Faute de savoir ce qui se passe au-delà de la frontière nationale, les temps de réaction pour un engagement de police aérienne dans le ciel suisse se révèlent être, en fonction de la menace et de sa provenance, bien souvent trop courts. Disposer d'un accès indirect à des capteurs, certes à l'étranger, permet de les augmenter en conséquence. Cela représente du point de vue strictement militaire un avantage indéniable.

Une participation de la Suisse au programme ASDE permettrait l'échange des situations aériennes avec des pays limitrophes membres de l'OTAN, tout en garantissant que les servitudes liées au droit de la neutralité ou celles de la politique extérieure et de sécurité soient respectées. Effectivement le maintien de la confidentialité ainsi qu'une certaine indépendance peuvent être garantis par l'utilisation de solu-

tions techniques avancées (filtres). La participation à ce programme favorise la stabilité en Europe, tout en permettant, si la situation géopolitique l'exige, d'interrompre de tout temps la transmission de données.

Disposer d'une interopérabilité dans ce domaine constitue un avantage lors d'entraînements et d'exercices multinationaux, au même titre que la sécurité des vols dans les zones d'entraînement transfrontalières (*Cross Border Area – CBA*) s'en trouve renforcée. Pour nos voisins membres de l'OTAN, la participation de la Suisse au programme ASDE permettra de réduire la « zone marais » ou la « zone d'ombre » que constitue l'espace aérien suisse.⁹ Sans remettre en question la politique de neutralité du pays, cette coopération exploite la marge de manœuvre que lui accorde le droit de la neutralité. Ceci à plus forte raison, que les accords bilatéraux avec nos pays voisins, relatifs à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires, prévoient expressément l'échange des situations aériennes nationales sous certaines conditions. Une participation à ASDE simplifierait fortement la mise en œuvre technique de ces accords.

Conclusion

La participation aux différentes activités du Partenariat, tels que les exercices aériens de grande envergure, les stages de type TLP ainsi que les expérimentations opérationnelles, permet aux Forces aériennes de promouvoir l'échange de savoir-faire et d'expériences ainsi que d'évaluer sa capacité opérationnelle et son niveau de performance en comparaison directe avec d'autres forces armées (*benchmarking*). Elle assure en outre le maintien et le développement des compétences requises dans les domaines clés de l'aptitude de défense, des missions de protection et de sûreté ainsi que pour les possibles engagements dans le cadre de la promotion de la paix. Par cela elle constitue aussi un élément de dissuasion adaptée à la situation

9 Pour les pays de l'OTAN voisins de la Suisse la « zone marais » ou de la « zone d'ombre » constituée par l'espace aérien situé au-dessus de l'arc alpin et en particulier de l'Autriche et de la Suisse et qui est située à l'intérieur même du dispositif de l'OTAN représente un intérêt particulier. Les événements de septembre 2001 ont démontré la nécessité de disposer d'une situation aérienne identifiée sur l'ensemble d'un dispositif et du secteur d'intérêt. Pour nos voisins, la situation aérienne de l'espace aérien suisse constitue une lacune, un vide d'où peut émerger un danger potentiel pour leur sécurité.

géostratégique actuelle. Elle permet de plus d'accéder à des espaces d'entraînement et des zones de tir aux caractéristiques et aux dimensions uniques, inexistantes en Suisse et qui permettent d'exploiter à l'entraînement le plein potentiel des machines et des systèmes.

Qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, la coopération militaire doit respecter le principe de réciprocité qui implique, que tous les partenaires puissent en retirer un bénéfice matériel, financier ou en termes de compétences. L'Armée suisse ne peut pas se satisfaire de bénéficier des possibilités d'entraînement et d'échanges avec d'autres forces armées ou dans le cadre du Partenariat pour la Paix. Elle se doit également de proposer une contrepartie en mettant à disposition certaines compétences ou des services spécifiques. A ce jour, les contributions actives de la Suisse dans le cadre des activités et lors des exercices ont constitué une valeur ajoutée pour les nations du Partenariat pour la Paix. L'effort consenti doit impérativement être maintenu, la valeur opérationnelle de nos forces armées et le maintien de compétences clés en dépendent.



F/A-18 suisse pendant un entraînement aux vols de nuit dans le cadre des exercices multinationaux en Scandinavie (© VBS / @ DDPS)

PRAKTISCHER NUTZEN DER PARTNERSCHAFT FÜR DIE SCHWEIZER ARMEE

Peter Wanner¹

Entwicklung der Partnerschaft

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 entwickelte die NATO eine Politik der kooperativen Sicherheit: Um die Teilung Europas zu überwinden und für Stabilität im euro-atlantischen Raum zu sorgen, bot sie den ehemaligen Mitgliedern des Warschauer Pakts die Zusammenarbeit über alle alten Trennlinien hinweg an. Durch militärische Kooperation sollten gemeinsame Werte gefördert und das alte Misstrauen beseitigt werden. Zu diesem Zweck initiierte die NATO 1994 die Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, PfP) und lud alle demokratischen Staaten Nordamerikas und Europas ein, an diesem Programm teilzunehmen. Die Schweiz erklärte ihren Beitritt zur PfP 1996.

Das Ziel dieser Initiative besteht darin, durch militärische Kooperation gemeinsam Demokratie, Sicherheit und Frieden in Europa zu stärken. Im Unterschied zur NATO herrscht unter den Partnerstaaten aber keine Beistandspflicht, weshalb die Beteiligung an der PfP aus neutralitätsrechtlicher Sicht unbedenklich ist. Eine Partnerschaft zieht keinerlei völkerrechtliche Verpflichtungen nach sich, sondern beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit: Jeder Partner entscheidet selbst über den Grad seiner Partizipation.

1997 wurde die PfP auf politischer Ebene durch den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC) ergänzt. Im Angesicht des Nordatlantikrats (North Atlantic Council, NAC) der NATO-Mitgliedstaaten hat er die Funktion eines multilateralen Konsultationsforums für Fragen der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur und –kooperation. Der EAPC umfasst heute 50 Staaten (28 NATO-Mitglieder sowie 22 Partnerschaftsländer). War die PfP zunächst vor allem ein Instrument der militärischen Kooperation, wurde sie durch die Einführung des EAPC zu einem Instrument gesamtheitlicher sicherheitspolitischer Konsultationen. Ein besonderes Gewicht erhielt die

Kooperation im Zuge der Balkankriege, indem mit der IFOR/SFOR in Bosnien und der KFOR in Kosovo internationale Friedensmissionen mit UN-Mandat, aber unter Führung der NATO entstanden, in denen NATO-Mitglieder und Partner gemeinsam für Stabilität in dieser Region sorgten.

In der Folge entwickelte sich die Partnerschaft rasch zu einem viel genutzten Mittel der multilateralen Zusammenarbeit – nicht nur für ehemalige Mitglieder des Warschauer Pakts, sondern auch für die westeuropäischen neutralen oder allianzfreien Staaten. Über Europa hinaus wurden die Partnerschaftsbeziehungen der NATO im Laufe der letzten Jahre geografisch erweitert und erreichten ausserhalb des euro-atlantischen Raums auch Regionen wie den Mittleren Osten, Nordafrika und den asiatisch-pazifischen Raum. Insgesamt umfasst das Partnerschaftsnetzwerk der Allianz mittlerweile rund 60 Staaten.

Der Grund für die Erfolgsgeschichte der Partnerschaft liegt auf der Hand: Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und ihren Partnern verläuft entlang der Bedürfnisse der einzelnen Partner. Auf diese Weise bietet sie einerseits jenen Staaten, die eine Integration in die euro-atlantischen Sicherheitsstrukturen anstreben, konkretes Rüstzeug auf dem Weg zum NATO-Beitritt. Andererseits dient sie denjenigen Staaten, welche keinen Beitritt anstreben, als ein wichtiges sicherheitspolitisches Werkzeug, weil sie damit die Sicherheit und Stabilität in Europa aktiv mitgestalten können.

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz legt ihre Kooperationsschwerpunkte auf die Verbesserung der Zusammenarbeitsfähigkeit (Interoperabilität) in internationalen Friedensmissionen, auf Einsätze zur Unterstützung humanitärer Hilfe, auf zivile Notfallplanung und Katastrophenhilfe sowie auf die Stärkung des humanitären Völkerrechts. Daneben unterstützt sie auch die Aufnahme aktueller Themen, die eine Bedrohung des euro-atlantischen Raums darstellen. Sie leistet

¹ Brigadier, Chef Internationale Beziehungen Verteidigung

regelmässig Beiträge zu deren Behandlung im Rahmen des politischen Dialogs im EAPC und offeriert mittels militärischen Kursen oder Workshops auch Angebote in der praktischen Zusammenarbeit.

Obwohl im Zentrum Westeuropas gelegen, ist die Schweiz einer der wenigen Staaten zwischen dem Atlantik und der Ukraine, die weder der NATO noch der Europäischen Union angehören. Mit der Teilnahme an der Partnerschaft vergrössert die Schweiz ihre Handlungsfreiheit und ihre sicherheitspolitischen Optionen, ohne aber ihre Neutralität aufgeben oder Bündnisverpflichtungen eingehen zu müssen. Gleiches gilt auch für den schlimmsten Fall: einen bewaffneten Konflikt in Europa, in den auch die Schweiz verwickelt wäre. In dieser Situation hätte die Schweiz die Option, diese Herausforderung im Alleingang zu bewältigen oder die Unterstützung von Nachbarstaaten zu suchen. Um letzteres in der immer komplexer werdenden Welt der modernen Konfliktführung erfolgreich umsetzen zu können, muss vorgängig ein angemessenes Mass zur Fähigkeit der militärischen Zusammenarbeit (Interoperabilität) geschaffen werden. Es liegt somit im Interesse der Schweiz, die wenigen sich im multilateralen Bereich bietenden Möglichkeiten zur Kooperation zu nutzen.

Nutzen der Partnerschaft für die Schweizer Armee

Die Partnerschaft ist für die Schweizer Armee von grossem Wert in Bezug auf den Wissens- und Erfahrungsaustausch. Die Kooperation mit der NATO bietet der Armee einzigartige Vergleichsmöglichkeiten und erlaubt ihr den Zugang zu breitem militärischem Wissen. So kann auch sichergestellt werden, dass die Armee praxisnah ausbildet und im Bereich der technologischen Entwicklungen von Erfahrungen anderer profitiert und unter Umständen gar von Entwicklungs- oder Beschaffungsgemeinschaften nutzen ziehen kann.

Zum Erreichen dieses Ziels bietet die NATO ihren Partnern ein Menü an Aktivitäten in diversen Kooperationsbereichen an, aus dem jeder Teilnehmerstaat sein Kooperationsprogramm nach dem Prinzip der Freiwilligkeit und vor dem Hintergrund seiner Bedürfnisse zusammenstellen kann. In der Schweiz verabschiedet der Bundesrat ein individuelles Partnerschafts- und Kooperationsprogramm mit der NATO und berichtet dem Parlament jährlich über die Aktivitäten. In der militärischen Zusammenarbeit sind dabei für die Armee die Bereiche Streitkräfteent-

wicklung, Ausbildung und friedensfördernde Einsätze von zentralem Interesse.

Streitkräfteentwicklung

Gemeinsame Normen und Standards bei Geräten und Waffen, aber auch in den Verfahren können die Zusammenarbeit im Bedarfsfall massiv erleichtern. Auf Grund ihrer militärischen Macht gehört die NATO zu den massgeblichen Autoritäten weltweit. Kann die Schweizer Armee die Weiterentwicklung ihrer militärischen Fähigkeiten nicht autonom wahrnehmen bzw. ihre Fähigkeitslücken nicht adäquat schliessen, so ist sie auf den Zugang zu diesen Normen und Standards angewiesen.



173rd Military Committee in Chiefs of Defence Session mit Interoperability Platform Partnern, 20. Mai 2015 (© NATO)

Mit der Partnerschaft besteht für die Schweiz aber auch die Möglichkeit, aktiv an der Weiterentwicklung dieser Normen und Standards im Rahmen der NATO mitzuwirken. So kann sie einerseits aus der Perspektive eines neutralen Kleinstaates Einfluss nehmen, andererseits ergibt sich ein Mehrwert für die Armee: Der Informations- und Erfahrungsaustausch mit Experten anderer Nationen ergeben internationale Vergleichsmöglichkeiten und führen zu wertvollen Erkenntnissen. Diese fliessen als konkrete Beiträge im Hinblick auf eine auftragsgerechte Leistungserbringung in die Fähigkeitsentwicklung der Armee ein. Nicht zuletzt dient die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen auch der Interoperabilität, indem die Interessen der Armee bei der Erarbeitung militärischer Standards vertreten und gewahrt werden können.

Ausbildungszusammenarbeit

Die Teilnahme an der Partnerschaft erlaubt der Armee den Zugang zu einem umfangreichen Ausbildungs- und Übungsangebot der NATO und ihrer Partner. Die Teilnahme an internationalen Ausbildungskursen für Einzelpersonen und die Beteiligung von Ar-

meeangehörigen an internationalen Übungen dienen dem Know-how-Transfer und lassen einen Vergleich der eigenen Fähigkeiten mit denjenigen anderer Armeen zu. Dieser Erfahrungsaustausch ist insbesondere für die Schweizer Armee mit ihrem Milizsystem von erheblichem Nutzen. Im Gegenzug bietet die Schweiz der NATO und ihren Partnern jährlich ca. 25 Ausbildungskurse an. Die Vermittlung des humanitären Völkerrechts, der zivil-militärischen Zusammenarbeit, der Abrüstung sowie von spezifischem militärischem Fachwissen sind Themen, die der Schweiz, ihrer Neutralität und ihrem Milizsystem entsprechen.

Die Schweiz nimmt zudem jährlich an mehreren von der NATO durchgeführten militärischen Übungen teil. Bei diesen Übungen geht es hauptsächlich um Stabsarbeit in einem multinationalen Umfeld, wobei als Szenario zumeist ein fiktiver UNO-mandatiertes Friedensförderungseinsatz dient. Für die Armee sind solche Übungen eine Gelegenheit, die Arbeit in einem multinationalen Stab zu trainieren und Einblick in die Stabsarbeit anderer Streitkräfte zu erhalten. Sie kann zudem in Bereichen trainieren, die in der Schweiz gar nicht möglich sind. So beteiligt sich die Luftwaffe regelmässig an Flugtrainings im Ausland, die in dieser Art aufgrund des kleinen Luftraums und der dichten Besiedlung hierzulande nicht möglich sind.

Friedensfördernde Einsätze der Schweizer Armee

Die Bundesverfassung und das Militärgesetz übertragen der Armee drei Aufgaben: Neben der Verteidigung und der Unterstützung der zivilen Behörden ist der dritte Auftrag der Armee die Friedensförderung im internationalen Rahmen. Solche Einsätze im internationalen Umfeld bedingen per se Interoperabilität, denn sie ergeben automatisch eine Interaktion vor Ort mit Truppen anderer Nationen. Die Einführung von Standards, die zusammen mit Alliierten und Partnern erarbeitet wurden und der Erlangung der Interoperabilität dienen, erhöhen in Krisen die Handlungsfreiheit der Armee, da sie mit verschiedenen Partnern zusammenarbeiten kann.

Da für die friedensfördernden Einsätze Freiwilligkeit gilt und durch das Milizsystem keine vorbestimmten Truppen eingesetzt werden können, werden jeweils ad-hoc-Verbände zusammengestellt. Während der einsatzbezogenen Ausbildung (EBA) für den spezifischen Einsatz muss im Gegensatz zu anderen Nationen somit in sehr kurzer Zeit ein hohes Niveau

erreicht werden. Um dies überhaupt zu ermöglichen, setzt das Milizsystem einen guten Grundausbildungsdienst (GAD) voraus. Dies wird sichergestellt, indem der GAD auf die Interoperabilität der gesamten Armee abzielt und so eine solide Grundlage für die EBA geschaffen wird. Anhand internationaler Einsätze kann also der Beweis erbracht werden, dass das Ausbildungssystem der Armee funktioniert.

Fazit

Die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden bietet der Schweiz ein unverbindliches und flexibles Format zur Wahrung ihrer sicherheitspolitischen Interessen und ermöglicht ihr die Mitgestaltung der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur. Sie bietet der Armee die Gelegenheit zur punktuellen Kooperation nach eigenen Interessen, wobei sie keine Verpflichtungen eingehen muss. Im Rahmen der Partnerschaft hat sie Zugang zu Wissen und Einsatzerfahrung. Sie kann ihre Fähigkeiten mit denjenigen anderer Armeen vergleichen und daraus Schlüsse für ihre Entwicklung ziehen. Sie kann an multilateralen Übungen teilnehmen und so Ausbildungen absolvieren, welche in der Schweiz nicht möglich sind. Somit wird sie befähigt, im Rahmen multinationaler Einsätze zu bestehen.

UTILITÉ DE L'INTEROPÉRABILITÉ

Laurent Currit¹

Il n'est possible de travailler ensemble efficacement que si des dispositions sont en place pour assurer une coopération harmonieuse. Depuis sa création en 1949, l'OTAN s'emploie à ce que ses membres et ses partenaires, sous différentes formes, soient aptes à travailler ensemble. L'utilité de l'interopérabilité pour la Suisse est double : en matière d'engagement et en matière de développement des forces. Elle n'est en rien un pas vers l'adhésion, elle permet à la Suisse de se positionner comme état fiable en matière de sécurité sur le continent Européen.

Introduction

L'OTAN définit l'interopérabilité comme étant l'aptitude à agir ensemble de manière cohérente, efficace et efficiente afin d'atteindre les objectifs tactiques, opérationnels et stratégiques de l'Alliance. L'objectif est d'éviter les doubles emplois, de mettre en commun les ressources et de créer des synergies entre les 28 alliés et, chaque fois que possible et dans des conditions très variées, avec les pays partenaires.

Aujourd'hui, il n'est pas nécessaire d'avoir les mêmes équipements militaires, l'essentiel est que les équipements puissent partager des services communs et qu'ils soient capables d'interagir, de communiquer et d'échanger des données et des services avec les autres dispositifs auxquels ils sont connectés. L'interopérabilité a des aspects *techniques* (matériels, équipements, armements, systèmes), *procéduraux* (doctrine et procédures) et *humains* (terminologie et formation). Ces trois aspects sont essentiels pour la mise en œuvre des initiatives au sein de l'OTAN comme par exemple l'interconnexion des forces (CFI) et des programmes de partenariat (PARP).

Rôle de l'interopérabilité

L'interopérabilité est un des éléments de la mise en œuvre de la standardisation. En effet, avant la mise en œuvre de normes et de standards, il faut pouvoir les créer, les définir et les adapter à des besoins complexes et parfois contradictoires. De plus, les normes et standards doivent être faciles d'accès et durables, ce qui implique un suivi au cours du temps. D'autre part encore, la mise en œuvre de normes a souvent des conséquences sur l'organisation et la structure de ceux qui veulent les implémenter. Cet ensemble d'éléments autour de l'interopérabilité prend de plus en plus d'importance et fait l'objet d'une propre organisation au sein de l'OTAN pour les gérer : la NSO (*NATO Standardization Organization*) qui est chapeautée par un comité directement subordonné au Conseil de l'Atlantique Nord, composé de représentants des pays membres et des partenaires. L'interopérabilité est donc un élément de mise en œuvre très important des orientations stratégiques définies par la politique de standardisation, autant pour les aspects opérationnels que pour les aspects de développement des forces : l'interopérabilité doit fournir une réponse aux objectifs de standardisation.



Standardisation nécessaire: F/A-18 suisse ravitaillé en vol par un avion ravitailleur américain (© VBS / © DDPS)

Mécanismes

Ces objectifs de standardisation peuvent être atteints par des mesures spécifiques dans divers domaines

¹ Col EMG, Etat-Major de l'Armée. Chef de la recherche et du développement en matière de doctrine à l'Etat-Major de l'Armée et a fait partie du Comité de Standardisation de l'OTAN en tant que représentant de la Suisse partenaire de 2014 à 2015. Il sera engagé en tant que membre de la faculté au Collège de Défense de l'OTAN dès le mois d'août 2016.

dont nous pouvons ici citer les plus importants : les normes, la formation, les exercices, les retours d'expériences, les démonstrations ainsi que les tests et essais. Les objectifs d'interopérabilité ne peuvent donc pas être atteints que par les seules forces armées, il est nécessaire de collaborer activement avec d'autres organisations, en particulier celles qui, publiques ou privées, procurent l'armement et l'équipement.

Evolution

Les forces armées des pays membres de l'OTAN sont parvenues à un niveau élevé d'interopérabilité pour toutes les troupes prévues pour être engagées au sein des opérations de l'alliance. Ceci n'a pu être atteint qu'après plusieurs dizaines d'années de planification, d'entraînement et d'exercices multinationaux. Les opérations et missions dans les Balkans, en Méditerranée et en Afghanistan, en Libye en particulier ont permis aux Alliés de mettre en pratique l'interopérabilité et de la renforcer grâce aux retours d'expérience. Ces opérations ont d'ailleurs aussi permis aux pays partenaires d'améliorer leur interopérabilité, voire dans un sens plus large de développer leur coopération avec l'Alliance.

Malgré tout, une parfaite interopérabilité au sein de l'Alliance reste difficile en raison des disparités technologiques, des capacités d'intégration au sein du commandement et du contrôle de mission, des différences de doctrine et bien entendu des déficits de ressources. Ceci vaut naturellement aussi et même probablement plus fortement pour les pays partenaires.

Pour tenter de combler ces déficits et améliorer encore le niveau d'interopérabilité des forces, l'OTAN a lancé ces dernières années plusieurs mesures, en particulier :

- Dans le domaine de la normalisation, un programme de vérification, de mise-à-jour et d'adaptation des normes (les fameux STANAG) ;
- Dans le domaine de la mise à disposition des normes : l'accès simplifié aux normes en vigueur, en particulier pour les entreprises d'armement ;
- Dans le domaine des normes elles-mêmes avec l'utilisation de plus en plus fréquente de normes civiles, en particulier pour éviter les doublons avec les normes militaires.
- Dans le domaine de la doctrine, en standardisant

les techniques, tactiques et procédures et en les diffusant au travers des centres d'excellences (COE) et d'entraînement dans l'ensemble de l'Europe et dans toute l'Amérique du Nord.

Utilité pour les partenaires et en particulier pour la Suisse

L'interopérabilité est un aspect important des divers partenariats de l'OTAN. La principale fonction du Partenariat pour la Paix (PPP) est d'accroître la capacité des participants à agir de concert, s'ils décidaient de participer à des opérations conjointes avec l'OTAN. D'autres formes de partenariats ont vu le jour, avec les Emirats Arabes Unis par exemple qui ont travaillé étroitement avec le contingent français de la KFOR, ou avec l'Australie et la Nouvelle Zélande dans le cadre des opérations en Afghanistan.

En Suisse, l'interopérabilité est un des éléments mis en place par la stratégie de coopération en matière de sécurité apparue dans le rapport de politique de sécurité 2000 et confirmé en 2010. Aujourd'hui, le partenariat de la Suisse avec l'OTAN se manifeste par 29 objectifs d'interopérabilité, choisis par la Suisse et évalués régulièrement. A la différence des membres de l'OTAN et pour des raisons évidentes de neutralité, la Suisse ne prévoit pas de troupes organiques (bataillons, brigades) « marquées » pour un engagement au sein de l'OTAN et entraînées spécifiquement pour cela. Concrètement, dans un premier cas des formations ad-hoc sont constituées sur une base volontaire et formées spécifiquement pour des engagements décidés politiquement. Dès lors la formation est faite naturellement sur une base interopérable et avec l'application de STANAG sélectionnés. Dans l'autre cas, certaines normes sont introduites au sein de toute l'armée à différents niveaux au travers des capacités opérationnelles. Il s'agit là essentiellement de pouvoir appréhender techniquement les changements technologiques, d'en assumer et d'en suivre le développement rapide ou de répondre à des besoins spécifiques (forces aériennes, forces spéciales par exemple).

En effet, même s'il n'y a pas en Suisse de volonté d'adhésion ni même de préparation ou de coopération en matière d'opérations de défense avec l'OTAN ou les pays membres, il n'en demeure pas moins qu'une interopérabilité mesurée avec nos voisins et avec l'Alliance s'avère extrêmement utile.

Comme pour l'Alliance elle-même, l'utilité se décline de deux manières :

- En matière d'engagement, que ce soit en matière de catastrophe ou d'engagements de sûreté, les événements possibles ne connaissent pas de frontière et des collaborations avec les partenaires touchés par ces événements sont souvent nécessaires. Toutes les troupes peuvent être affectées à de tels engagements et ainsi des standards adaptés doivent être implémentés au niveau de toute l'armée mais à des intensités et des niveaux différents. Notons par ailleurs que ces types d'engagements sont subsidiaires et qu'une autre forme d'interopérabilité est nécessaire avec les partenaires de la Protection de la Population. Pour d'autres engagements, par exemple pour le maintien de la souveraineté aérienne ou pour des évacuations de ressortissants suisses, un haut niveau d'interopérabilité est nécessaire.

Pour les engagements en matière de maintien de la paix, les standards sont utilisés de manière ad-hoc en fonction des décisions et des limitations politiques imposées.

- En matière de développement des forces, puisque ces développements doivent permettre les engagements, un certain niveau d'interopérabilité est nécessaire. D'autre part, la mondialisation fait que les mêmes développements technologiques s'imposent à tous les pays, membres d'une alliance ou neutres. En outre, en participant à de nombreux groupes de travail, la Suisse a souvent l'occasion d'influencer les décisions et de démontrer son savoir-faire et sa capacité d'innover.

En conclusion, l'implémentation d'une certaine interopérabilité au sein des forces armées suisses est loin d'être une étape vers l'intégration dans l'OTAN, un pas en direction d'une perte de souveraineté ou une limitation de notre liberté de manœuvre. Bien au contraire, c'est un soutien, une alliée de la neutralité qui permet à la Suisse de conforter sa position et de maintenir son rôle sécuritaire sur le continent européen.

NUTZEN DER PARTNERSCHAFT FÜR DIE EINSATZORIENTIERTE AUSBILDUNG IN DER FRIEDENSFÖRDERUNG

Markus Schmid¹

Das Ausbildungszentrum SWISSINT (AZ SWISSINT) in Stans ist verantwortlich für die Ausbildung derjenigen Schweizer Armeeangehörigen, welche einen friedensfördernden Einsatz im Ausland leisten. Darüber hinaus sind mehrere Kurse am AZ SWISSINT offen für internationale Teilnehmerinnen und Teilnehmer. So wurden im Jahr 2015 in 20 Kursen 611 Personen, davon 60 Internationale Teilnehmende, im Bereich Friedensförderung ausgebildet. Die Mitwirkung an der Partnerschaft für den Frieden (PfP) findet im AZ SWISSINT in unterschiedlicher Weise seinen Niederschlag. Die Partnerschaft ist nutzbringend für die Ausbildung und dient folglich auch direkt oder indirekt dem Einsatz unserer Armeeangehörigen in friedensfördernden Einsätzen.

Auswirkungen im AZ SWISSINT durch die Teilnahme der Schweizer Armee am PfP Programm

Das AZ SWISSINT hat dank dem Status der Schweiz als PfP Mitglied Einsitz in zwei Gremien, welche für die Ausbildung auf dem Gebiet der Friedensförderung von wichtiger Bedeutung sind: Auf der einen Seite handelt es sich um PTEC (Partnership Training and Education Centres). Diese Vereinigung von nationalen und multinationalen Ausbildungsinstitutionen spielt eine wesentliche Rolle in der Zusammenarbeit der NATO mit deren Partnerstaaten. Dabei soll die Harmonisierung und Weiterentwicklung der Ausbildung erreicht werden, um die Zusammenarbeit in Einsätzen effektiv und effizient zu gestalten. Etabliert 1998, im Rahmen des PfP Programms, hat sich PTEC im Jahr 2008 auch dem Mediterranean Dialogue (MD), der Istanbul Cooperation Initiative (ICI) sowie weiteren Ländern mit Partnerschaftsprogrammen zur NATO geöffnet. Das AZ SWISSINT wurde 2011 durch den Nordatlantikrat als damals achtzehntes PTEC Mitglied zertifiziert. Heute bilden dreissig Ausbildungsinstitutionen die PTEC Gruppe. Konkret finden pro Jahr ein bis zwei Treffen der Arbeitsgruppe sowie eine Kom-

mandantenkonferenz statt. Gerade letztere hat in den vergangenen zwei Jahren an Profil gewonnen, findet sie doch im Rahmen der Training Synchronisation Konferenz unter Leitung des ACT (Allied Command Transformation) statt. Das AZ SWISSINT ist aktives Mitglied von PTEC, sendet regelmässig Vertreter an die entsprechenden Zusammenkünfte und hat 2013 ein Forum der Arbeitsgruppe im Kompetenzzentrum SWISSINT in Stans organisiert.

Beim zweiten Gremium, in welchem das AZ SWISSINT tätig ist, handelt es sich um TEPSO (Training and Education for Peace Support Operations). TEPSO ist eine NATO Arbeitsgruppe, welche auch den Partnerstaaten offen steht und sich spezifisch mit Themen aus dem Bereich der Friedensförderung befasst. Wie in PTEC spielt in diesem Gremium der Wissens- und Erfahrungsaustausch eine zentrale Rolle. Darüber hinaus ist die Förderung der Interoperabilität eines der Hauptziele. Zu diesem Zweck produzieren die Ausbildungszentren, welche in TEPSO tätig sind, ein Manual, also eine Lehrschrift, welche der Harmonisierung und Standardisierung der Ausbildung auf dem Gebiet der Friedensförderung dient. Das Manual wird laufend an die sich ändernden Bedürfnisse in den aktuellen Konflikten angepasst und entwickelt sich so ständig weiter. Auch in TEPSO ist das AZ SWISSINT ein ambitioniertes Mitglied. So führte das AZ SWISSINT bereits zwei Arbeitsgruppentreffen im Kompetenzzentrum SWISSINT in Stans in den Jahren 2011 sowie 2015 durch.

Die PfP Mitgliedschaft wirkt zuweilen auch direkt auf spezifische Kurse am AZ SWISSINT. Besonders hervorzuheben ist dabei der SUNMOC (Swiss United Nations Military Observer Course), in welchem UN Military Experts on Mission, vor allem UN Militärbeobachter, sowie UN Stabsoffiziere ausgebildet werden. Diesen Kurs hat die Schweiz von Beginn weg als Aktivität in das PfP Programm

¹ Oberst i GSt, Kommandant Ausbildungszentrum im Kompetenzzentrum SWISSINT

eingebraucht.² Mittlerweile sind weitere Kurse, welche am AZ SWISSINT angeboten werden, dazugekommen: Zum einen der Introductory Course for Peace Support Operations (ICPSO) in welchem Spezialistinnen und Spezialisten zum Beispiel für den Bereich Humanitäre Minenräumung, SSR (Security Sector Reform) oder Regionale Militärische Kooperation auf den Einsatz vorbereitet werden. Und zum anderen der MMPCBA (Military Medical Personal Course for the Balkan Area), welcher in Mazedonien durchgeführt wird. Diese Kurse, die in der Partnerschaft angeboten werden, sind heute Teil des Partnership Cooperation Menu (PCM). Technisch gesehen, werden die Kurse des PCM auf ePRIME, einem Informations Management System, aufgeschaltet und so den Partnerinstitutionen sichtbar gemacht. Diese Einrichtung kann das AZ SWISSINT ebenfalls dank der PfP Mitgliedschaft nutzen.

Ferner ist die Ausbildung der SWISSCOY zu vermerken. Mit der SWISSCOY stellt die Schweizer Armee in der von der NATO geführten KFOR in Kosovo bis zu 235 AdA zur Verfügung.³ Während der Ausbildung trägt das oben beschriebene TEPSO Manual ganz konkret dazu bei, dass die SWISSCOY als Gesamtes und die einzelnen Kader sowie die Soldatinnen und Soldaten die Zusammenarbeitsfähigkeit - die Interoperabilität - im Einsatz erreichen.



Schweizer Angehörige eines Liaison and Monitoring Team der KFOR (@SWISSINT)

Schliesslich betreffen auch die Partnerschaftsziele im Rahmen des PARP (Planning and Review Process)

- 2 So im Präsenationsdokument der Schweiz für die Partnerschaft für den Frieden vom 30.10.1996 unter „Prioritäre Bereiche“ sowie „Mittel und Aktivitäten“.
- 3 Bundesbeschluss über die Verlängerung der Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (KFOR) vom 4. Juni 2014.

das AZ SWISSINT. Dabei geht es um die Beurteilung militärischer Fähigkeiten im Hinblick auf Ausbildung und Einsätze. Zwei Partnerschaftsziele beziehen sich konkret auf die Arbeit am AZ SWISSINT. Es geht dabei um die einsatzbezogene Ausbildung für Kräfte in der Krisenbewältigung; und zwar zum einen als kollektiver Verband sowie zum anderen als Einzelpersonen.

Nutzen

Das AZ SWISSINT kann auf Grund der Partnerschaft in mehreren Bereichen einen Nutzen ziehen:

Erstens dient die durch die Partnerschaft erreichte Standardisierung und Harmonisierung der Interoperabilität. Speziell zu erwähnen ist das TEPSO Manual, welches als gemeinsame Basis die Ausbildung für friedensfördernde Einsätze im Rahmen der NATO standardisiert. Dank der aktiven Rolle des AZ SWISSINT gelingt es, oft im Verbund mit anderen Ausbildungszentren, Interessen zu platzieren, was ohne Mitgliedschaft nicht möglich wäre.

Zweitens ist durch den steten Austausch mit Ausbildungsinstitutionen der Partnerstaaten auf verschiedenen Ebenen (zum Beispiel: Einsatzverfahren, methodische und didaktische Bereiche, Ausbildungsgrundlagen, Austausch von Ausbildungspersonal) ein Leistungsvergleich, das sogenannte Benchmarking, möglich. Gerade das AZ SWISSINT ist mit seiner im Vergleich mit anderen Trainingsinstitutionen kleinen Grösse auf diesen Vergleich angewiesen. Die intensive und institutionalisierte Zusammenarbeit unterstützt das Bestreben, der dynamischen Entwicklung in der Friedensförderung zu folgen. Für die Ausbildung in der internationalen Friedensförderung sind Kenntnisse der Vorgaben von Partnerstreitkräften sowie internationalen Organisationen unentbehrlich. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass im AZ SWISSINT seit einigen Jahren der Weiterentwicklung und Doktrin grösseres Gewicht beigemessen wird. In diesem Zusammenhang ist auch der Nutzen des Netzwerkes, welches dem AZ SWISSINT durch die Partnerschaft zu Gute kommt, zu nennen. Die Ansprechpersonen zu kennen, spielt im Bereich der militärischen Friedensförderung eine wichtige Rolle; vor allem für die Schweizer Armee, welche an manchen Orten in Nischenbereichen tätig ist.

Drittens wird durch die Partnerschaft der Austausch von Ausbildungspersonal und Teilnehmenden er-

leichtert. Das PCM fördert diesen Aspekt. Das AZ SWISSINT profitiert in diesem Rahmen auf zwei Arten: Einerseits durch den Erhalt von internationalem Ausbildungspersonal sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Für einen Einsatz im internationalen Umfeld ist die Cultural Awareness, also das Kulturbewusstsein, ein entscheidender Faktor. Durch die Internationalität bereits in Kursen am AZ SWISSINT profitieren die Teilnehmenden, vor allem auch jene aus der Schweiz mit tendenziell weniger internationaler Erfahrung als ihre ausländischen Pendanten. Weiter kommt dazu, dass vor allem mit dem Einbezug von internationalem Ausbildungspersonal ein zusätzlicher Wissenstransfer und eine Horizont-erweiterung in den Kursen und im AZ SWISSINT stattfindet. Auf der anderen Seite profitiert das AZ SWISSINT umgekehrt auch davon, dass es Mitarbeitende und Auszubildende in andere Trainingsinstitutionen senden kann. In Bezug auf Ausbilderinnen und Ausbilder können deren Kenntnisse in Sachfragen, aber auch in didaktisch-methodischen Bereichen, gesteigert werden.

Schliesslich, *viertens*, hat das AZ SWISSINT in den PFP Gremien und im Austausch mit den Partnerinstitutionen die Möglichkeit, die Schweizer Armee und deren Werte zu positionieren. Freilich findet dies in einem kleinen Rahmen statt; dennoch ist das AZ SWISSINT durch seine Ausrichtung in der Friedensförderung eines der Schaufenster, in welchem sich die Schweizer Armee internationalen Partnern präsentieren kann. In diesem Zusammenhang erzielen natürlich auch die Schweizer Armeeangehörigen, welche nach einem Kurs am AZ SWISSINT einen Einsatz leisten, einen grossen Effekt.

Weiterentwicklung und mögliche Perspektiven

Wie dargestellt, dient die Partnerschaft für den Frieden dem AZ SWISSINT in mehrerer Hinsicht. Die institutionelle aber dennoch flexible Zusammenarbeit kommt dem AZ SWISSINT sehr entgegen. So soll das Niveau der Zusammenarbeit in quantitativer Hinsicht ähnlich bleiben wie heute. Wichtig wird auch weiterhin sein, dass das AZ SWISSINT nicht nur passiv Vorteile aus der Partnerschaft erlangt, sondern sich ständig aktiv einbringt und sich anbietet. Eine Entwicklung ist im Qualitätsbereich möglich; hier wird das AZ SWISSINT automatisch durch das dynamische Umfeld der Friedensförderung beeinflusst. So werden in Zukunft andere Themen die Gremien beschäftigen, neue Kurse im PCM dazukommen sowie andere wieder wegfallen und

die Schwergewichte der Zusammenarbeit abhängig von militärpolitischer Agenda und Zusammenarbeit im Einsatz sich ändern. Für das AZ SWISSINT misst sich auch in Zukunft der Nutzen der Partnerschaft konkret an der Möglichkeit, die Ausbildung der Schweizer Armeeangehörigen im Hinblick auf ihren Einsatz zu verbessern.

armasuisse UND DIE PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN

Martin Sonderegger¹

armasuisse ist die zentrale Beschaffungsorganisation für die Schweizer Armee. Als eigenständige Verwaltungseinheit ist das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) eines von sieben Ämtern oder Gruppen des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Die zivilen Spezialisten des Bundesamtes für Rüstung decken ein breites Tätigkeitsfeld ab, das von der Evaluation und der Beschaffung von Gütern und komplexen Systemen über technisch-wissenschaftliche Dienstleistungen bis hin zum Bau, der Bewirtschaftung und den Verkauf von Immobilien reicht.

Die «Raison d'être» von armasuisse ist es, die Schweizer Armee in ihrer Auftragserfüllung zu unterstützen und dabei ganzheitliche Lösungen mit einem optimalen Kosten/Nutzen-Verhältnis über den ganzen Lebensweg anzubieten.

Umgang mit Ressourcen und Vernetzung als Erfolgsfaktor

Obwohl die Nachfrage nach Sicherheit aufgrund der aktuellen politischen Lage in Europa und den Grenzgebieten generell wieder im Steigen begriffen zu sein scheint und gegenwärtig verschiedene Länder ihren Verteidigungshaushalt erhöhen wollen, stehen dennoch die Armeen und die Rüstungshersteller gleichermaßen unter Druck.

Während es auf Seiten der Industrie beispielsweise neue technische und nicht selten kostenintensive Anforderungen des Nutzers zu erfüllen gilt, sinken – im Vergleich zu früheren Zeiten – die Stückzahlen auf Seiten des Abnehmers. Dies wiederum treibt den Preis für einzelne Systeme in die Höhe.

Härtere Preisverhandlungen durch die Beschaffungsorganisationen und neue Anbieter von Rüstungsgütern – auch aus Schwellenländern – setzen zudem den etablierten Herstellern weiter zu.

Wie jede Beschaffungsorganisation steht auch armasuisse in ihrer Arbeit auf vielfältige Art und Weise im Fokus der Öffentlichkeit und der Politik. Um eine optimale finanzielle und personelle Ressourcennutzung sicherstellen zu können, wird als eine der verschiedenen Massnahmen eine enge Vernetzung mit in- und ausländischen Partnern als Erfolgsfaktor betrachtet.

armasuisse verfügt und unterhält deshalb ein umfassendes sowie etabliertes nationales und internationales Beziehungsnetz. Diese Kontakte reichen sowohl in die schweizerische als auch in die internationale Sicherheitsindustrie bis hin zu staatlichen Regierungsstellen, (Europäische Verteidigungsagentur, NATO), Forschungsanstalten und Universitäten sowie Beschaffungsorganisationen.

Nutzen der Partnerschaft für armasuisse

Mit dem Beitritt zum Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP) nutzt die Schweiz seit 1996 ein Angebot, das aus neutralitätsrechtlicher Sicht unbedenklich ist und es den Teilnehmerstaaten ermöglicht, ohne völkerrechtliche Verpflichtung in verschiedenster Art und Weise zusammenzuarbeiten.

Aufgrund ihrer Neutralität sowie der organisatorischen Ausrichtung als «Bürgerarmee» (Milizarmee) sind der Schweiz, als inmitten von Europa gelegener neutraler Kleinstaat, in der internationalen Zusammenarbeit natürlich Grenzen gesetzt. Während bei der Schweizer Armee deshalb die Themen «Streitkräfteentwicklung», «Ausbildung» und «friedensfördernde Einsätze» im Zentrum stehen, sind es bei armasuisse organisations- und themenspezifische Bereiche aus der Beschaffung, dem Support (Lebenswegmanagement) sowie der «Forschung» und «Technologie».

Der Informations- und Erfahrungsaustausch zu Forschung und Technologie ermöglicht dabei einen Überblick über die Schwerpunkte, die in den westlichen Streitkräften hinsichtlich militärisch relevanter Zukunftstechnologien gesetzt werden. Der multi-

¹ Rüstungschef, armasuisse (Bundesamt für Rüstung)

laterale Wissensaustausch bietet weiter die Möglichkeit, bei der armasuisse Kompetenzen zur Beurteilung und Früherkennung von Technologien aufzubauen.

Durch einen armasuisse-Mitarbeiter in Brüssel (NATO und EU) werden die Interessen des Rüstungsbereichs vertreten. Weitere armasuisse-Mitarbeiter aus den Kompetenzbereichen Beschaffung, Wissenschaft und Technologie (W+T) und armasuisse Immobilien nehmen regelmässig im Rahmen von nationalen Rüstungsvorhaben in rüstungsspezifischen Fachausschüssen der NATO Einsitz.

Nachfolgend drei Beispiele von konkreten und geplanten Teilnahmen:

Konkrete PfP-Partnerprogramme im Bereich der Rüstung/Beschaffung

a. Stinger

Ende der 1980er-Jahre beschaffte die Vorgängerorganisation der heutigen armasuisse für die Fliegerabwehrtruppen der Schweizer Luftwaffe eine leichte, von einem Mann zu bedienende und ab der Schulter abzufeuernde FliegerabwehrLenkwaffe. Das Waffensystem Stinger dient der Bekämpfung von tief fliegenden Flugzeugen und Helikoptern. Der Stinger stellte für die Schweizer Armee eine wirkungsvolle Ergänzung zu den damals im Einsatz stehenden Fliegerabwehrsystemen 35-mm M Flab und Lenkwaffensystem Rapier dar. Bei der Evaluation und der Einführung war auch die Beschaffungsorganisation entsprechend gefordert, stellte doch die Stinger in ihrer Art ein neuartiges Waffensystem dar. Die Stinger-Lenkwaffe wurde für die Schweizer Armee durch ein Schweizer Unternehmen in Lizenz produziert. Die Gründe hierfür lagen mitunter in der Absicht, den späteren Unterhalt und die Reparaturen autonom durchführen zu können. Die entsprechend höheren Beschaffungskosten durch zusätzliche Testgeräte, Prüfplätze oder Ersatzmaterial wurden als Gegenleistung für den Know-how Gewinn bewusst in Kauf genommen.

Einmal hergestellt und an die Truppe abgegeben, galt es, die Lenkwaffen aufgrund der Weisung über die Überwachung von Munition nach einer festgelegten Planung regelmässig zu prüfen und zu überwachen. Die Verantwortung für diese Arbeiten liegt beim Kompetenzbereich Wissenschaft und Technologie von armasuisse. Die Munitionsüberwachung umfasst drei wesentliche Aspekte:

1. Prüfung von Einzelkomponenten (Komponententest),
2. Chemische Analysen und
3. Alle vier Jahre Überprüfung der Funktionstüchtigkeit mittels scharfem Schuss – sogenannte Live Firings

Ziel dieser Munitionsüberwachung ist es, die Sicherheit in den Bereichen Handhabung, Lagerung und Transport der Lenkwaffen zu gewährleisten und Zuverlässigkeit bezüglich Funktion und Performance regelmässig zu prüfen.

Da in der Schweiz der Abschuss von Lenkwaffen zu Testzwecken nicht möglich ist, musste deshalb für das Live Firing von Lenkwaffen mit Kriegsköpfen ins Ausland ausgewichen werden. Nach einer Evaluation von geeigneten, ausländischen Schiessplätzen (Firing Range) hat sich armasuisse für eine Mitgliedschaft im Stinger System Partnership Committee (SSPC) der damaligen NAMSA (NATO Maintenance and Support Agency) entschieden, welche jährliche Munitionsüberwachungsschiessen für ihre Mitglieder durchführt. Nach einem ersten, erfolgreichen Kontrollschiesse im Jahr 2004 stellte die Schweiz ein Gesuch für eine PfP-Mitgliedschaft im SSPC und ist per 1. Januar 2005 beigetreten.



Munitionsüberwachungsschiessen mit leichten FliegerabwehrLenkwaffen STINGER in Zusammenarbeit mit der NATO Support Agency NSPA (@armasuisse)

Die heutige NSPA (NATO Support Agency) erbringt unter anderem für verschiedenste Waffensysteme Support- und Unterhaltsdienstleistungen, welche von den einzelnen Mitgliedern je nach Bedarf ausgewählt werden können. Für das SSPC reichen diese Dienstleistungen von allgemeinem Support über Schulungen bis hin zu Funktionstests und

Reparaturen. NSPA erbringt ebenfalls die verschiedenen Dienstleistungen für die Munitionsüberwachung bis hin zu Live Firings. Durch die Mitgliedschaft als PfP im SSPC war es der Schweizer Beschaffungsorganisation möglich, die nicht vorhandene Möglichkeit für den scharfen Schuss in der Schweiz vereinfacht und professionell abzudecken.

Mit NSPA wurden bisher drei erfolgreiche Munitions-Überwachungsschiessen auf dem Schiessplatz in Sile/Türkei durchgeführt. Ein nächstes Live Firing ist für das Jahr 2016 in Planung.

b. AMRAAM

Mitte der 1990er-Jahre modernisierte die Schweizer Luftwaffe ihre Flugzeugflotte. Mit dem Zukauf der F/A-18 Hornet erhielt die Schweiz ein modernes Kampfflugzeug für die Luftverteidigung. Als Bewaffnung wurde der Jet aus US-Produktion mit einer Infrarot-Kurzstrecken-Lenkwanne und einer neuen, bisher in der Schweizer Luftwaffe nicht verwendeten Radarlenkwanne mittlerer Reichweite ausgerüstet. Die AMRAAM (Advanced Medium-Range Air-to-Air Missile) ist mit einem aktiven Radar ausgerüstet und stellte aufgrund ihrer technischen Parameter eine beachtliche Leistungssteigerung für den Einsatz der Luftwaffe dar.

Vergleichbar dem vorgängig beschriebenen Stinger-Beispiel gilt auch für die AMRAAM die Weisung der Munitionsüberwachung. Aufgrund der sehr guten Erfahrung mit der Stinger bei der NAMSA/NSPA beantragte die Schweiz eine Mitgliedschaft in der SPC (Support Partnership Committee). Diese Support-Organisation bietet den AMRAAM-Nutzern ein vielfältiges Leistungsangebot. Im Unterschied zum Stinger lag der Fokus für die AMRAAM weniger bei einem Live Firing als vielmehr bei der Überprüfung der vom Hersteller vorausgesagten Lebensdauer der Lenkwanne.

Mit der Teilnahme konnten die Spezialisten der armasuisse in Zusammenarbeit mit weiteren ausländischen AMRAAM-Nutzern die Firmenangaben eigenhändig und unabhängig überprüfen und einige Parameter in die Untersuchung einbringen. So wurden unter anderem als Parameter in der Munitionsüberwachung nicht nur die eigentliche Lagerdauer in einer sogenannten Deep Storage Unit, d.h. bei konstanter Temperatur und Luftfeuchtigkeit, miteinbezogen, sondern neu auch die Flugstunden. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass die

zeitweise in Friedenszeiten an einem Kampfflugzeug montierten scharfen Lenkwannen während den Flügen auch Witterungseinflüssen und teilweise enormen Temperaturunterschieden ausgesetzt sind. Es galt somit festzustellen und abzuklären, welchen Einfluss die Flugstunden auf die Lebensdauer und letztlich auf die Einsatzfähigkeit der Lenkwannen haben.

Nebst der Lebensdauerüberwachung gab es ebenfalls das Bestreben, mit weiteren der SPC angeschlossenen europäischen AMRAAM Partnerländern eine Gemeinschaft zu bilden, um die Bedürfnisse im Bereich von Unterhalt und Logistik zu bündeln. Dadurch wurde es der NAMSA/NSPA-Organisation möglich, die Interessen gegenüber dem damaligen Hersteller und der US-Regierung besser zu vertreten.

Dabei zeigte sich, dass man als Benutzer eines solchen komplexen Systems durch eine starke Interessensbündelung von der Gegenseite besser wahrgenommen wird. Die Schweiz erhält damit schneller weitere notwendige Informationen, um die Lebensdauer einer solchen Lenkwanne aufrechtzuerhalten.

c. Weitere Kooperationsmöglichkeiten aus Sicht Rüstungsbeschaffung

Rüstungsbeschaffungen sind ein langfristiges Geschäft und müssen geplant werden. Nicht selten stehen Systeme über 30 Jahre im Einsatz. Umso wichtiger ist es, über die eigenen Landesgrenzen hinaus zu blicken und Technologietrends, die Bedrohungslage und somit deren doktrinäre Abhandlung international zu verfolgen und eigene, nationale Schlüsse zu ziehen. Dank der PfP kann armasuisse in Zukunft auch an diversen Arbeitsgruppen teilnehmen, bei welchen europaweite oder gar globale Standards im militärischen Bereich gesetzt werden. Als Beispiel sei hier die NATO Joint Capability Group Unmanned Aircraft Systems erwähnt. Diese NATO-Arbeitsgruppe hat im Namen der Rüstungsdirektorenkonferenz zum Ziel, die Zusammenarbeit mit anderen Agenturen und weiteren internationalen Organisationen im Bereich Unarmed aerial vehicle (UAV) zu koordinieren.

PfP ermöglicht zum Beispiel in der Joint Capability Group on Ground Based Air Defence² (JCGG-BAD) teilzunehmen. Die Gruppe beschäftigt sich mit aktuellen und zukünftigen Herausforderungen

² Gruppe für Bodengestützte Luftverteidigungsfähigkeiten

und vergibt zu definierten Schwerpunktthemen Forschungsaufträge an die Institutionen und Industrien der beteiligten Nationen. Auch armasuisse mit dem Kompetenzbereich Wissenschaft und Technologie (W+T) kann davon profitieren.

Für die Entwicklung von Technologien und das Überprüfen von operationellen Verfahren ist die Zusammenarbeit mit der internationalen Industrie und den Armeen entscheidend. Das den PfP-Nationen zugängliche Combined Federated Battle Laboratories Network (CFBLNet) soll zu diesem Zweck die Basisinfrastruktur bieten, um sich auch netzwerktechnisch mit den Partnernationen austauschen zu können. Dabei kann sich jeder Teilnehmer gemäss seinen nationalen Bedürfnissen und Vorgaben beteiligen.

Fazit

Die Vorteile der Vernetzung innerhalb des Programms Partnerschaft für den Frieden (PfP) im Rahmen ausgesuchter Programme und Meetings sind für armasuisse vielfältig. Informations- und Erfahrungsaustausch unter Spezialisten im Bereich der Beschaffung und Forschung, Zugang zu Testanlagen und die Verteilung von Kosten für eben solche Tests oder die Möglichkeit zur Teilnahme des Rüstungschefs an der jährlichen Konferenz der nationalen Rüstungsdirektoren sind nur einige von vielen Vorteilen.

EINSATZ DER SOG IM RAHMEN VON «PARTNERSHIP FOR PEACE»

Denis Froidevaux¹

Ein friedliches Miteinander basiert auf Verständnis und gegenseitigem Respekt, genau dafür setzt sich die Schweizerische Offiziersgesellschaft im Rahmen der CIOR und PfP seit Jahren erfolgreich ein.

Als Dachverband der Schweizer Offiziere beschäftigt sich die Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG) in erster Linie um sicherheitspolitische Belange innerhalb der Landesgrenzen. Jedoch tangiert die Mitgliedschaft der Schweiz im internationalen Programm «Partnership for Peace» (PfP) ebenso die Tätigkeiten der SOG. Als Mitglied der Confédération Interalliée des Officiers de Réserve (CIOR) hat die SOG auch in diesem internationalen Gremium Einsitz. Diese Aufgabe wird von den Mitgliedern der Kommission International wahrgenommen.

CIOR - Thinktank der Miliz

Im Jahre 1948 von Belgien, Frankreich und Holland gegründet, sind der CIOR heute über 36 Nationen und rund 1.3 Millionen Reserveoffiziere angeschlossen. Als weltweit grösste militärische Organisation von Reserveoffizieren findet die CIOR auch in der obersten Führung der NATO Gehör. Dabei ist jedoch zu unterstreichen, dass die CIOR in all ihren Beschlüssen und Bestrebungen von der NATO unabhängig agieren kann. Die Vertreter der angeschlossenen Offiziersgesellschaften treffen sich zweimal jährlich, im Winter zum «Midwinter Meeting» und im Sommer zum «Summercongress». Als Austragungsort dient im Winter jeweils das NATO-Hauptquartier in Brüssel. Der Sommerkongress findet jeweils in einem Mitgliedsland statt. Während dieser Treffen steht die Arbeit in verschiedenen Komitees im Vordergrund. Die typischen Fragestellungen während dieser Treffen auf hohem Niveau umfassen vor allem die Beteiligung von Reservisten an internationalen Missionen, die Re-Integration nach dem erfolgreichen Abschluss der Missionen, die rechtliche Seite sowie die Auswirkungen der global steigenden Nachfrage nach Reservisten für

eben solche Einsätze. Dabei profitiert die CIOR von der grossen Erfahrung der involvierten Offiziere, welche als Reservisten auch in der Privatwirtschaft und akademischen Bereichen bestens positioniert sind. Dadurch sind diese Vertreter in der Lage, die Belange in sicherheitspolitischer Sicht von militärischer wie auch von ziviler Seite her zu betrachten und die zivile Expertise in den militärischen Prozess mit einzubringen.



Teilnahme von Schweizer Offizieren an Treffen der Confédération Interalliée des Officiers de Réserve (CIOR) (©SOG/Daniel Slongo)

Die CIOR ist in neun verschiedene Komitees aufgeteilt. Dazu gehören das DEFSEC, CIMIC, MILCOMP, Legal Committee, PfP und Outreach Committee, das Language Academy Committee, das Seminar Committee und das YROC. Als Entscheidungsträger fungiert der Council, in welchem jeweils die Delegationsvorsteher Einsitz haben. Die Präsidentschaft der CIOR ist auf zwei Jahre begrenzt. Momentan zeigt sich Bulgarien in dieser Verantwortung. Der noch bis im Sommer 2016 amtierende bulgarische Präsident, Oberstleutnant Dimitar Popov, wird nach dem Kongress in Madrid das Zepter an den tschechischen Oberstleutnant Arnošt Líbezný weitergeben.

Als beratende Institution gegenüber der NATO kommt der CIOR die Rolle als Thinktank für die Belange der Reservisten zu. Diese beinhaltet nebst grundlegenden Fragen auch den profitabelsten Einsatz von Militärs im Reservestatus. Ebenso bringt

¹ Brigadier, Präsident der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG) 2012 – 2016

die CIOR die Mitgliedsländer aus Nordamerika, West- und Osteuropa an einem Tisch zusammen. Dank des vielfältigen Expertenwissens der jeweiligen Vertreter können kulturübergreifende Dialoge geführt werden. Die jeweiligen Zusammenkünfte dienen so unter anderem als Forum für die Lösungsentwicklung bei gemeinsamen Problemen. Als Bindeglied zwischen NATO und CIOR sowie als Dialogpartner zu direkten Fragen bezüglich Reservisten fungiert das Gremium der National Reserve Force Chiefs (NRFC). Einsitz haben hier die jeweiligen Vorsteher der Reserveorganisation in den Mitgliedsstaaten. Traditionsgemäss stellt die jeweilige Präsidentschaft der CIOR ebenfalls den Vorsitzenden der NRFC.

Aufgrund der ähnlichen Organisation der Schweizer Milizarmee und den ausländischen Reserveformationen wird die Schweizer Wortmeldung in allen diesen Gremien sehr geschätzt und die helvetischen Vertreter uneingeschränkt als Partner anerkannt. Da jedoch die Schweiz kein NATO Mitglied ist, nimmt sie im Bereich der CIOR den Status eines assoziierten Mitglieds ein.

PfP - der Dialog für die Zukunft

Das PfP Komitee innerhalb der CIOR organisiert jährlich ein Seminar, welches jeweils in einem Partnerland stattfindet. Dabei werden neue PfP Länder als Austragungsort bevorzugt. Die Inhalte dieser Seminare basieren meist auf einem besseren Verständnis der verschiedenen Partner sowie deren Organisation innerhalb der Streitkräfte und dem allgemeinen Wissenstransfer. Hinzu kommen diplomatische und führungstaktische Ausbildungssequenzen sowie die Möglichkeit, in einem internationalen Umfeld Erfahrungen zu sammeln. Als wichtiger Programmpunkt gelten in diesem Zusammenhang jeweils die verschiedenen Referate zu einem ausgewählten Thema. Die teilnehmenden Nationen haben sodann die Möglichkeit, das Funktionieren ihres nationalen Systems hinsichtlich des definierten Themas darzulegen. Anhand dieser Referate konnte auch die Schweiz in der Vergangenheit mit helvetischen Lösungsansätzen interessante Inputs für andere Länder präsentieren, so zum Beispiel im Bereich Katastrophenhilfe.

Dem Umstand, dass dieses Seminar jeweils bewusst in neuen PfP Ländern stattfindet, liegt ein banaler Gedanke zugrunde. Anhand dieses Anlasses sollen nämlich auch finanziell relativ schwach

aufgestellte Reserveorganisationen die Möglichkeit einer Teilnahme gewährleistet werden.

Nebst den Kontakten zu bereits zur NATO beigetretenen Staaten, unterhält das Komitee auch Kontakte zu möglichen Beitrittskandidaten. Dank dieser Kontakte, welche auf tiefer Ebene geknüpft und gepflegt werden, können strukturelle Fragen geklärt und in Zusammenarbeit Lösungsvorschläge erarbeitet werden. Zum Beispiel hat dieses Komitee schon zur Bildung von neuen Offiziersgesellschaften in Staaten ohne Mitgliedsstatus beigetragen. Seit 1994 hat das PfP und Outreach Komitee erfolgreich den Grundstein zur Eingliederung der Länder des Warschauer Paktes gelegt. Dank dieser Kontakte konnte ebenso die Eingliederung dieser Staaten in die NATO vorbereitet und unterstützt werden. Noch heute kümmert sich das PfP und Outreach Komitee um die Integration von Ländern aus dem Balkan, Osteuropa und weiteren interessierten Nationen. Somit kommt diesem CIOR Gremium die Rolle des Fühlers zu, um erste Kontakte zu möglichen neuen Mitgliedsstaaten zu knüpfen. Die Schweiz hat seit dem Beitritt zur CIOR als assoziiertes Mitglied jeweils eine Vertretung im PfP und Outreach Committee. Im Jahre 2009 konnte sogar ein PfP Seminar unter der Leitung von Oberst Olivier Savoy im Raum Luzern sehr erfolgreich durchgeführt werden.

Interkulturelles Verständnis implementiert

Als eigentliche Erfolgsgeschichte innerhalb der CIOR gelten die Anlässe im Rahmen der Young Reserve Officers (YRO). Das international zusammengesetzte Komitee organisiert jährlich zwei Anlässe. Diese sind explizit auf junge Offiziere im Alter zwischen 20 und 30 Jahren zugeschnitten. Ebenfalls gibt das Komitee eine Empfehlung betreffend des Dienstgrades ab - Leutnant bis Hauptmann. Das Bewusstsein schulen, das erfolgsorientierte Handeln und das Vermitteln von organisatorischen Basics im Zusammenhang mit der NATO sind jeweils als Grobziele definiert. Zeitgleich mit dem Sommerkongress der CIOR findet so der Young Reserve Officers Workshop statt. In den letzten Jahren hat sich die Teilnehmerzahl um die 50 eingependelt. Diese setzen sich aus vielen Teilnehmern aus dem angelsächsischen Raum, wie auch West- und Mitteleuropas zusammen. Jedoch können zuweilen vereinzelt auch osteuropäische Offiziere ausgemacht werden. Der Kern des Workshops bildet eine NATO-Simulation, bei welcher den Teilnehmern das Funktionieren der Organisation und die Beschlussfassung

nähergebracht werden. Ebenso widmet sich ein grosser Teil des Programms der interkulturellen Verständigung. Dabei stehen das genaue Beobachten und das der Situation angepasste Agieren bei Verhandlungen im Zentrum. Einen Mehrwert bei jeder Zusammenkunft bilden natürlich auch die Teilnehmer selbst. So sind in jedem Workshop junge Zugführer vertreten, welche erst kürzlich von Auslandseinsätzen zurückgekehrt sind. Jene Erfahrungen fliessen sodann eins zu eins in die Erkenntnisse der Kameraden aus anderen Ländern mit ein.

Der zweite Anlass findet jeweils im Frühjahr statt. Als Young Reserve Officers Outreach Seminar ausgeschrieben, zielt dieses Gefäss vornehmlich auf Teilnehmer der neuen PfP Länder ab. Aus diesem Grund ist dieses Seminar jeweils auch in osteuropäischen Ländern durchgeführt worden. Seit einigen Jahren hat sich Tschechien wiederholt als Organisator zur Verfügung gestellt. Während noch vor einiger Zeit wiederum die Länder aus Mittel- und Westeuropa, zusammen mit skandinavischen Offizieren den grössten Teil der Teilnehmer stellten, hat sich das Seminar nun auch im Osten von Europa einen Namen gemacht. Für die Durchführung 2016 haben sich Offiziere aus Rumänien, Bulgarien und Albanien sowie aus der Ukraine interessiert. Das mit drei Tagen etwas kürzer gehaltene Seminar hat in den letzten Jahren jeweils um die 30 Teilnehmer verzeichnen können. Die Anstrengungen des Young Reserve Officers Committee gehen klar in die Richtung, möglichst viele junge Offiziere aus den neuen PfP Ländern für eine Teilnahme begeistern zu können. Für viele dieser Länder jedoch sind die finanziellen Hürden, trotz der Lokalisation im Osten Europas, noch zu hoch. Seit der Einführung von Stipendien für dieses Zielpublikum konnte der Kontakt zu den genannten Ländern deutlich intensiviert werden.

In erster Linie ist das Programm an diesem Seminar ebenfalls auf die interkulturelle Zusammenarbeit im militärischen Rahmen ausgelegt. Dank den kompetenten Referenten, welche sich aus verschiedenen Ländern zusammenfinden, werden die Softskills der Teilnehmer nachweislich verbessert. Allgemein jedoch sei festgehalten, dass sich wohl das offizielle Programm nur die Hälfte des Erfolges zuschreiben kann. Die Teilnehmer profitieren ebenso vom Austausch mit anderen Teilnehmern aus diversen Ländern mit verschiedensten Hintergründen.

Die Schweiz wirkt auch in diesem Bereich tatkräftig mit. Seit vier Jahren hat Major Christoph Merki Einsitz und amtiert momentan als Komitee-Sekretär. Ebenfalls offeriert die SOG jeweils zwei jungen Offizieren die Teilnahme entweder am YRO-Seminar oder am YRO-Workshop. Nicht nur können die Schweizer Vertreter in diesem Rahmen internationale Erfahrung sammeln, die jeweiligen Referate über die Schweizer Armee und deren Organisation stösst jeweils ausnahmslos auf interessierte Zuhörer.

Sprachliche Barrieren überwinden

Die Problematik der Verständigung beginnt nicht bei der ideologischen Einstellung. Können bestehende sprachliche Barrieren nicht überwunden werden, ist ein Dialog schon von vornherein unmöglich. Während in West- und Mitteleuropa die zwei offiziellen CIOR-Sprachen Englisch und Französisch durchaus meist ein gutes Level aufweisen können, sind es vor allem die osteuropäischen und neuen PfP Länder, welche zuweilen Defizite aufweisen. Diesen Umstand bedenkend, ist der CIOR ebenfalls eine Language Academy (CLA) angeschlossen. Der jährlich durchgeführte Sprachkurs findet während jeweils zwei Wochen, vornehmlich in osteuropäischen Ländern statt. Wiederum liegt der Lokalisierung die Nähe zu den neuen PfP-Ländern zugrunde. In diesem Falle schon seit Jahren mit gutem Erfolg. So ergibt sich meist ein guter Mix der Teilnehmer aus allen Bereichen der NATO- und PfP-Mitgliedsstaaten.

Die Sprachkurse werden auf französisch und englisch, in jeweils zwei verschiedenen Leistungsniveaus angeboten. Nebst den sehr geringen Teilnahmekosten sind es vor allem die Sprachlehrer, welche allesamt ebenfalls mit einem militärischen Hintergrund ausgestattet, die Kurse zu einem Erfolg werden lassen. Als Nation mit Französisch als einer der offiziellen Landessprachen ist natürlich auch die Schweiz ein willkommener Partner. So unterstützt die SOG in Zusammenarbeit mit den Sprachspezialisten der Schweizer Armee die Language Academy jeweils mit zwei Sprachlehrern. Auch hier zeigt sich die Schweiz und damit ihre Qualitäten einem internationalen Publikum von der besten Seite. Angefangen bei der Mitarbeit in den verschiedenen Gremien und Komitees bis hin zur Entsendung der Sprachlehrer wird der Effort der Schweizer Armee und somit der Schweiz im Allgemeinen im Rahmen der CIOR sehr wohlwollend zur Kenntnis genommen.

LES DÉFIS DU PPP

Alexandre Vautravers¹

DQS : De quoi s'agit-il ?

Le Partenariat pour la Paix (PPP) est une association bilatérale non contraignante entre des Etats signataires et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Discuté pour la première fois à la réunion des ministres de la Défense de l'Alliance à Travemünde les 20-21 octobre 1993, le PPP a été officiellement lancé les 10-11 janvier 1994 au Sommet de l'OTAN à Bruxelles. A son origine, il était principalement dirigé vers les anciens Etats-membres du Pacte de Varsovie. Mais les Etats neutres ont eux aussi rapidement compris l'intérêt de cette plateforme de collaboration.

Aujourd'hui, le PPP compte 22 membres. Deux Etats aspirent à y adhérer : Chypre et le Kosovo. Et 12 membres ont quitté formellement le PPP après être entrés de plein pied dans l'OTAN en 1999, en 2004 ou en 2009 respectivement. Ceci pose naturellement la question suivante : le PPP est-il l'antichambre de l'OTAN ? Cette dernière critique, formulée tour à tour par l'extrême gauche antimilitariste et la droite conservatrice, est démentie dans les faits. Certains membres, à l'instar de Malte, ayant même plusieurs fois quitté puis rejoint le PPP.

L'armée de milice ayant eu peu d'occasions de coopérer avec l'étranger jusqu'alors, les intérêts que représente un tel partenariat sont évidents. Ceux-ci se sont sensiblement accrus avec l'ouverture d'un grand nombre de centres de formations de l'OTAN, avec l'évolution des conflits armés et le développement de nouvelles missions, voire de nouvelles doctrines : C4ISTAR, maintien de la paix, stabilisation ou contre-insurrection, coopération civile-militaire, ou encore le désarmement, la démobilisation

et la réintégration. Gardons à l'esprit que les forces de l'OTAN sont aujourd'hui sensiblement plus aguerries que durant la guerre froide. L'équipement a aussi été modernisé, si bien que les petits Etats sont aujourd'hui obligés de coopérer s'ils veulent se maintenir à niveau en termes de connaissances, de matériels de pointe, de doctrines et d'entraînement.

L'interopérabilité est ainsi devenue une qualité essentielle des forces armées – même pour les petits Etats neutres comme la Suisse. Et si la coopération et les engagements à l'étranger ne sont pas gratuits, il est clair que le coût de rester à l'écart serait considérablement supérieur.

La Suisse et le PPP

La chute du Mur de Berlin a bouleversé les équilibres mis en place depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La fin de la menace soviétique et de l'épée de Damoclès nucléaire ont imposé de profondes remises en question de la politique de sécurité helvétique. La création du Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA) et la votation du 26 novembre 1989 visant à la suppression de l'Armée – suivie par une dizaine d'autres aux thèmes connexes – ont remis en question la conception de la neutralité armée, la défense « tous azimuts, » l'obligation de servir dans une armée de milice. Une réforme en profondeur, baptisée Armée 95, voit la suppression des dernières formations de couverture frontière et de Réduit ; l'abaissement de l'âge maximum des conscrits de 60 à 42 ans ; la réduction des effectifs de plus de 600'000 à 400'000. Le budget militaire suisse baisse sensiblement, comme ailleurs en Europe. Avec la rédaction d'un Rapport sur la politique de sécurité (RAPOLSEC 2000), on parle désormais de « sécurité par la coopération. »

La période est propice aux rapprochements en Europe occidentale. Mais l'adhésion à l'Espace économique européen est rejetée à 50,3% des suffrages le 6 décembre 1992. Emboitant le pas à de nombreux Etats européens, un projet de loi fédérale sur

¹ Expert en sécurité, Global Studies Institute (GSI), Université de Genève. Chargé de mission aux questions stratégiques et de sécurité, Département de la Sécurité et de l'Economie (DSE), Etat de Genève.
Visiting Fellow, Université d'Oxford, responsable du programme de recherches "Retour de la défense conventionnelle."
Associate Fellow, GCSP. Rédacteur en chef de la *Revue militaire suisse* (RMS+).

l'engagement de casques bleus suisses est lui aussi rejeté le 12 juin 1994, à hauteur de 57% des votants. C'est dans cet esprit et dans ce contexte que la Suisse adhère au PPP le 11 décembre 1996.

Il s'agit alors de sortir de l'isolement dans lequel se trouve le pays. Par là même, il sera possible à la fois de désenclaver et de réformer l'outil militaire. Sans parler des mentalités... N'oublions pas qu'à cette époque, on construit encore de nouvelles forteresses et des ouvrages minés au centre du pays.

Standards, doctrines et processus

Le PPP est un excellent outil pour les réformistes, qui y voient une opportunité d'intensifier des relations jusqu'ici très informelles ou très sporadiques avec des Etats étrangers. En pleine guerre froide, les discussions entre les chefs militaires occidentaux et notre état-major restaient problématiques.² Nos travaux³ montrent les défis des rapprochements en matière industrielle et technique – où les coopérations en matière d'armement se limitent parfois à des Etats neutres, à l'instar de la Suède ou de l'Autriche.

L'Armée 95 puis l'Armée XXI (2003), les règlements et la doctrine s'adaptent aux bases théoriques et stratégiques de l'OTAN. Les définitions techniques sont désormais traduites. Le rythme de conduite et les concepts d'opérations, sans parler des symboles tactiques, sont largement repris. On adapte même la structure des grades, en particulier des sous-officiers, afin de s'adapter aux standards internationaux.

La doctrine, comme le matériel et la formation des cadres sont également adaptés. Ainsi, les corps de troupes sont sensiblement renforcés et leur structure adaptées, notamment au niveau des armes d'appui et de la logistique. On met l'accent, lors de l'instruction, sur la constitution de « formations d'engagement de circonstances » interarmes ou « Task Forces ». On est loin, alors, de l'ancien concept de la « mobilisation ». Tous ces efforts doivent permettre, dans une large mesure, l'interopérabilité avec des forces armées étrangères.

2 Stefanie Frey, *Switzerland's Defence and Security Policy during the Cold War (1945-1973)*, Merker im Effingerhof, Lenzburg, 2002.

3 Alexandre Vautravers, *L'armement en Suisse : Carrefour des armées, de la politique et de la technologie*, Université de Genève, Thèse de doctorat, 2004.

Entraînement conjoint

Avec le PPP, l'entraînement de soldats et d'unités suisses à l'étranger devient possible. Alors qu'une compagnie ad hoc de chasseurs de chars avait participé à un exercice conjoint en Autriche en 1992, à partir de 1996 de tels exercices s'intensifient, notamment avec la Suède. Les Forces aériennes, qui disposaient déjà d'opportunités d'entraînements ou de tirs de combat à l'étranger, profitent désormais régulièrement de celles-ci.

En contrepartie, la Suisse met à disposition des formations de spécialistes (cours de haute montagne, sauvetage, observateurs militaires, NRBC, sous-officiers supérieurs), ainsi que des cours au Centre genevois de politique de sécurité (GCSP). La création de SWISSINT permet également l'essor de collaborations internationales, à l'instar de la formation d'observateurs militaires, du déminage, du stockage ou du recyclage de munitions.

L'armée suisse dispose d'excellentes infrastructures d'instruction, notamment pour la conduite ou le tir de véhicules blindés, mais également de centres d'instruction au combat, qui peuvent être ponctuellement mis à disposition de forces armées étrangères. Ainsi de nombreux équipages de chars suédois, français, néerlandais, autrichiens, espagnols ou polonais ont pu bénéficier de ces disponibilités.

De telles collaborations en matière d'instruction permettent non seulement de réaliser des échanges mutuellement bénéfiques, mais elles permettent également d'améliorer les connaissances des sous-officiers et des officiers de carrière suisses. L'organisation à Thoune, en septembre 2015, de l'International Master Gunner Conference, consacre ainsi nos infrastructures et notre organisation, tout en permettant un échange de connaissances pointues sur les expériences d'engagements contemporains, sans oublier les discussions essentielles sur des questions techniques.

Armement et équipement

Les coûts croissants des équipements militaires, liés à leur degré toujours plus élevé de technicité, la réduction des effectifs et la professionnalisation des armées occidentales, alors que les crédits ont dans le même temps régulièrement baissé depuis 1989, ont conduit à une intégration poussée des entreprises d'armement. Aujourd'hui, la concurrence est relativement limitée dans ce secteur,

tant les concurrents sont incités par les Etats à devenir des partenaires, voire à fusionner. Il en résulte qu'un développement ou qu'une production d'armement purement nationale est aujourd'hui de plus en plus rare. Les exportations sont désormais fréquemment soumises à des accords de compensation, qui nécessitent des partenariats industriels transfrontaliers.⁴



La classe chars de l'école d'officiers des Troupes mécanisées et légères (TML) 1/1997 a constitué une section de Léopards au sein d'une compagnie d'infanterie mécanisée, montée sur CV9040 suédois (© Alexandre Vautravers)

La Suisse ne fait pas exception à ces tendances. Les entreprises privées ont pour la plupart été rachetées par de grands groupes multinationaux, à l'instar de General Dynamics ou Rheinmetall. RUAG résulte de l'intégration des régies fédérales d'armements ; durant ces dernières décennies, elle a également dû se diversifier et étendre ses activités à l'étranger – notamment dans le domaine de l'aéronautique (Allemagne) ou de la simulation (France).

Les partenariats industriels portant sur des systèmes d'armes sont devenus indispensables. La réalisation et la vente de plus d'un millier d'Eagle IV et de Duro blindés (Yak) vers l'Allemagne prouvent le bon sens de cette démarche. On peut cependant regretter que la baisse des crédits de développement helvétiques ne permettent plus la réalisation d'engins complexes : ainsi RUAG a dû abandonner le développement d'un char du Génie, le Kodiak, repris entre-temps par Rheinmetall et exporté à plusieurs dizaines d'exemplaires à travers l'Europe.

4 Alexandre Vautravers, "L'industrie d'armement – division européenne versus consolidation américaine," Pages Europe, La Documentation française. 8.04.2014. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000719-europe.-l-industrie-d-armement-division-europeenne-versus-consolidation-americaine/article>

A suivre

La professionnalisation des armées occidentales et leur focalisation sur la projection outremer a créé des tensions avec une armée suisse toujours fondée sur le système de milice et axée sur les engagements subsidiaires ou la défense conventionnelle à l'intérieur de ses frontières. Mais le retour au premier plan des préoccupations de la défense territoriale au sein de l'OTAN, l'inquiétude de nombreux membres de l'Alliance, permet à la Suisse de jouer un rôle non négligeable au sein du PPP. La Suisse dispose à cet effet de réels atouts : l'originalité de ses modèles de service, les liens entre son armée et la société civile, une expérience inégalée en matière d'instruction de base à large échelle et en un temps restreint, le développement ou la construction sous licence d'armements de haute qualité, la cohérence de sa politique étrangère, de sa politique de sécurité, de ses traditions humanitaires, le degré élevé d'éducation de ses cadres et de la troupe.

Au bilan, le PPP a permis à l'armée suisse d'accélérer son processus de réformes, en bénéficiant des expériences et des ressources de ses voisins. La Suisse a renforcé sa position vis-à-vis de ses partenaires, en étant désormais capable de démontrer les qualités de son savoir-faire en matière de « sécurité par la coopération ».

20 YEARS OF AUSTRIAN PARTNERSHIP WITH NATO RECORD AND OUTLOOK

Gerhard Jandl¹

Introduction

„Austria will craft its security policy predominantly within the UN, the EU, the OSCE, in its partnerships with NATO and within the Council of Europe [...]”² This is one of the most significant phrases of the Austrian Security Strategy, adopted on 3 July 2013. The reason reads: “Today, due to their complexity, security issues can only be resolved through international cooperation. The role of international organizations and forums is thus becoming ever more important [...]. At the same time, the role of individual states is generally diminishing in relative terms.”³

It goes without saying that for Austria, as a member of the EU, participation in the EU’s Common Security and Defense Policy (CSDP) has the highest priority. But NATO is without any doubt the number one security organization in the Euro-Atlantic area. 22 out of the 28 EU Member States also belong to NATO and for them it “remains the foundation of their collective defense and the forum for its implementation”, as the EU has recognized (Art. 42 para 7 TEU). Thus, Austria’s cooperation with the Alliance is a crucial element of its security policy and a determining factor for its standing as a security policy player.

Neutrality⁴

Although in early 1955, Austria had pledged “internationally to practice in perpetuity a neutrality of the type maintained by Switzerland”,⁵ it deviated from that model only a few months later. The Federal Constitutional Law of 26 October 1955 on the Neutrality of Austria does not mention the Helvetic

template any more. By joining the United Nations in December of the same year, Austria steered a course different from its Western neighbour and its neutrality began what Franz Cede called “*fröhliches Eigenleben*”⁶ (the merry life of its own), culminating in a “phase of exaggeration” (Peter Hilpold) until 1989.⁷

A few years after the end of the Cold War, in 1995, Austria became a member of the EU, something which had been considered impossible for a neutral country in earlier decades.⁸ Vienna has not only foregone any neutrality reservation; it has – in the Final Act on the accession – obliged itself (together with Sweden and Finland) to be “ready and able to participate fully and actively in the Common Security and Foreign Policy” and to make its “legal framework [...] compatible with the ‘acquis’”.⁹ To fulfill the latter commitment, the Constitution was amended by the stipulation that “Austria participates in the Common Foreign and Security Policy of the European Union [...]” (Art. 23f and 23j, resp., of the Federal Constitutional Law), thus derogating neutrality for the field of CFSP including CSDP which is an integral part of CFSP. Wolfgang Benedek calls this a “differentiated neutrality”.¹⁰ The first test was the invocation of the mutual assistance clause of the Lisbon Treaty by France in November 2015. There was an immediate agreement among the lawyers¹¹ that there were no grounds for any neutrality excuse to Paris’ request which “*a sollicité, sur la base de l’article 42.7 du TUE, l’aide et l’assistance des États membres de l’UE, pour faire face à « l’aggression*

1 Dr., Sicherheitspolitischer Direktor, Bundesministerium für Europa, Integration und Äusseres BMEIA, Österreich

2 Austrian Security Strategy - Security in a new decade - Shaping security, para 2.1.3. Available on <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52251>. For more on the Strategy see Jandl (2014a).

3 Austrian Security Strategy, para 2.1.1.

4 For more on the nexus of neutrality and security policy see Jandl (2015b).

5 Moscow Memorandum of 15 April 1955, para 1.1.

6 Cede (2007) p. 26.

7 Hilpold (2010) p. 32.

8 For this change in perceptions see e.g. Verdross (1978) p. 86; Adamovich/Funk/Holzinger (1997) p. 1/103; Hilpold (2010) p. 22 ff; Harrod (2012) p. 176 ff; Cede/Prosl (2015) p. 89.

9 Accession Treaty of 24 June 1994, Official Journal C 241, Joint Declaration No.1, paras 1 and 2. For more on this see Schweitzer/Hummer/Obwexer (2007) p. 712, 793; Luif (2003) p. 278 ff.

10 Benedek (2015) p. 181 (in German: differentielle Neutralität).

11 See e.g. Janik (2015), Hilpold (2015b), Hummer (2015).

armée » dont a été victime la France”,¹² and Vienna officially responded positively a few days later, thus passing the test so to speak. The constitutional norms allow Austria even to participate in a possible future common European defense and/or army, as shown in an earlier publication.¹³

Also in 1995, Austria joined NATO's Partnership for Peace (PfP) which allows for comprehensive cooperation between the Alliance and non-members, including neutral countries. PfP programs are bilaterally arranged between NATO and the respective partner country and touch on virtually every field of NATO activity. Two years later, Austria became a member of the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) which today comprises the 28 NATO members and 22 partner nations (including Russia, by the way). It is the multilateral forum for consultations on political and security-related issues.

In the late 1990s and early 2000s, there was a debate whether Austria should join NATO. The Security and Defense Doctrine of 2001 explicitly said that “Austria will continuously assess the value of NATO membership for its security and defense policy and the option of joining NATO will be kept open”.¹⁴ Even the possibility of a NATO membership compatible with (the core elements of) neutrality was discussed as some saw NATO (then) developing from a defense alliance into a regional organization as referred to in Chapter VIII of the UN Charter.¹⁵ Such considerations were later dropped, due to a changed domestic and international political landscape. The 2013 Security Strategy which replaced the 2001 Doctrine does not contain the NATO option any longer; however, there is no explicit language to the contrary either. The text mentions neutrality again, but rather incidentally and not argumentatively.¹⁶

Today, there is wide-spread consensus that Austria should not seek NATO membership but maintain (what is left of) neutrality. In any case, the latter is reduced to its core (or its ‘avocado pit’ as Franz Cede calls it in his famous ‘avocado doctrine’¹⁷): the general reference to permanent neutrality (Art. I para 1 of the Neutrality Law) with the two specifications of no accession to military alliances and no establishment of military bases of foreign States (Art. I para 2 leg.cit.), the aforesaid derogation for CFSP/CSDP prevailing.

Some understand (erroneously) the 2013 Security Strategy as a call for revival of the *aktive Neutralitätspolitik* (active policy of neutrality), coined the 70s and 80s.¹⁸ No surprise that international commentators see the Austrians still as being „obsessed with neutrality“ practicing it as „a secular religion“.¹⁹ Some Austrian experts, however, regard the current neutrality – in light of the above – as “*ausgehöhlt und sinmentleert*” (hollowed out and devoid of meaning).²⁰

I agree with those warning of stylizing neutrality into a sort of myth of national identity. As Peter Hilpold stresses, demystification is required, bearing in mind that neutrality is not an end in itself but contains finality, serving the security interests of the State.²¹

Cooperation with NATO

Austria has been cooperating intensively with NATO since 1995. It is actively participating in two of the three core tasks of NATO defined in its 2010 Strategic Concept: Crisis Management and Cooperative Security (the core task of Collective Defense being for members only). The opportunities of the Individual Partnership Cooperation Program (IPCP), the Planning and Review Process (PARP) and a number of other instruments are being widely used. So are the possibilities of consulting with the most important players, notably the U.S., in a forum which is sometimes termed the ‘hub’ of the international security policy debate.

12 French request of November 2015, text also reproduced on <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe/actions-et-positions-de-la-france-dans-l-elaboration-de-l-action-exterieure-de/defense-europeenne/article/attentats-du-13-novembre-le-point-sur-l-article-42-7-du-traite-de-l-union>.

13 Jandl (2015a).

14 Security and Defense Doctrine of 12 December 2001, section “Foreign Policy Aspects of Security Policy”, para 14, on: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=3604>.

15 E.g. Lang (1996) p. 12; Türk (1997) p. 64 ff. Against e.g. Neuhold (1997) p. 55. See also: Hilpold (2010) p. 77; Hilpold (2015a) p. 47.

16 For details see: Jandl (2014a) p. 244 f.

17 E.g. Cede (2007), p. 27. In German, the “Reduktion auf den harten Kern” sounds even more telling.

18 For a more detailed discussion, see Jandl (2015b) p. 198.

19 de Gruyter (2014).

20 Cede/Prosl (2015) p. 35.

21 Hilpold (2010), p. 72 f.

For the first time ever, Austrian soldiers served under NATO command with IFOR and SFOR in Bosnia-Herzegovina. Today, with its 550-strong contingent in Kosovo, Austria is the third largest troop contributor to KFOR, it had contingents with ISAF and has now 10 officers with RSM in Afghanistan. Participation in trainings and exercises is indispensable for upholding the interoperability and the relevant military standards of the armed forces, and for their constant transformation. Vienna is actively taking part in shaping NATO's work on the political and thematic fronts in the field of Cooperative Security, e.g. on human security, on emerging challenges, on building integrity and in particular by co-chairing the 'tiger team' on the protection of civilians which has elaborated well-received recommendations. The avant-garde NATO-Austrian cooperation on cyber security has set the standards for other countries' (including NATO members') cooperation models. Vienna is supporting a deepened cooperation between NATO and the EU which is also mandated by the European Council's conclusions on the CSDP review. (The latter, by the way, shall be carried out "in full complementarity with NATO" and "in coherence with NATO efforts".²² Thus, it is fair to say that NATO now has not only a role vis-à-vis CSDP but already in CSDP.) It can be expected that the new European Global Strategy, to be presented in mid-2016, will advance this cooperation as well.

Moreover, Austria – together with Switzerland and other partners – is keen in pushing the partnership agenda forward. The Austro-Irish-Swiss paper 'For a Euro-Atlantic Partnership looking to the Future – Proposals for NATO's new Strategic Concept', presented in 2010, or the Austro-Swiss 'Non-Paper on the Development of our Partnerships with NATO post-2014', introduced before the Wales Summit of 2014, are prominent examples of such joint endeavors. There is also an active and fruitful cooperation within the WEP-5 group (the five Western European partners Austria, Finland, Ireland, Sweden and Switzerland, occasionally expanded to WEP-6 with Malta).

The Wales summit has created a new Partnership Interoperability Initiative plus a related Interopera-

bility Platform with 24 partners, including Austria (and Switzerland). Within that initiative, so-called 'enhanced opportunities' were offered to an inner circle of five nations: Australia, Finland, Georgia, Jordan, and Sweden, but neither Austria nor Switzerland. There are no written criteria for these enhanced opportunities, but there are hints that they have to do not only with participation in crisis management operations (a criterion which Vienna fulfills perfectly), but also in the NATO Response Force (NRF) and other advanced trainings, with defense budgets and with general political record including vis-à-vis Russia. The concrete advantages of the enhanced opportunities lie in intensified political consultations, closer involvement in the planning of activities of interest to partners and in guaranteed participation in desired training activities. The five 'enhanced' countries thus play, so to speak, in the major league.

Preparing for NATO's 2016 Warsaw summit

The Alliance's current agenda is understandably dominated by the Russia/Ukraine conflict. While reaffirming the three core tasks defined in the Strategic Concept, the Wales summit of 2014 at the same time underlined its "strong commitment to collective defense and to ensuring security and assurance for all Allies". The related Readiness Action Plan is intended to "contribute to ensuring that NATO remains a strong, ready, robust, and responsive Alliance capable of meeting current and future challenges from wherever they may arise."²³ Russia and the Middle East and North Africa region are explicitly mentioned in this context. A refocus on collective defense aspects is thus to be observed.

The Kremlin's activities in and around Ukraine, but also its arms build-up, including on the nuclear side, and its activities in the Nordic and Baltic areas both conventional and 'hybrid', are understood by many as threatening and as gravely deteriorating the security situation there. The same is true for the formulation in Russia's military doctrine of 26 December 2014 that "the establishment of regimes in bordering States whose policy threatens the interests of the Russian Federation" constitutes a military danger.²⁴ As Sven Biscop puts it: „Until recently the idea of war [...] against an EU/NATO

22 Conclusions, European Council, 19 and 20 December 2013; reiterated by the Conclusions, European Council, 25 and 26 June 2015.

23 Wales Summit Declaration, 5 September 2014, paras 3 and 5, resp.

24 See Sinovets/Renz (2015) p. 2.

Member State was simply unimaginable. That is no longer so.²⁵

In the run-up to the 2016 Warsaw summit, it is being stressed that the Alliance would increase its military presence in Eastern Europe, but these measures will be below the threshold defined in the NATO-Russia Founding Act of 1997, in order to avoid provocation of the Russian side. There is a call by many to further focus on the collective defense aspect and to update NATO's Strategic Concept at Warsaw.

The Swedish and Finnish cases

The said concerns are voiced not only by NATO members, but increasingly also by Sweden and Finland, both obviously being subject to Russian provocations and intimidation efforts. The recent simulation of a nuclear attack on (inter alia) Stockholm in Russian exercises was certainly not a confidence-building measure.

As a consequence, Stockholm and Helsinki are moving closer to NATO. They have stepped up their participation in NATO exercises, and they use their enhanced opportunities partnership widely. Approval rates for an eventual NATO membership have gone up in both countries, although none of the governments is likely to move into that direction any time soon. For quite some time now, Finland and Sweden have understood themselves not as neutral any more but as alliance-free.

There is a certain risk that thereby the very coherent and effective WEP-5 group would lose its impact or even disintegrate, something neither Austria (nor Switzerland, presumably) can wish for.



Austrian and Swiss KFOR-soldiers during a transfer of command
(© Österreichisches Bundesheer)

25 Biscop (2015) p. 2.

Challenges for Austria

It goes without saying that Austria will continue its cooperation with NATO, as also pledged by the 2013 national Security Strategy,²⁶ by significant contributions to Crisis Management operations, by co-shaping the Cooperative Security activities in the political field, and by participation in trainings and exercises to uphold and further improve the armed forces' interoperability. Austria is playing a committed role as a partner to NATO, as outlined above. "NATO highly values its relations with Austria. The Allies view Austria as an effective partner and contributor to international security" is to be read on the NATO website.²⁷

But NATO is an organization rapidly adapting to changing circumstances, and if a partner country would simply continue to walk comfortably on the beaten track, it runs the risk of diminishing its significance as an actor in the security policy field. Austria should, from a foreign policy point of view, urgently seek the 'enhanced opportunities' and, hence, reach a level of partnership comparable to Sweden and Finland – even if Bern or Dublin should not share this aspiration.

Moreover, Austria (and the other partners) will be called upon to further develop the partnership agenda and to enhance partners' ownership, according to our interests and needs. The run-up phase to the Warsaw summit will be a propitious occasion which should be duly seized.

References:

Adamovich L. / Funk B.-C. / Holzinger G. (1997): Österreichisches Staatsrecht, vol. I, Wien/New York: Springer

Benedek W. (2015): Österreichs Neutralität aus völkerrechtlicher Sicht, in: G. Schöpfer (ed.): Die österreichische Neutralität - Chimäre oder Wirklichkeit?, Graz: Leykam, p. 173 – 192

Biscop, S. (2015): Hybrid Hysteria, Egmont Security Policy Brief, No. 64, Brussels

26 In particular in paras 3.4.2.2, 4.3.14 and 4.4.19.

27 NATO homepage, chapter "NATO's relations with Austria", on http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48901.htm?selectedLocale=en.

- Cede F. (2007): Neutralität und Staatsvertrag, in: W. Hummer (ed.): Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs – eine juristische Analyse, Wien: Verlag Österreich, p. 21 – 30
- Cede F. / Prosl C. (2015): Anspruch und Wirklichkeit – Österreichs Außenpolitik seit 1945, Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag (English edition to be published in 2016)
- Fischer P. / Köck H.F. (1983): Allgemeines Völkerrecht, 2. Auflage, Eisenstadt: Prugg
- de Gruyter C. (2014): Austrian Acrobatics in Europe, Carnegie Europe, November 5, 2014, <http://carnegieeurope.eu/2014/11/05/austrian-acrobatics-in-europe> (retrieved 18 January 2016)
- Hafner G. (2009): Beistands- und Solidaritätsklausel des Lissabonner Vertrages im Lichte der österreichischen Position, in: Hummer W. / Obwexer W. (eds.): Der Vertrag von Lissabon, Baden-Baden: Nomos, 375 – 407
- Hafner G. (2015): Völker- und europarechtliche Fragen des Beitritts Österreichs zur und der Mitgliedschaft in der Europäischen Union, in: Austrian Law Journal 1/2015, 127 – 142
- Harrod A.E. (2012): Hidden Hands and Cross-Purposes: Austria and the Irreconcilable Conflict between Neutrality and Market Laws, in: Austrian History Yearbook (Center for Austrian Studies, University of Minnesota), vol. 43, p. 165 – 188
- Hauser G. (2015): Neutralität und Bündnisfreiheit in Europa. Sicherheitspolitische Herausforderungen für neutrale und bündnisfreie Staaten in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts, WIFIS aktuell Band 52, Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich
- Hilpold P. (2010): Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon, Wien: Facultas
- Hilpold P. (2015a): Die österreichische Neutralität und die GASP – Situationen einer dynamischen Entwicklung, Wiener Blätter zur Friedensforschung Nr. 164, p. 41 – 50
- Hilpold P. (2015b): Terrorismus, Bündnisfall und die Frage der Neutralität, in: Wirtschaftsblatt, 25. November 2015, p. 23
- Hummer W. (2015): Terrorismusbekämpfung mit unerlaubten Mitteln? – Warum bemüht Frankreich das Szenario der „Beistandsklausel“ und nicht das der „Solidaritätsklausel“?, ÖGfE Policy Brief No. 41/2015, Vienna
- Jandl G. (2014a): Österreichs Sicherheitspolitik zwischen Neutralität und Solidarität – Die neue Österreichische Sicherheitsstrategie, in: A. Kammel / D. Halper (eds.): Quergedacht. Perspektiven zu Politik, Sicherheit und Europa - Festschrift für Werner Fasslabend, Wien: Verlag Noir, p. 233 – 258
- Jandl G. (2014b): Anforderungen an das zukünftige österreichische Profil in der europäischen Sicherheitspolitik, in: J. Frank / W. Matyas (eds.): Strategie und Sicherheit 2014. Europas Sicherheitsarchitektur im Wandel, Wien/Köln/Weimar: Böhlau, p. 763 – 774
- Jandl G. (2015a): Österreich zwischen Können, Müssen, Wollen, in: Die Presse, 16 April.2015, p. 26
- Jandl G. (2015b): Neutralität und österreichische Sicherheitspolitik, in: G. Schöpfer (ed.): Die österreichische Neutralität - Chimäre oder Wirklichkeit?, Graz: Leykam, p. 193 – 206
- Janik R. (2015): IS und Neutralität: UN-Resolution lässt Zweifel offen, in: Die Presse, 23 November 2015, p. 15
- Lang W. (1996), Sind WEU und NATO noch Allianzen?, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1996, Wien: Braumüller, p. 1 – 14
- Luif, P. (2003): The Changing Role of the Non-Aligned Countries in the European Union's Common Foreign and Security Policy, in: M. Gehler / A. Pelinka / G. Bischof (eds.): Österreich in der Europäischen Union – Bilanz seiner Mitgliedschaft. Austria in the European Union – Assessment of her Membership, Wien/Köln/Weimar: Böhlau, p. 275 – 295
- Naderer O. (2015): Die NATO nach dem Ende großer Operationen und vor neuen Entscheidungen, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, No. 3/2015, p. 333 – 339
- Neuhold H. (1997): Kooperative Sicherheit – Kollektive Sicherheit – Kollektive Verteidigung, in: E. Reiter

(ed.): Österreichisches Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1997, Wien: Büro für Sicherheitspolitik, p. 41 – 55

Schweitzer M. / Hummer W. / Obwexer W. (2007): Europarecht. Das Recht der Europäischen Union, Wien: Manz

Sinovets P. / Renz B. (2015): Russia's 2014 Military Doctrine and beyond: threat perceptions, capabilities and ambitions, NDC Research Paper, No. 117, Rome

Türk H. (1997): Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und Kollektiver Sicherheit, Wien: Verlag Österreich

Verdross A. (1978): The Permanent Neutrality of Austria, Wien: Verlag für Geschichte und Politik

FINNISH VIEW OF NATO PARTNERSHIP

Jukka Salovaara¹

2014 marked the 20th anniversary of Finland's partnership with NATO. In the past two decades, our cooperation with NATO has developed significantly and today, it is an essential part of our foreign, security and defence policy. Finland's relationship with NATO is important both politically and militarily. It has been largely defined by our participation in NATO crisis management and the possibilities the partnership has provided in developing national defence capabilities and military interoperability. The possibility of engaging in dialogue and cooperation with NATO remains valuable for Finland's security. In addition, Finland has contributed to cooperative security as a NATO partner.

Finland's political commitment to developing the partnership from the outset has been clear. We have aimed to build our partnership with NATO on practical contributions, reciprocity and dialogue. Finland has taken part in NATO's Partnership for Peace (PfP) programme since its establishment in 1994. PfP offers a wide array of possibilities for political, military and civilian cooperation and Finland has been active in all these fields.

Crisis management as a key element of the Finnish partnership with NATO

Common crisis management efforts with NATO have been a channel for Finland to contribute to European and global security and stability in support of Finland's foreign and security policy goals. In many ways, crisis management has made up the most visible element of our partnership with NATO. Joint efforts include operations in Bosnia, Kosovo and Afghanistan. Finland participated in the ISAF operation in Afghanistan since the beginning, and we currently have a presence in the NATO-led Resolute Support Mission to train, advise and assist

the Afghan security forces and institutions. Finnish troops participating in the Resolute Support Mission are stationed both in the North of the country in Mazar-i-Sharif as well as in Kabul.



Finnish Foreign Minister Timo Soini meeting NATO Secretary General Jens Stoltenberg (© NATO)

Finnish participation in crisis management in NATO-led operations has been integral in developing our military interoperability and capabilities. This work continues today and is very much valued. Large multinational exercises offer an environment in which the troops can efficiently train for demanding operations. Skills and experience acquired through our active cooperation have been beneficial also for our crisis management cooperation with other international entities such as the European Union or the UN.

The Finnish participation in the ISAF-crisis management operation in Afghanistan was an extensive and long standing commitment from 2002 to December 2014. At its height we had around 200 soldiers participating in the operation. In addition to important gains to the international interoperability we were able to strengthen specific skills for instance in the sector of intelligence and special forces work. One of the sectors that advanced most was our military and field medicine. The experience also helped in developing leadership and command skills as well as logistics.

¹ Political Director at the Ministry for Foreign Affairs of Finland since September 2015. He served as Director General (Europe) at the MFA from 2011 to 2015. Mr Salovaara has also served in different positions at the Prime Minister's Office, most recently as State Under-Secretary for EU Affairs (2008-2011), as well as at the Parliament of Finland, where he worked as Counsel to the Foreign Affairs Committee (2005-2006 and 2007-2008).

Other fields of Finnish-NATO cooperation

NATO and the PfP have given us important elements to develop our capabilities in terms of qualitative standards. In 1995 Finland joined the NATO Planning and Review Process (PARP) which aims to promote the developments of forces and the interoperability with partners. The process is based on voluntary participation in different partnership goals and self-differentiation, which both are important principles in our partnership. Since 2010 Finland has chosen its goals, first and foremost, from the perspective of national defence requirements. Alongside PARP the Operational Capabilities Concept (OCC) is also a key instrument for partnership and capability development. Finnish forces have been evaluated through this concept since 2005 and from each service branch have made it to the highest level of the process. Possibilities such as PARP or OCC have greatly enhanced the tangible results we get from our NATO cooperation.

In addition to these, the PfP has opened many other possibilities. For instance Finland participates in NATO defence materiel cooperation in order to improve crisis management capabilities and materiel interoperability. This lowers life cycle costs and helps to strengthen the domestic industry's competitiveness. Defence materiel cooperation is mostly coordinated by the Conference of National Armaments Directors (CNAD). Finland also participates in the activities of technical working groups and NATO agencies open to Partners, such as the NATO Standardization Office (NSO) and the NATO Support and Procurement Agency (NSPA). Finland, along with 10 NATO countries and Sweden, also participates in the Strategic Airlift Capability (SAC) initiative, which meets the transport requirements of troops deployed to operations by multinationally procuring transport aircraft.

Finland has participated in activities supplementing the NATO Readiness Force (NRF) since 2012. In practice this translates into declaring capabilities to the Response Forces Pool (RFP). In 2015 Finland contributed a Navy coastal Jaeger unit and in 2016 an Army helicopter detachment and a Jaeger company. NRF cooperation fundamentally bolsters national defence capabilities, operational effectiveness and interoperability through participation in an exercise program and a process of certification.

Finland also participates in NATO's educational and training programmes. These give valuable possibilities for our armed forces as well as civilian staff to widen their knowledge and capabilities. Finland has also been active in sending personnel as Voluntary National Contributions to both NATO's military and civilian structures. Insight to NATO processes helps our administration benefit more efficiently from the different tools offered to partners.

The PfP also has an important civilian dimension in Civil Emergency Planning (CEP) and coordination of disaster aid and relief efforts through the Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC). PfP-countries are given a wide opportunity to participate in committee work and Finland has been very active in this sector. It has given us good possibilities to exchange information and best practices. In the new challenges brought by emerging security threats such as cyber and especially hybrid, the questions of safeguarding of infrastructure and national resilience are becoming even more topical. In these fields international cooperation is valuable and NATO and the CEP community is an important tool. We also underline the importance of fostering closer EU-NATO cooperation, hybrid offering many possibilities.

We have cooperated closely with partner countries and NATO on policies related to crisis management operations. The jointly approved NATO policy on UN Security Council Resolution 1325 is a fine example on how the partner countries can work on an equal footing with the alliance members and create new concrete action-oriented policies. Finland worked closely with Switzerland in the EAPC forum in order to bring emphasis to the human dimension aspects of crisis management.

NATO's adaptation to new security challenges

Today, the fundamental and profound security challenges that Europe is facing are also promoting changes in NATO's strategic focus. Russia's use of force, the illegal annexation of the Crimean peninsula and use of military force in and around Ukraine have worsened the security situation in Europe. This has emphasized NATO's role in providing security in Europe, and brought forward the transatlantic security link. Cooperation through the NATO partnership provides an opportunity to engage in a dialogue on questions that are of importance to Finland. Finland and NATO share security

interests and have a common security environment, especially in the Baltic Sea region. Our cooperation with Sweden is also very close.

The security challenges emanating from the South also require political attention. The crisis in Syria, the rise of ISIL and the migration crisis demand concerted efforts from all international actors, especially with focus on tackling their root causes. Finland welcomes NATO's efforts to develop tools that promote security and stability in the neighboring regions, such as Defence and Related Security Capacity Building (DCB) and is preparing contributions to related activities.

It is clear that the ongoing changes in NATO are also reflected in its partnerships. The partnership between Finland and NATO is shaped by common security interests, and it is our aim to maintain at least the same level of partnership and co-operation as during large crisis management operations such as ISAF. The Enhanced Opportunities Programme (EOP) that was launched at the Wales Summit in 2014 is a good and useful framework for cooperation. It enables a more tailor-made approach to partnerships and deeper cooperation in areas of importance to Finland, like the security of the Baltic Sea Area. Cooperation with NATO in identifying and analyzing the developments in a comprehensive manner in the region is essential.

Continued success in partnership cooperation requires that it not only benefits partner countries, it must also serve the interests of the Alliance. Finland is committed to ensuring such reciprocity also in the future.

RETHINKING NATO'S PARTNERSHIP FOR THE NEW SECURITY ENVIRONMENT

Jamie Shea¹

Keeping a success story alive is sometimes as great a challenge as overcoming a failure. As Switzerland marks in 2016 the 20th anniversary of its participation in NATO's Partnership for Peace, it can look back on a solid record of achievement in building more security across the whole of Europe; but it also has to ask itself how the partnership momentum can be sustained at a time when Europe is less stable and less secure than at any time during the past 20 years. A time also when NATO is focussing on its core mission of collective defence. The Allies, in response to Russia's annexation of Crimea, incursions into Eastern Ukraine and military build-up close to NATO's borders, are of necessity preoccupied first and foremost with the needs and anxieties of NATO's own 28 members. So as collective defence rather than cooperative security becomes the overriding priority, what role is there for a partner such as Switzerland; one close by values and by geography but which has no intention to seek NATO membership, or to be bound by collective defence commitments? What can partnership still achieve – for the benefit of NATO and partners alike – in a more crisis-prone and confrontational Europe?

To begin to answer these questions, NATO is carrying out a strategic review of its partnerships in 2016, with conclusions to be presented no doubt at its Warsaw Summit in July. As this review gets underway at the time of writing, with various "food for thought" discussion papers circulating in the headquarters, a number of guiding principles should be clear – if the Alliance is to retain the best from the past two decades while modernizing partnerships for the turbulent times ahead.

Western European like-minded partners – WEP6

The first principle is to draw like-minded countries, sharing the Allies' values and strategic outlook, closer to the Alliance. Today NATO faces a multitude of threats from the East as well as from the South.

Some are conventional, like the resurgence of Russia as a powerful competitive nation state; others are non-conventional like the growth of ISIL and other non-state actors, acquiring capabilities that can break apart the states system in the Middle East and North Africa while threatening Europe with radicalism, migration waves of fleeing refugees and unabated terrorist attacks. Some challenges are new; but the old ones, whether in the Balkans, Afghanistan or the Gulf of Aden, remain NATO's unfinished business. Fuelled by propaganda, proxies and hybrid warfare tactics, these threats are as much to Europe's values and social cohesion as to its territories or populations.

So the first principle of partnership must be to draw NATO's Western European partners into a more structured and active security community with the Allies. Five of the six Western European partners in this category are also members of the European Union. Another, Switzerland, was until recently Chairman in Office of the OSCE. So closer engagement with the Western European six also ties NATO into a denser network of interaction with the other European security institutions. It adds to NATO's legitimacy as a European security actor beyond collective defence in areas such as crisis management and cooperative security while also fostering common programmes; such as between NATO and the EU in hybrid warfare, resilience and defence capacity building, and between NATO and the OSCE in counter-terrorism, small arms and light weapons, or confidence-building and risk reduction in military activities.

Until recently the Western Europe six grouping in NATO was losing momentum. Sweden and Finland had been designated by the Alliance as Enhanced Opportunity Partners on account of their significant and persistent contribution to NATO military operations in the Balkans, Afghanistan and Libya (for Sweden). These two northern European states were also drawing closer to NATO in the Baltics and High North in a common response to Russia's

¹ Dr., Deputy Assistant Secretary General, Emerging Security Challenges, NATO

projection of air and naval assets in these regions and its air defence and missile deployments in Kaliningrad. In 2015, NATO concluded Memoranda of Understanding with Finland and Sweden for transit, exercises and crisis assistance. They both participate in the NATO Response Force and in exercises held under NATO's Readiness Action Plan. In both countries, the increase in tension in northern Europe has even rekindled the domestic debate on NATO membership, although this is unlikely to prove conclusive in the foreseeable future. With Finland and Sweden moving in a different direction, the Western European six group could have fragmented with different priorities, interests and expectations.

Recently, however, NATO has reaffirmed its core interest in this specific partnership. Meetings with the North Atlantic Council and subordinate committees have intensified. A common agenda is emerging; comparing notes on Russia, the impact of NATO's missile defence programme, the unfinished business of the Western Balkans and the situation in North Africa and the Middle East, or the future of arms control and non-proliferation efforts. These consultations answer a strong desire of the Western European six not to be treated by NATO as mainly troop contributors or diplomatic supporters, but to have a real political dialogue: one where the political and legal dimensions of security can gain as much of a hearing as the military aspects. In time, this political dialogue could extend to more frequent exchanges among intelligence services, discussion of hybrid warfare vulnerabilities and early warning indicators and participation in NATO's crisis management exercises. At the same time, the maintenance of military interoperability can be ensured through partner participation in NATO exercises. Over 200 took place in 2015.

Promotion of security norms

A second principle of renovated partnership concerns norms and security regimes. Russia's annexation of Crimea, ISIL's erasing of international frontiers or cyber attacks on Ukraine's electricity grid without attribution are examples of a world where treaties, agreements, norms of behaviour and the humanitarian duty of care are being brazenly flouted. There is an urgent need for the liberal democracies to push back and to repair the rules-based system – upholding existing norms and strengthening others. The need for NATO and Russia to negotiate

a package of transparency and risk reduction measures to prevent accidental clashes or miscalculations is but one case in point. The interactions that grew out of NATO's original Partnership for Peace after 1994 have always been useful in engaging NATO more in the normative aspects of security and translating norms into practice. Switzerland, with its tradition in humanitarian law and multilateral UN diplomacy has seen in NATO's Partnership for Peace a useful platform to promote issues such as the regulation of private security companies, small arms and light weapons, de-mining or the protection of civilians in armed conflicts. Other partners have pushed for more effort on the protection of women (UNSC 1325), or human trafficking, or rules to curb weapons of mass destruction. Often NATO has internalized these norms in its own operating procedures. Switzerland's very welcome sponsorship of the Geneva Centres (GCSP and DCAF) has provided well-recognized excellence in training and education whereby future security elites from Europe and across the globe are socialized in the modus operandi and importance of these security norms. At a time when NATO is putting more emphasis on the military, on exercises and defence capability improvements, it is all the more important to simultaneously strengthen security norms as a factor of restraint and deescalation. The more you have deterrence and forward defence, the more you need détente and engagement. The more partners associated with these norms, the more leverage and legitimacy NATO will have when it engages with recalcitrant actors, such as Russia.



At the NATO Headquarters in Brussels (© NATO)

Contribution in defence capacity building

A third principle concerns defence capacity building. An obvious requirement in stabilizing the South is to assist local armed forces with training, mentoring and equipment so that they can defeat Jihadist

networks and reassert control over their national territories. Defence capacity building was a major initiative of NATO's last Summit in Wales in September 2014. Since then, defence capacity building packages have been launched in Jordan, Iraq, Moldova and a training centre has been established near Tbilisi in Georgia. Five trust funds have been set up to help Ukraine. Tunisia is receiving advice on reconfiguring its Special Operations Forces and NATO has held discussions on what it can do together with the UN and the EU to help Libya build national security forces once a national unity government is in place. As we have seen in Iraq and Afghanistan (where NATO's Resolute Support mission to train the Afghan army will continue at current manning levels for the foreseeable future), defence capacity building is a long-term venture requiring focussed effort, clear benchmarks for measuring progress and proper resources. Yet there is no alternative if the Allies are to avoid more ISAF or KFOR-type interventions in the future. Here the Alliance is reaching out to partners to contribute to defence capacity building, whether in country or by doing the training at home. Defence capacity building is a broad area, from developing leadership and organization to mentoring forces in the field. So there are many ways willing and capable partners can plug into this effort, drawing on the interoperability and knowledge of NATO procedures and standards that they have gained from their previous experience of NATO operations. Defence capacity building also exemplifies NATO's new approach to partnership whereby NATO does not only help partners or vice-versa but partners help other partners directly. Clearly, and based on the precedent of the North Atlantic Council plus ISAF contributing countries, those partners who contribute to defence capacity building will need to be closely involved in planning, consultations, policy discussions and decision-shaping.

Emerging transnational threats

Finally, a fourth principle of a revitalized partnership is to involve partners more in addressing the emerging security threats. Issues such as terrorism, cyber attacks, energy vulnerabilities or critical infrastructure protection are now the "new normal". The threats can not be easily deterred. They have multiple sources and strike from all directions and no one government or organization has all the tools it needs to produce an effective response. A joined-up multi-institutional, whole of government ap-

proach is required, which leaves no empty spaces or exposed vulnerabilities where attackers can direct their efforts. In this context, resilience has become the new NATO buzz word: the ability to be aware of evolving threats; anticipate attack, plug vulnerabilities, respond quickly and coherently to limit the damage, and recover quickly so as to deny the aggressor the benefits expected from the attack. NATO has started to adapt to these new threats, establishing a new division to develop policies and innovative capabilities. In the cyber domain, NATO has already its third robust cyber defence policy since 2009 and is doing more to help Allies with standards of cyber defence hygiene, training and education and enhanced cooperation with industry. NATO's counter-terrorism efforts are putting more emphasis on countering improvised explosive devices, special operations forces and human network analysis in defence capacity building packages; and NATO's Science for Peace and Security Programme has been overhauled to become a NATO-partner-led initiative focussing primarily on emerging threats in partner countries, such as cyber training in Jordan or humanitarian demining in Ukraine.

Yet this is an area where, once again, NATO is hardly likely to be successful without closer engagement with partners who share practically all those threats and who have intelligence assets, skills, best practices and technologies to bring to the table. In the domain of cyber defence, NATO is already consulting with seven partners with whom it has information-sharing agreements, including Switzerland, on cyber strategies and exercises. Yet there is a need and scope for even more cooperation. Switzerland, in view of its highly developed IT sector and advanced technology, is an especially valued partner in this context.

NATO-Partnerships: more necessary than ever

Thus, in conclusion, there is no reason for NATO's partnerships to run out of steam, simply because the ISAF mission in Afghanistan, which brought 24 partners around the NATO table for a decade, has finally ended. Quite the contrary: the increased range and complexity of the security challenges the Alliance is facing makes an active, truly two-way street partnership more necessary than ever. Partnership is not a choice or a nice-to-have bonus. It is a necessity for a successful 21st century security policy. Yet NATO cannot rest on its laurels. Past success does not guarantee future vitality. Appeals

to common values do not go far if there is no sense of direction or concrete projects or the commitment of time, people and resources on both sides. A balance has to be found between what the Allies expect from their partners and what partners in return can legitimately (and reliably) expect from NATO.

In essence, the challenge is to adapt partnerships to a new strategic paradigm. One in which certain partners require more focussed help; capable, like-minded partners need to be incentivized to contribute more; and other erstwhile partners who unfortunately have turned away from democracy and the liberal international order will be less involved – not least because of pressures from Russia. So partnership will become more selective and more self-selective. The old style “big tent” meetings where all partners from across the globe were present with virtually no distinction will be less frequent. In their place will be smaller groupings built around common interests and joint endeavours. Ultimately, NATO also needs to determine whether the proliferation of partnership fora and frameworks really makes sense or whether more streamlining of the frameworks and menus of activities concentrating on those that really work and produce might be better.

What the Alliance needs to do is to produce a clear and coherent vision for the future of the partnership and promptly implement its decisions – such as on more tailored individual partnership agreements, more refined toolboxes, more NATO plus individual partner meetings, more involvement of partners in Centres of Excellence and education and training, and a more forward-leaning agenda of issues where NATO will create political space for partner involvement. As always, NATO will want to determine its own policy but partners have a stake in coming up with their own initiatives. So they need to have a voice in agenda setting as much as agenda implementation. The tiger team concept where Switzerland has been keenly involved in developing fresh ideas with small groups of Allies has been creative and useful; so it should be continued.

So after 20 years of Switzerland’s membership of Partnership for Peace, partnership is now part of NATO’s DNA. Hopefully, partnership has also helped Switzerland to increase its influence abroad and its contribution to European and international

security as well as to make NATO better understood in a neutral country like Switzerland. There will no doubt be many daunting challenges in the next 20 years but a strong, vibrant partnership is NATO’s best, indeed only chance of success.

PfP, MULTIPOLARITY AND THE CHALLENGES IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA

Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou¹

The Partnership for Peace Programme (PfP) was launched in 1994 under an inherent logic of cooperation. At the heart of the initiative's establishment stood the notion that the North Atlantic Treaty Organization (NATO) could not function in isolation of its environment, both physical and political. Individual partnerships with Euro-Atlantic countries came then to naturally flesh out this approach and constitute its original architecture. Within a framework of common principles – notably the commitment to democracy, the increase of stability and the strengthening of security – the Programme allowed for the focused development of tools and mechanisms meant to both solidify that cooperation framework and allow individual partner countries to advance their peace and security needs in a tailored fashion and at a calibrated pace. Switzerland joined PfP in 1996.

The cooperation-cum-environment awareness dynamic at the heart of PfP meant that increased attention could come to be paid to a wider circle of neighbours and potential partners. Two other dimensions further compounded this orientation, namely the fact that NATO itself had from the beginning been engaged on a larger geographic realm (e.g., Turkey) and the fact that, by design, PfP touches virtually every field of activity by NATO.

Such comprehensive and widened outlook led naturally, in time, to increased cooperation with a group of countries beyond the Euro-Atlantic circle, notably vis-à-vis the Middle East and North Africa (MENA) region. In 1994, a Mediterranean Dialogue (MD) was established by the North Atlantic Council with a threefold aim to contribute to regional security and stability, achieve better mutual understanding and dispel any misconceptions about NATO among the Dialogue countries. In February 1995, these countries initially comprised Egypt, Israel, Mauritania, Morocco and Tunisia, joined later on by Jordan

(November 1995) and Algeria (March 2000). (Libya remained outside of the Dialogue, although a welcome was extended to it by the NATO heads of state at their May 2012 summit held in Chicago in the United States.) Individual cooperation programmes (ICPs) were then also established bilaterally in that context.

In June 2004, a second process known as the Istanbul Cooperation Initiative (ICI) was launched at the occasion of the NATO summit held in Istanbul. The logic behind this second step taken a decade after the Mediterranean Dialogue had been launched was to elevate that process and deepen the exchange notably on security issues. Bahrain, Kuwait, Qatar and the United Arab Emirates became members of the ICI. The combined Mediterranean Dialogue and the ICI offer an overarching framework for cooperation with those eleven MENA countries that have joined the process. Since April 2011, all PfP activities and exercises are open to these countries.

A gradual but consequential southward opening

If NATO's opening to North Africa and the Middle East – or more precisely to the Southern Mediterranean and the Gulf – was, as noted, a logical outgrowth of an institutional design anchored from the inception in an approach privileging cooperation with the outer rims of the organisation, it was equally a reflection of important strategic changes taking place in those regions; transformation whose reverberations needed to be engaged with so as to ensure further security through a logic of partnership. In the mid-1990s, such analysis had become important but remained in a logic led on by geographical proximity and generic international cooperation, with a few issues, notably migration, highlighted. By the mid-2000s, and as global security was profoundly reassessed in the post-9/11 world, this approach gained urgency and came to encompass a wider set of security concerns. ICI's coming into existence in 2004 and its expansion eastward of the Mediterranean, to in effect fold in the other half of the 'MENA', is testimony to this evolution

¹ Prof., Deputy-Director and Academic Dean, Geneva Centre for Security Policy (GCSP) and Adjunct Professor, Graduate Institute, Geneva

whereby a transformed international security scene gave further impetus to a process proactively embarked on by NATO a decade earlier.

To be certain, such strategic opening was not a straightforward matter given both the long and specific history of NATO – with PfP itself coming forty-five years after the establishment of the organisation – and the complexity and own specificity of the Middle East and North Africa environment itself. This region had long been beset with development questions, conflicts and rising security issues. Too, these different baskets of challenges had been dealt with with limited success by at both domestic and regional levels. Regional security arrangements had, notably, remained generic. But for the Gulf Cooperation Council, established in 1981 by the six Gulf countries (Bahrain, Kuwait, Qatar, Oman, Saudi Arabia and the United Arab Emirates), the 22-member League of Arab States (founded in 1945), the Arab Maghreb Union (comprised since 1987 of Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia) and the short-lived 1989-1994 Arab Cooperation Council (uniting Egypt, Iraq, Jordan and Yemen) have all shown little ability to devise joint operational security policies – something, which in addition to furthering their own interests, could have benefitted any external partner such as NATO.

Initially, with the Mediterranean Dialogue approach, the perspective was to build bridges with a key region in the neighbourhood of NATO with a view to identify and cooperate on a relatively wide set of issues. The notion of 'Dialogue' lent itself to such a partnership. This did not preclude a hands-on approach but it was not, importantly, driven by a reaction to urgent crises and increased international insecurity, something more arguably more perceptible ten years later with the Istanbul Cooperation Initiative. Indeed, under the MD, NATO came to provide bilaterally the different partner countries with assistance in the development of their defence capacity. Through special yearmarked funding focused on concrete projects, capacity-building projects, but also planning and review exercises, were developed to endow the defence architecture of these countries with efficient mechanisms. Accordingly, such 'defence capacity building packages' (DCBs) have been concerned notably with the issue of small weapons, the modernisation of the armed forces, gender issues and cyber security strategies.

The early 2000s mark a noticeable shift in the attention paid by NATO to its MENA environment and to the nature of the issues faced. This was due to the deterioration of the security scene in the region, in turn prompting both the addition of the ICI to complement the MD but also a more systematic effort on the part of NATO to engage with MENA countries to try to address these challenges. As it continues to display such a strategic outlook on multipolar security questions, NATO faces Middle Eastern and North African region more than ever at the crossroads and immersed in a sea of security storms dominated by three main trends that have been playing out over the past few years: transnational terrorism, post-Arab Spring volatility and newly-expanded armed conflicts.

Three security challenge baskets

As it has elsewhere since the 11 September 2001 events, terrorism has come to rapidly occupy a leading place in the security considerations of almost all the countries of the Middle East and North Africa. Whether in the West (the Maghreb, North Africa) or the East (Machrek, Gulf and Levant), the threat manifested itself vividly on a large scale throughout the area hitting both domestic and foreign interests regularly. Since 2006, Al Qaeda established three so-called 'franchises' in the region – Al Qaeda in Iraq (AQI), Al Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP) and Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) – which went on to conduct high-profile attacks. This was compounded by the evolution of AQI into a wider and far more lethal Islamic State (IS) since 2013. In December 2015, Saudi Arabia announced the formation of a coalition of thirty-four Islamic nations to fight terrorism. Not only are these new terrorist groups an urgent threat for the local actors but the very nature of this latter-day, early twentieth century terrorism is that it is able to project itself across boundaries and therefore constitute a threat to the partners of the region's states. As a Western organisation threatened by these actors, NATO has found it increasingly important to develop its anti-terrorism cooperation with the region.

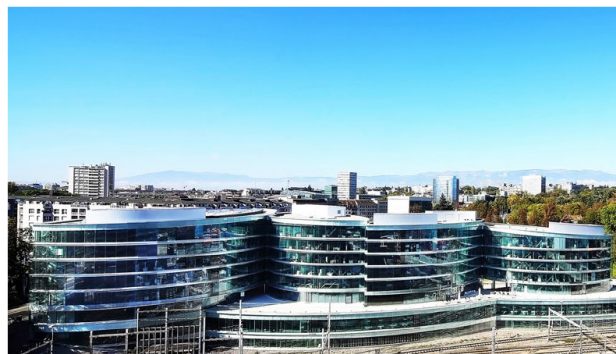
The second main set of security challenges for the MENA region and its partners comes today from the deteriorated scene following the 2011 uprisings of the Arab Spring. Whereas the pessimism that has too easily dominated policy analyses of the region subsequently – political transitions are arduous and take time; promising developments have taken place

in Tunisia and in Morocco – the fact remains that the changes have introduced an important amount of security volatility and disruption which is still playing out. To be certain, the Arab Spring itself was a security implication. The uprisings were the culmination of systemic dystrophies which had social (dispossession, humiliation, repression) and political (lack of accountability, authoritarian systemic dead-end, police state culture) origins compounded by failed state-building. Yet the new security concern – again, domestically and internationally – comes today more from the fact that it has beget weakened state apparatuses, transitioning societies, the emergence of unexpected actors (such as dozens of militias in Libya, following the NATO-led military intervention in that country in 2012), migration and refugee situations, as well as underperforming economies.

Finally, the region is today experiencing an unprecedented level of conflictuality. With civil war in four countries – Iraq, Syria, Libya and Yemen – as well as a low-level insurgency in Egypt (the new group Ansar Beit al Maqdis has pledged allegiance to the Islamic State in 2015) and increased incidence of terrorism in Tunisia, Lebanon and Saudi Arabia, not to mention the persistent irresolution of the Palestinian question, the Middle East and North Africa is impacted by a large scale amount of violence that is naturally of concern for its partners. The very nature of this violence is itself mutating with all manners of transnational, asymmetric threats rising against classical state military actors (e.g., Saudi Arabia’s campaign in Yemen or Egypt’s in the Sinai) all in the midst of fluidity and unpredictability of outcomes, as vividly illustrated in the case of the Syrian civil war-gone-regional-proxy-wars conflict with international competition undertones.

In the final analysis, the Mediterranean Dialogue and the Istanbul Cooperative Initiative have arguably been successful. Proactively, NATO, building on the PfP logic of cooperation with partners, opened itself to its Southern neighbourhood. The absence, for the time being, of a joint strategic security vision amongst the countries of the region has only been one impediment to a wider engagement with NATO. The fast-paced and multifaceted developments in the 2010s in the region have engulfed it in a three-pronged security vortex – ever transnationalised terrorism by over-empowered new generation non-state actors, open-ended volatility due to instable political transformation processes and multiple civil

wars – which render cooperation by NATO a valuable engagement but one which must be weighed against the nature of a complex and shifting regional landscape.



The GSCP is a NATO Partnership Training and Education Centre
(© GCSP)

DIE SCHWEIZ UND DER WANDEL DER NATO-PARTNERSCHAFTSPOLITIK, 1996-2016

Christian Nünlist¹

Als dauerhaft neutrales Land war die Schweiz im Kalten Krieg demonstrativ auf Distanz zur westlichen Militärallianz gegangen, wenn es auch vor allem mit den Briten in den 1950er-Jahren vereinzelt inoffizielle Kontakte gab, wie wir heute wissen.² Trotz enger kultureller und wirtschaftlicher Anlehnung an den Westen bewahrte sich die Schweiz ihre bewaffnete Neutralität und profilierte sich politisch bewusst als Brückenbauerin zwischen den Blöcken. Im Helsinki-Prozess spielte sie ab 1972 eine aktive Rolle als Vermittlerin zwischen NATO- und Warschaupakt-Staaten. „Einfluss durch Neutralität“, nannte der Historiker Philipp Rosin dies kürzlich treffend.³

Nach 1990 wandelten sich nicht nur die Welt und Europa, sondern auch die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik stark. Zwar verfolgt die Schweiz bis heute weiterhin eine eigenständige Politik und bleibt sicherheitspolitisch in Europa ein Sonderfall. Anstelle der autonomen Landesverteidigung trat jedoch in den 1990er-Jahren das neue Motto „Sicherheit durch Kooperation“.⁴ Der Entschluss des Bundesrates, 1996 an der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) teilzunehmen, war im Rückblick das wohl deutlichste Zeichen für den aussen- und sicherheitspolitischen Aufbruch der Schweiz in den 1990er-Jahren. 20 Jahre „Friedenspartnerschaft“ haben die Beziehung der Schweiz zur NATO auf ein festes Fundament gestellt.

Sowohl die Schweiz als auch die NATO haben von der PfP-Partnerschaft seit 1996 profitiert. Dank PfP-Übungen und der Beteiligung der SWISSCOY an KFOR erwarb die Schweizer Armee die Fähigkeit, mit anderen Armeen und zivilen Partnern in internationalen Friedensmissionen zusammenzuarbeiten. Der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC) wurde für die Schweiz ein wichtiges Dialogforum für sicherheitspolitische Konsultationen im transatlantischen Raum. Die NATO schätzt die Schweiz als effektiven und unkomplizierten Partner, der durch die KFOR-Teilnahme einen Beitrag zur internationalen Sicherheit leistet.

Die NATO hat die Partnerschaften mit Nichtmitgliedern in ihrer Strategie von Lissabon 2010 als eine ihrer drei Kernaufgaben definiert, gleichberechtigt neben kollektiver Bündnisverteidigung und globalem Krisenmanagement. Kooperative Sicherheit war damit lange Zeit eine Erfolgsgeschichte der NATO, an der sich auch die Schweiz im Sinne ihrer neuen, kooperativen Sicherheitspolitik aktiv beteiligte. Doch kooperative Sicherheit und die Partnerschaftspolitik der NATO sind durch die Zäsur der russischen Aggression gegen die Ukraine 2014 unter Druck geraten. Damit stellen sich paradoxerweise gerade im Vorfeld des 20. Jahrestages des Schweizer Beitritts zur PfP im November 2016 für die Schweiz schwierige Fragen zur künftigen Partnerschaft mit der westlichen Militärallianz.

Die Schweiz und die NATO, 1996-2010

Mit der Unterschrift von Bundespräsident Flavio Cotti unter das Rahmendokument der PfP wurde die Schweiz am 11. Dezember 1996 formell Teilnehmerstaat des NATO-Partnerschaftsprogramms. Für die innenpolitische Akzeptanz dieses Schrittes waren damals die guten Erfahrungen der Schweizer „Gelbmützen“ im Westbalkan entscheidend. Mit zivilen Lufttransporten und einer unbewaffneten Logistikeinheit konnte die Schweiz während ihres erstmaligen OSZE-Vorsitzes 1996 ein sichtbares Zeichen der europäischen Solidarität setzen. Die Annäherung an die NATO wurde vom

1 Dr., Senior Researcher und Head des Think-Tank-Teams „Swiss and Euro-Atlantic Security“ am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Der Autor dankt Dr. Martin Zapfe für kritische Kommentare und wertvolle Anregungen.

2 M. Mantovani, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947-1963* (Zürich, 1999); C. Nünlist, „Switzerland and NATO: From Non-Relationship to Cautious Partnership“, in: A. Cottey (Hrsg.), *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership?* (Basingstoke, im Erscheinen).

3 P. Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972-1983: Einfluss durch Neutralität* (München, 2014).

4 Der Aussenpolitische Bericht 1993 erwähnte das Leitmotiv „Sicherheit durch Kooperation“ erstmals im Anhang zur Neutralität.

Bundesrat mit dem Argument begründet, dass die Schweiz damit ihre traditionelle Politik der „Guten Dienste“ weiterführe.⁵

Der Kosovokrieg führte 1999 zu einem Quantensprung der Beziehungen der Schweiz zur NATO: Nach der Einstellung der NATO-Bombardements, dem Rückzug der serbischen Sicherheitskräfte aus dem Kosovo sowie der UNO-Resolution 1244 zur Bildung einer internationalen Friedenstruppe gab der Bundesrat grünes Licht für eine militärische Beteiligung der Schweiz mit einer logistischen Einheit in Kompaniestärke (SWISSCOY) an der internationalen Friedensmission KFOR im Kosovo. Der innenpolitischen Akzeptanz für die Teilnahme der neutralen Schweiz an der „NATO-Mission“ kam das UNO-Mandat für die KFOR zu Gute. Insgesamt prägte seitdem das militärische Engagement der Schweiz in der KFOR die Beziehungen zur NATO massgeblich, auch wenn die SWISSCOY eigentlich ausserhalb von PfP aufgrund eines UNO-Mandats autorisiert wurde. Dank SWISSCOY wurde die Schweiz beispielsweise 2012 als einer von 13 ausgewählten „Kernpartnern“ an den NATO-Gipfel in Chicago eingeladen.

9/11 bedeutete auch für die NATO und die PfP eine Zäsur. Der Schweiz behagte das Afghanistan-Jahrzehnt der Bekämpfung des Kaida-Terrors ab 2001 deutlich weniger als der internationale Kontext der 1990er-Jahre mit dem politischen Fokus auf dem Export westlicher liberal-demokratischer Werte und den Friedenseinsätzen auf dem Balkan. Am militärischen Engagement der NATO in Afghanistan (ISAF) beteiligte sich die Schweiz daher nur symbolisch von 2004 bis 2008 mit wenigen Stabsoffizieren. Militärisch fokussierte das Schweizer Militärengagement damit auch nach 2001 weiterhin den Westbalkan. Während andere KFOR-Truppensteller ihre Leistungen reduzierten beziehungsweise nach Afghanistan verlagerten, erhöhte die Schweiz ihren SWISSCOY-Beitrag (auf 235 Mann).⁶

Die politischen Konsultationen innerhalb der NATO verloren gleichzeitig im 21. Jahrhundert zunehmend an Bedeutung. Zwei NATO-Osterweiterungsrunden

entwerteten sowohl den EAPC als auch die PfP. Die PfP-Partner schienen von der NATO nunmehr primär nach ihrem militärischen Beitrag zur Allianz gemessen zu werden. Substanzielle Treffen fanden vor allem in den Formaten der Truppensteller (KFOR oder ISAF) statt. Zusammen mit Österreich und Irland befürchtete die Schweiz deshalb im Vorfeld des Lissabonner Gipfels von 2010, dass die PfP innerhalb der NATO-Partnerschaftspolitik künftig weiter marginalisiert werden könnte, und zwar auf Kosten der militärisch aktiveren westeuropäischen Partner Schweden und Finnland sowie der globalen Partner Australien, Japan, Südkorea und Georgien. Die 2010 beschlossene neue NATO-Strategie wertete aber die Partner insgesamt auf und etablierte „Kooperative Sicherheit“ neben „kollektiver Verteidigung“ und „Krisenbewältigung“ als eine der drei Aufgaben der Allianz.



Der Nordatlantikrat (© NATO)

Moderne Partnerschaftspolitik: Die „WEP-5“, 2011-2014

Eine wenig bekannte, aber gerade aus Schweizer Sicht erfolgreiche Entwicklung der Partnerschaftspolitik der NATO betrifft die Herausbildung der informellen Gruppe „Western European Partners“ (WEP) als homogene Gruppe gleichgesinnter westeuropäischer PfP-Mitglieder.⁷ Bereits Mitte der 2000er-Jahre hatten die EU-Mitglieder Schweden, Finnland, Österreich und Finnland auf Stufe der stellvertretenden NATO-Botschafter am NATO-Hauptsitz in Brüssel informelle Lunches organisiert. Die Schweiz wurde auch zu diesen Diskussionen eingeladen, so dass sich die informelle Zusammen-

5 B. Rösl, „Die Schweizer Armee in internationalen Stabilisierungsmissionen“, in: *Truppendienst* 317, Nr. 5 (2010).

6 M. Bieri, „Kosovo zwischen Stagnation und Umbruch“, in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 150 (2014), S. 4.

7 Die folgenden Absätze basieren auf: C. Nünlist, „20 Jahre Partnerschaft für den Frieden: Die Schweiz und die Gruppe der WEP-5“, in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2015), S. 19-40.

arbeit der fünf westeuropäischen NATO-Partner bei diesen Mittagessen einspielte. Ab 2008/09 erstellten diese Fünf als kohärente Gruppe Ideen zur Weiterentwicklung einer wertebasierten NATO-Partnerschaftspolitik, die sie im EAPC-Rahmen in die NATO einfließen liessen.

In Berlin verabschiedeten die NATO-Aussenminister im April 2011 eine neue Partnerschaftspolitik: Das neue Konzept sollte die Zusammenarbeit des Bündnisses mit den Partnern effizienter, pragmatischer und flexibler gestalten. Die neuen informellen Formate der Berliner Reform markierten die eigentliche Geburtsstunde von „WEP-5“ (Schweiz, Österreich, Irland, Schweden, Finnland).

Im April 2012 diskutierten die WEP-6 (plus Malta) die Umsetzung der neuen Partnerschaftspolitik, die Vor- und Nachteile der Berliner Reformen sowie mögliche neue Themen, welche die WEP in den Ad-hoc-Formaten behandeln könnten. Im Februar 2013 fand auf Einladung der Schweizer Mission bei der NATO in Brüssel eine informelle Diskussion der französischen Militärintervention in Mali statt. Frankreich hatte zuvor eine Debatte über Mali im NATO-Rat vermieden, weil das Thema primär die EU beschäftigte und Paris die NATO vorerst nicht involvieren wollte. Ein Vertreter der französischen Botschaft nahm an dem von der Schweiz organisierten Treffen teil und legte den französischen Standpunkt vor NATO-Verbündeten, NATO-Partnern und Vertretern des NATO-Sekretariats klar dar. Das Beispiel demonstriert eindrücklich den Vorteil von „Guten Diensten“, welche die WEP-5 innerhalb der NATO auf informelle Art erbringen können. An weiteren Treffen der WEP-5/6 mit den NATO-Botschaftern wurden 2013 auch Themen diskutiert wie die Lage in Ägypten, Syrien und Libyen; Raketenabwehr und Luftverteidigung; Smart Defense; Afghanistan; US-Schwenk nach Asien.

Die WEP-5 schöpften das Kooperationspotenzial zudem mithilfe von „Tiger Teams“ aus und trugen so diverse Initiativen in die westliche Militärallianz hinein. Die Tigergruppen (bestehend aus mindestens einem NATO-Verbündeten und einem -Partner) leben von informativen, offenen Diskussionen am NATO-Hauptsitz. Der Schweiz gelang es auf diese Art, dass das „Montreux-Dokument“ (2006) Ende 2013 auch zum NATO-Standard für den Umgang mit privaten Sicherheitsfirmen erklärt

wurde. Seit November 2013 engagiert sich die Schweiz zudem mit Rumänien in der Tigergruppe „Pfp Branding“ dafür, dass das Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ in die NATO überführt werden soll. Österreich engagiert sich (zusammen mit Norwegen) in einer weiteren Tigergruppe stark für das Thema „Protection of Civilians“ (POC) und die Zusammenarbeit von militärischen und humanitären internationalen Akteuren in Konflikten. Schweden arbeitet für die Umsetzung der UNO-Resolution 1325 über Frauen, Frieden und Sicherheit innerhalb der NATO. Die WEP-5 unterstützen einander in diesen Tigergruppen in den jeweiligen Herzensangelegenheiten der anderen. Die Schweiz beteiligte sich auch aktiv in der Gruppe zum Thema POC, und die anderen WEP-5 halfen der Schweiz beim Thema der privaten Sicherheitsfirmen.

Ungewisse Zukunft der NATO-Partnerschaften, 2014-2016

Seit dem russisch-georgischen Krieg 2008 und der russischen Militärintervention in der Ukraine 2014 betont die NATO die kollektive Bündnisverteidigung gemäss Artikel 5 im NATO-Vertrag wieder stärker. Kooperative Sicherheit ist seither in Europa schwieriger geworden. Der EAPC verlor weiter an Bedeutung, so dass 2015 nur eine einzige EAPC-Sitzung stattfand, womit ein für die Schweizer Sicherheitspolitik bisher nützliches Format de facto sistiert wurde.⁸

Die Gruppe der WEP-5 ist zudem ebenfalls in den Sog der Ukraine-Krise geraten. Der Russlandfaktor wirkt in den skandinavischen Partnerstaaten Schweden und Finnland stärker als in den Alpen-Partnern Schweiz und Österreich sowie in Irland. Die NATO verstärkte deshalb im Rahmen ihres neuen *Enhanced Opportunity Program* (EOP, Schweden, Finnland, Georgien, Jordanien, Australien) die militärische Kooperation mit Helsinki und Stockholm mit Blick auf eine womöglich nötige Bündnisverteidigung der baltischen Staaten; während die Schweiz, Österreich und Irland sich innerhalb der *Partnership Interoperability Initiative* (PII) in einem Topf mit 24 heterogenen Partnern wiederfindet. Die bereits seit längerem existierende „Spaltung“ unter den WEP-5 in die militärisch-integrierten aktiven Schweden und Finnland und die weniger integrierten und passiveren Schweiz, Österreich und Irland wurde seit 2014 verstärkt,

⁸ Ebd.

denn für Schweden und Finnland ist EOP ein neues, exklusives Format für militärische Diskussionen für truppenstellende Länder, während die etablierte politische Konsultation im WEP-5-Rahmen vor allem für Helsinki in den Hintergrund gerückt ist.⁹ Für die Schweiz wird es deshalb entscheidend sein, wie am NATO-Gipfel in Warschau im Juli 2016 über die Zukunft der NATO-Partnerschaften entschieden wird. Die Pfp, der auch Russland und die Ukraine angehören, dürfte weiter an Bedeutung verlieren, da das Forum weitgehend dysfunktional geworden ist.¹⁰

20 Jahre nach dem Grundsatzentscheid des Bundesrates von 1996, sich der NATO behutsam anzunähern, hat sich die Partnerschaft der Schweiz mit der westlichen Militärallianz zwar verfestigt und eingespielt. Die Beziehung lebt aber weitgehend von dem SWISSCOY-Engagement im Kosovo, während die Pfp im 21. Jahrhundert klar an Bedeutung verloren hat und die politischen Konsultationen im EAPC spätestens seit 2014 auf Eis gelegt wurden. Nach einem möglichen Auslaufen von KFOR und SWISSCOY würde die bewährte Partnerschaft der Schweiz mit der NATO stark an Substanz verlieren.

Dem Bundesrat ist es bisher nicht gelungen, seine Vorstellung einer modernen kooperativen Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik im Parlament und Volk zu verankern, auch wenn der weitherum positiv wahrgenommene Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 unter der Bevölkerung kurzfristig zu einer signifikanten sicherheitspolitischen Öffnungsbereitschaft geführt hat.¹¹ Der 20. Jahrestag des Pfp-Beitritts der Schweiz bietet deshalb 2016 eine Chance, die Vorteile von kooperativer Sicherheit und der Partnerschaft mit der NATO auch der eigenen, zum Teil diesbezüglich immer noch skeptischen Bevölkerung und dem Parlament besser verständlich zu machen. Dabei wäre es natürlich hilfreich, wenn sich die Partnerschaftspolitik der NATO künftig so weiterentwickeln würde, dass die Beziehung zur NATO für die Schweizer Sicherheitspolitik nach wie vor wichtig und nützlich bliebe.

9 Ebd.

10 Karl-Heinz Kampf, „Die Agenda des NATO-Gipfels von Warschau“, in: *Arbeitspapier Sicherheitspolitik* Nr. 9 (2015), S. 4.

11 T. Szvircev Tresch et al. (Hrsg), *Sicherheit 2015* (Zürich, 2015), S. 106.

Politorbis Register

Folgende Ausgaben können unter politorbis@eda.admin.ch bestellt werden.

Onlineversionen: www.eda.admin.ch/politorbis

Nr.	Titel	Themen
22	La Politique étrangère de la Suisse: Bilan et perspectives (I) (1/2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen (UNO): Vom Beobachter zum „Beitrittskandidaten“ und weiter • Les relations de la Suisse avec l'Europe intégrée, 21 juin 1999: une date historique • Les relations de la Suisse avec les Etats-Unis • La Suisse et l'OTAN: bilan et perspectives • La politique humanitaire • Les droits de l'homme: le cas de la défense des droits de l'enfant
23	La Politique étrangère de la Suisse: Bilan et perspectives (II) (2/2000)	<ul style="list-style-type: none"> • L'implication de la Suisse dans les Balkans • Une politique méditerranéenne pour la Suisse • Droits de l'homme au Moyen Orient • La Suisse et l'Asie de l'Est • La Suisse, modèle pour Singapour ? • La Suisse et l'Amérique latine • La Suisse et l'Afrique des conflits
24	La sécurité humaine (3/2000)	<ul style="list-style-type: none"> • «Menschlichen Sicherheit» • Kleinwaffen • Nicht-staatliche Akteure (NSA) • Aussenpolitischer Ausblick • Perspectives de la politique extérieure • Der Beitritt der Schweiz zur UNO • L'adhésion de la Suisse à l'ONU
25	La Suisse et la Chine (4/2000)	<ul style="list-style-type: none"> • La Reconnaissance de la Chine populaire par la Suisse et l'établissement des relations diplomatiques • Aspekte der Beziehungen Schweiz – China vor 1950 • Überblick über die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China ab 1950 • Von der Chinamode des Spätbarock zur heutigen Menschenrechtsdiskussion mit der Volksrepublik China - ein Beitrag zum mangelnden Verständnis zwischen West und Ost • L'économie chinoise - Vers les prochaines étapes • Zur Verteidigungspolitik der Volksrepublik China • L'évolution de la Chine: tentative de prévision • China in the 21st Century: Reflections on the past, and projections into the future Republic of China
26	Die Schweiz und die UNO (1/2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Die Schweiz: Abseits der Welt oder in der Welt? • Völkerbund und UNO • Die Beziehungen der Schweiz zur UNO • La Genève internationale et l'ONU • Die jüngsten Reformen der UNO • Wieviel Macht braucht die UNO ? • Universalismus der UNO und Regionalorganisationen • Neutrale Staaten in der UNO am Beispiel Österreichs • Kodifizierung des Völkerrechts im Rahmen der UNO • UNO, Entwicklung und humanitäre Hilfe • Jüngste und künftige Entwicklungen der UNO
27	Afrika / Afrique (2/2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Afro-pessimisme, afro-euphorie ou afro-lucidité ? • H.E. Deiss's Opening Address to the Accra Conference • Sichtweisen auf, Diskurse über und Visionen für Afrika • Afrika: Gedanken zur Lage des Kontinents • Données de base sur l'Afrique sub-saharienne • La Suisse et la prévention des conflits en Afrique • Die humanitäre Hilfe und Katastrophenhilfe des Bundes in Afrika • La Coopération suisse en Afrique de l'Ouest • La Francophonie et l'Afrique • Die kulturellen Beziehungen zwischen der Schweiz und Afrika • Die Umwelt in Afrika • L'Afrique dans le multilatéralisme onusien • L'Afrique est-elle « autre » ? • Eteindre la lumière, fermer la porte et revenir dans un siècle?

28	Suisse – Maghreb – Machrek (3/2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Aussenpolitische Strategie der Schweiz gegenüber den Ländern des südlichen und östlichen Mittelmeerraums • Stratégie de politique extérieure de la Suisse pour le bassin sud et est de la Méditerranée
29	Beziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland in der Nachkriegszeit (1945 – 1961) (Kolloquium 27.-29. September 2001, Bern) (4/2001)	<ul style="list-style-type: none"> • „Beziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland: eine historische Partnerschaft auf dem Weg in die Zukunft“ • Die Schweiz und Deutschland: Gedanken und Einschätzungen aus der Perspektive eines Politikers und Zeitzeugen • Les relations entre l'Allemagne et la Suisse: und perspective historique • „Nicht die ersten sein, aber vor den letzten handeln – Grundsätze und Praxis der Anerkennung von Staaten und Regierungen durch die Schweiz (1945-1961)“
30	Suisse – Europe du Sud-Est (1/2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie de politique extérieure de la Suisse pour l'Europe du Sud-Est • Aussenpolitische Südosteuropa-Strategie der Schweiz
31	La Suisse et les accords d'Evian (2/2002)	<ul style="list-style-type: none"> • La politique de la Confédération à la fin de la guerre d'Algérie (1959-1962) • Aperçu des relations de la Suisse avec l'Algérie • Les premiers entretiens (1960-1961) • La première phase des négociations • La seconde phase des négociations • L'année 1962: drames et espoirs
32	Federalism (1/2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Föderalismus in der schweizerischen Aussenpolitik • La pertinence de l'idée fédérale dans le monde contemporain • Federalism and Foreign Relations • Federalism, Decentralization and Conflict Management in Multicultural Societies • Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism
33	Iran – Wirklichkeiten in Bewegung (2/2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Helvetiens guter Draht zum Pfauenthrom - Die Beziehungen der Schweiz zu Iran (1946-1978) • Islamische Republik Iran: Innen und Aussenpolitik • Political Cartoons in Iran • Etat actuel des relations bilatérales vues de l'Ambassade suisse à Téhéran • Situation économique de l'Iran • Verhandlung statt Verurteilung: Die Schweiz beginnt in diesem Jahr einen Menschenrechtsdialog mit Iran • Iran, quo vadis? Eine Rück- und Vorschau • Iran als Objekt – Kurzbibliografie zur Iranforschung in der Schweiz • Iran – einige Daten
34	Sommet mondial sur la Société de l'Information (3/2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Die Schweiz und der Weltgipfel zur Informationsgesellschaft • Le Sommet Mondial sur la Société de l'Information : Un sommet sur un projet sociétal global • The World Summit on the Information Society: Overview of the process • Des resultants mi-figue mi-raisin • Entre concepts flous et illusion techniciste • Informations- und Kommunikationstechnologien: Instrumente für Entwicklung und Armutsminderung • La fracture médiatique • The Council of Europe and the Information Society: Some key issues • OECD and the Information Society: New challenges
35	Suisse – Proche-Orient Perspectives historiques et politique actuelle (1/2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Les articles du Dictionnaire historique de la Suisse sur les pays du Proche-Orient • Die Artikel des Historischen Lexikons der Schweiz über die Nahost-Länder • Une saison en arabie • La Méditerranée arabe: un axe prioritaire pour la politique étrangère suisse • La neutralité suisse à l'épreuve des deux guerres en Irak (1991 et 2003)
36	Das schweizerische Konsularwesen im 19. Jahrhundert (2/2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Das schweizerische Konsularwesen von 1798 bis 1895 • Die heutige Situation im konsularischen Bereich • Répartition géographique des postes consulaires
37	L'Asie Quelles évolutions et quelles conséquences pour la Suisse ? (1/2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Etat des lieux, une perspective régionale • L'Asie du Sud • L'Asie du Sud-Est • L'Extrême-Orient • Politique asiatique de la Suisse, une approche thématique • Politique économique extérieure de la Suisse: Priorités en Asie • Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung in Asien

		<ul style="list-style-type: none"> • La politique de coopération économique au développement en Asie • Frieden, Menschenrechte und Migration – das Engagement des EDA in Asien • Politique culturelle du DFAE en Asie • Herausforderungen für die schweizerische Umweltpolitik am Beispiel der Region Asien
38	Processus de Barcelone (2/2005)	<ul style="list-style-type: none"> • La Méditerranée comme espace inventé • Die Bedeutung des Mittelmeerraumes und des Barcelona-Prozesses aus Schweizer Perspektive • 10 ans après Barcelone, où en est le partenariat euro-méditerranéen ? • The Euro-Mediterranean Partnership in the run-up to the 10th anniversary of the Barcelona Declaration • Partenariat Euro-méditerranéen ou Partenariat euro-arabe ? • Promoting Political and Economic Reform in the Mediterranean and Middle East • L'avenir politique du partenariat euro-méditerranéen: l'Europe face aux dilemmes démocratiques • Barcelone +10: l'immigration comme risque transnational
39	Globale öffentliche Güter – die Globalisierung gestalten (3/2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Through the lens of global public goods: Managing global risks in the national interest • Gesundheit als globales öffentliches Gut: eine politische Herausforderung im 21. Jahrhundert • Internationale Finanzstabilität: Nutzen und Beitrag aus der Sicht der Schweiz • Globale öffentliche Güter und das internationale Umweltregime • Globale Gemeinschaftsgüter aus entwicklungspolitischer Sicht • Globale öffentliche Güter und die multilaterale Reformagenda des Millennium+5-Gipfels • The International Task Force on Global Public Goods • Globale öffentliche Güter und die Schweizer Aussenpolitik
40	Die Schweiz als Schutzmacht (01/2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Protecting powers in a changing world • Die Vertretung fremder Interessen als Ausgangspunkt für weitergehende Friedensinitiativen • Kleine Schritte, langer Atem <i>Handlungsspielräume und Strategien der Schutzmachttätigkeit im Zweiten Weltkrieg am Beispiel der „Fesselungsaffäre“</i> • Une occasion risquée pour la diplomatie suisse <i>Protection des intérêts étrangers et bons offices en Inde et au Pakistan (1971-1976)</i> • Annexe: Liste des intérêts étrangers représentés par la Suisse depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale
41	Südamerika – Teil des Westens, Teil des Südens (02/2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Der Linksruck in Südamerika • Die soziale Problematik Lateinamerikas: Ihre Entwicklungsrelevanz • Brésil-Amérique du Sud – partenariat ou Leadership ? • Die Schweiz und Südamerika: Herausforderungen, Interessen und Instrumente • Brasilien – Partner für die nachhaltige Entwicklung, Perspektiven für brasilianisches Bio-Ethanol in der Schweiz • La décentralisation dans les Andes ou l'art d'accompagner un processus • Vers une politique scientifique et technologique bilatérale • Coopération scientifique et développement: Diversité et disparités-l'Amérique du Sud à l'aube du XXIe siècle • Argentinenschweizer in der Krise – ein kritischer Rückblick • Stagnierende Entwicklung – zunehmende Auswanderung: Migration als Überlebensstrategie in Südamerika
42	The Fragile States Debate – Considering ways and means to achieve stronger statehood (01/2007)	<ul style="list-style-type: none"> • The International Debate • Seeking out the State: Fragile States and International Governance • Assessing Fragility: Theory, Evidence and Policy • Failed state or failed debate? Multiple Somali political orders within and beyond the nationstate • Sharing the spoils: the reinvigoration of Congo's political system • Administering Babylon – on the crooked ways of state building and state formation • Since when has Afghanistan been a "Failed State"? • Switzerland and Fragile Contexts • Fragile Statehood – Current Situation and Guidelines for Switzerland's Involvement

43	Islam et politique dans les Balkans occidentaux (02/2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Entre nationalisme laïc et instrumentalisation des institutions religieuses islamiques • Fin de l'hégémonie du S.D.A. et ancrage institutionnel du néo-salafisme • Bibliographie sélective
44	La politique étrangère de la Suisse : permanences, ruptures et défis 1945 – 1964 (01/2008)	<ul style="list-style-type: none"> • De la neutralité «fictive» à la politique de neutralité comme atout dans la conduite de la politique étrangère • Partizipation oder Alleingang?Die UNO-Beitrittsfrage aus der Sicht Max Petitpierres (1945-1961) • La Suisse et la conférence des Nations Unies sur les relations diplomatiques • Die Guten Dienste als Kompensationsstrategie zur Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO • L'accord italo-suisse de 1964: une rupture dans la politique migratoire suisse • Die Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS) und die Datenbank DoDiS
45	Power sharing The Swiss experience (02/2008)	<ul style="list-style-type: none"> • Sharing History • Sharing State and Identity • Sharing Territory • Sharing Rule • Sharing Democracy • Sharing Language and Religion • Sharing Justice • Sharing Wealth and Income • Sharing Security • Sharing the Future
46	Efficacité de l'aide: Bilan et perspective (01/2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Efficacité de l'aide et querelles de méthodes: l'émergence de la 'Déclaration de Paris' et ses conséquences • Wirksamkeit: Aktualität und Herausforderungen eines alten Anspruchs der Entwicklungspolitik • Country Ownership and Aid Effectiveness: why we all talk about it and mean different things • Die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit im ultilateralen System • Public Private Partnerships und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit • Der Bedeutungszuwachs von Public Private Development Partnerships • Can Coherent, Coordinated and Complementary Approaches to Dealing with Fragile State Yield Better Outcomes? • The Prospects of Colombia and Latin America concerning the Paris Declaration • Coopération au développement triangulaire et politique étrangère: simple avatar de la coopération bilatérale ou nouvel instrument pour une coopération publique «globale» ? • Von Paris nach Accra – und darüber hinaus Lehren aus der Aid Effectiveness Debatte aus der Sicht der Zivilgesellschaft • Opportunities and Challenges for EU Development Cooperation after the Accra High-Level Forum • Aid Effectiveness after Accra: What's next?
47	Genocide Prevention (02/2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Today's conversation about Genocide Prevention • Emerging paradigms in Genocide Prevention • Genocide Prevention in Historical Perspective • What is Genocide? • What are the Gaps in the Convention? • How to Prevent Genocide? • Options for the Prevention and Mitigation of Genocide: Strategies and Examples for Policy-Makers • Why the Responsibility to Protect (R2P) as a Doctrine or (Emerging) Norm to Prevent Genocide and Other Massive Human Rights Violations is on the Decline: The Role of Principles, Pragmatism and the Shifting Patterns of International Relations • Risks, Early Warning and Management of Atrocities and Genocide: Lessons from Statistical Research • How to Use Global Risk Assessments to Anticipate and Prevent Genocide • Prevention of Genocide: De-mystifying an Awesome Mandate • Prevention of Genocide: The role of the International Criminal Court • Transitional Justice and Prevention • Seeding the Forest: The Role of Transnational Action in the Development of Meaningful International Cooperation and Leadership to Prevent Genocide • Religion and the Prevention of Genocide and Mass Atrocity • The Systematic Violations of Human Rights in Latin America: The need to consider the concepts of genocide and crimes against humanity from the "Latin American margin"

		<ul style="list-style-type: none"> • Genocide Prevention and Cambodian Civil Society • A Reflection from the United States: Advancing Genocide Prevention Through a High-Level Task Force • The construction of a global architecture for the prevention of genocide and mass atrocities • The regional fora: a contribution to genocide prevention from a decentralized perspective
48	La situation des femmes dans le monde arabe (01/2010)	<ul style="list-style-type: none"> • « La situation des femmes dans le monde arabe » • La violence domestique à l'égard des femmes dans la société palestinienne • Les femmes dans les professions de la santé en Jordanie • « Dernier voyage à Marrakech » ou Comment moraliser le genre dans une chronique judiciaire • « Féminisme d'État Tunisien »: 50 ans plus tard, la situation des Tunisiennes • La longue marche des femmes marocaines. De Akhawât as-safâ' à la Caravane des droits • Le parcours militant d'une femme kurde de Syrie. De la cause kurde à la défense des droits des femmes • Les représentations des femmes dans le discours nationaliste palestinien autour de la commémoration du cinquantenaire de la Nakba • Représentations de la place des femmes musulmanes dans l'Islam en Suisse romande
49	Swiss Science Diplomacy (02/2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Genèse et première croissance du réseau des conseillers scientifiques suisses (1958-1990) • Le réseau suisse des conseillers scientifiques et technologiques de 1990 à la création de swissnex • Gedanken eines Zeitzeugen zum Start des Wissenschaftsrates von 1958 • Douze années japonaises: 1986-1998 • La nouvelle diplomatie scientifique de la Suisse et le modèle swissnex: l'exemple de Boston après 10 ans • La Suisse scientifique dans le monde du 21ème siècle: maintenir le cap ! • Science Diplomacy Networks
50	Dealing with the Past (03/2010)	<ul style="list-style-type: none"> • A Conceptual Framework for Dealing with the Past • A normative conception of Transitional Justice • The right to know: a key factor in combating impunity • Rule of law and international, national justice mechanisms • Reparation programs: Patterns, Tendencies, and Challenges • The role of Security Sector Reform in Dealing with the Past • Dealing with the Past in peace mediation • Pursuing Peace in an Era of International Justice • Transitional Justice and Conflict Transformation in Conversation • Reflection on the role of the victims during transitional justice processes in Latin America • Archives against Amnesia • Business in armed conflict zones: how to avoid complicity and comply with international standards • Masculinity and Transitional Justice: An Exploratory Essay • The application of Forensic anthropology to the investigation into cases of political violence • Dealing with the past: The forensic-led approach to the missing persons issue in Kosovo • A Holistic Approach to Dealing with the Past in the Balkans • West and Central Africa : an African voice on Dealing with the Past • Dealing with the Past in DRC: the path followed? • Challenges in implementing the peace agreement in Nepal: Dealing with the Impasse • Switzerland, the Third Reich, Apartheid, Remembrance and Historical Research. Certainties, Questions, Controversies and Work on the Past
51	Un Kosovo unitaire divisé (01/2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Définitions constitutionnelles du Kosovo • Les prérogatives de l'Etat au Kosovo dans la pratique • Approche • Environnement humain au Nord du Kosovo • Grille d'analyse, hypothèses et concepts • Géographie • Populations : descriptions et chiffres • La division au quotidien

51	Un Kosovo unitaire divisé (01/2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Economie • Niveaux de vie • Perceptions • Institutions • Trois niveaux de blocages • Etat de droit : quel droit ? • Institutions locales • Efficacité des institutions ? • Les institutions vues par les citoyens • Organisations internationales • MINUK, OSCE, KFOR • EULEX • ICO / EUSR • Le facilitateur de l'UE pour le Nord du Kosovo • Stratégies et discours • Absence de dialogue – politique du fait accompli • Discours inachevés • Stratégie de Belgrade • Stratégie de Pristina • Du partage à la partition ? • Implications d'une partition pour le Kosovo • Dialogue et coopération régionale
52	Religion in Conflict Transformation (02/2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Religion in Conflict Transformation in a Nutshell • When Religions and Worldviews Meet: Swiss Experiences and Contributions • Introduction to the Conference "When Religions and Worldviews Meet" • Competing Political Science Perspectives on the Role of Religion in Conflict • Transforming Conflicts with Religious Dimensions: Using the Cultural-Linguistic Model • Culture-sensitive Process Design: Overcoming Ethical and Methodological Dilemmas • Transforming Religious-Political Conflicts: Decoding-Recoding Positions and Goals • Creating Shifts: Using Arts in Conflicts with Religious Dimensions • Diapraxis: Towards Joint Ownership and Co-citizenship interviewed by Damiano A Sguaitamatti • Diapraxis in Different Contexts: a Brief Discussion with Rasmussen • Bridging Worlds: Culturally Balanced Co-Mediation • Connecting Evangelical Christians and Conservative Muslims • Tajikistan: Diapraxis between the Secular Government and Political Islamic Actors • Swiss Egyptian NGO Dialogue as an Example of "Dialogue through Practice" (Diapraxis) • Communities Defeat Terrorism—Counter-Terrorism Defeats Communities, The Experience of an Islamic Center in London after 9/11
53	« Révoltes arabes : regards croisés sur le Moyen-Orient » (01/2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Révoltes arabes : Regards croisés sur le Moyen-Orient • La position géopolitique de l'Asie antérieure • Les révoltes arabes : réflexions et perspectives après un an de mobilisation • Printemps arabe et droit public • Le cas syrien • The Arab Gulf Monarchies: A Region spared by the 'Arab Spring'? • La France dans le piège du printemps arabe
54	Tenth Anniversary of the International Criminal Court: the Challenges of Complementarity (02/2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Ten Years after the Birth of the International Criminal Court, the Challenges of Complementarity • We built the greatest Monument. Our Monument is not made of Stone. It is the Verdict itself. • Looking Toward a Universal International Criminal Court: a Comprehensive Approach • What does complementarity commit us to? • Justice and Peace, the Role of the ICC • Towards a Stronger Commitment by the UN Security Council to the International Criminal Court • Where do we stand on universal jurisdiction? Proposed points for further reflexion and debate • Challenges in prosecuting under universal jurisdiction • Commissions of Inquiry : Lessons Learned and Good Practices • Towards the Creation of a New Political Community • The Fate of the Truth and Reconciliation Commission in the Federal Republic of Yugoslavia-Serbia

		<ul style="list-style-type: none"> • When Politics Hinder Truth: Reflecting on the Legacy of the Commission for Truth and Friendship • On Writing History and Forging Identity • Colombia and the Victims of Violence and Armed Conflict • Historical Memory as a Means of Community Resistance • How We Perceive the Past : Bosnia and Herzegovina, 17 Years On • Regional Approach to Healing the Wounds of the Past • Challenges in Dealing with the Past in Kosovo : From Territorial Administration to Supervised Independence and Beyond • Setting up Mechanisms for Transitional Justice in Burundi : Between Hope and Fear • « My Papa Is There » • Transitional Justice Mechanisms to Address Impunity in Nepal • Nepal: Better no Truth Commission than a Truth Commission Manipulated • Spain and the Basque Conflict : From one Model of Transition to Another • Moving to a new Social Truth • Peace and Coexistence • EUSKAL MEMORIA : Recovering the Memories of a Rejected People • France and the Resolution of the Basque Conflict • Democracy and the Past
55	<p>L'eau – ça ne coule pas toujours de source Complexité des enjeux et diversité des situations (01/2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'Eau douce est au centre du développement de l'humanité, la Suisse est concernée • Empreinte hydrique: la Suisse et la crise globale de l'eau • S'engager sur le front de la crise globale de l'eau au service des plus pauvres: un défi que doivent relever les entrepreneurs des Greentec suisses • Le partenariat innovant de la Haute Ecole de l'Arc Jurassien dans l'acquisition des données pour l'eau et l'agriculture : les nouvelles technologies participatives au service du développement • Se laver les mains avec du savon, une des clés de la santé publique mondiale • De l'or bleu en Asie Centrale • Ukraine: quand la décentralisation passe par l'eau • Noël à Mindanao • La contribution de la coopération économique du SECO au défi de la Gestion des réseaux d'eau urbains • Diplomatie de l'eau: l'exemple du Moyen-Orient • Le centime de l'eau: la solidarité de toute une ville !
56	<p>La diplomatie suisse en action pour protéger des intérêts étrangers (01/2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Swiss Diplomacy in Action: Protective Power Mandates • Aperçu historique sur la représentation des intérêts étrangers par la Suisse et sur les activités de Walter Stucki en France • Du mandat suisse de puissance protectrice des Etats-Unis en Iran • Le mandat suisse de puissance protectrice Russie-Géorgie : négociations avec la Russie et établissement de la section des intérêts géorgiens à Moscou • Questions et réponses lors du débat du 15 décembre 2011 • Documents et photographies
57	<p>Switzerland and Internet governance: Issues, actors, and challenges (02/2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • The evolution of Internet governance • WHY is Internet governance important for Switzerland? • What are the Internet governance issues? • What are the seven Internet governance baskets? • WHO are the main players? • HOW is Internet governance debated? • WHERE is Internet governance currently debated? • Foreseeable scenarios • Recommendations
58	<p>Bei Not und Krise im Ausland Konsularischer Schutz und Krisenmanagement der Schweiz im 21. Jahrhundert En cas de détresse et de crise à l'étranger La protection consulaire et la gestion des crises de la Suisse au 21^{ème} siècle (03/2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • „Plane Gut. Reise gut“ <i>Der konsularische Schutz der Schweiz</i> • « Départ réfléchi. Voyage réussi » <i>La protection consulaire de la Suisse</i> • Das Krisenmanagement-Zentrum des EDA – Heute und in Zukunft • Le Centre de gestion des crises du DFAE – Aujourd'hui et demain • « Responsable moi ? » <i>La perception de la notion de responsabilité individuelle chez le citoyen suisse se rendant à l'étranger</i> • « Un indien averti en vaut deux » <i>Le point sur l'aventure psychologique des voyageurs</i>

<p>58</p>	<p>Bei Not und Krise im Ausland Konsularischer Schutz und Krisenmanagement der Schweiz im 21. Jahrhundert</p> <p>En cas de détresse et de crise à l'étranger La protection consulaire et la gestion des crises de la Suisse au 21^{ème} siècle</p> <p>(03/2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • „Ich denke immer wieder daran!“ <i>Langfristige Verarbeitung von schwerwiegenden Ereignissen</i> • Abseits der Normalrouten <i>Reisealltag eines Afrikakorrespondenten</i> • Konfrontiert mit dem Ungewissen <i>Zwischen institutioneller Pflicht und Eigenverantwortung am Beispiel einer Mitarbeiterin von Mission 21 in der Republik Südsudan</i> • Das kollektive Gedenken zur Bewältigung von Katastrophen • <i>Luxor – 1997</i> • <i>Drei Tage, die eine Ewigkeit waren</i> • <i>Halifax – 1998</i> • SR 111 • <i>Thailand – 2004</i> • Tsunami im indischen Ozean / Tsunami dans l'océan indien • Rückblick vom damaligen Missionschef der Schweizer Botschaft in Bangkok • Rückschau eines Detachierten der Schweizer Botschaft zur Situation im Unglücksgebiet in Thailand • Détachement pour la coordination des interventions dans la zone de Phuket • Learning by doing an der Tsunami-Hotline • <i>Liban – 2006</i> • « Evacuez ! » • Guerre Hezbollah / Israël • <i>Haiti - 2010</i> • Im Kriseneinsatz nach dem Erdbeben in Haiti • À la recherche de concitoyens • Evakuierung von Kindern • <i>Fukushima - 2011</i> • Erdbeben, Tsunami, nukleare Verstrahlung • <i>Organisation der Verwaltung / Organisation administrative</i> • Das Krisenmanagement des EDA im Zeitraum 2002 bis 2006 • Das Krisenmanagement des EDA, die Entwicklung bis 2010 • Création du Centre de gestion des crises <i>Multiplication des crises et des défis</i> • Die Konsularische Direktion <i>Konsequente Weiterführung eines Erfolgsmodells</i> • <i>Umsetzungsinstrumente / Instruments de mise en oeuvre</i> • Im Büro fühle ich mich am sichersten <i>Reisehinweise des EDA</i> • Es ist wahrscheinlich, dass das Unwahrscheinliche geschieht <i>Die Entwicklung der Hotline und Helpline EDA</i> • Missions KEP : un témoignage Synergies d'actions <i>Collaboration entre l'Aide humanitaire et le Centre de gestion des crise (KMZ)</i> • Zusammenarbeit in Krisen, eine Notwendigkeit <i>Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz</i> • Protection consulaire : le dynamisme indispensable d'une institution millénaire
<p>59</p>	<p>Réflexions autour du pétrole au Moyen-Orient</p> <p>(01/2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A Middle Eastern "Rubik's Cube": Solution Problems <i>Reflections on the First Stage of the Arab Spring</i> • What the Drop in oil prices holds for the Middle East, Russia and beyond? • Pétrole - Moyen-Orient, Irak et Kurdistan irakien : état des lieux et évolution • Petrole et geopolitique au Kurdistan irakien • Vers une indépendance kurde en Irak ? Le Kurdistan et l'évolution de ses relations avec la Turquie • Rente, fédéralisme et transition en Irak : démocratie ou nouvel ordre autoritaire ? • Le Moyen-Orient au cœur des enjeux énergétiques de la Chine • Avec le négoce des matières premières, la Suisse joue sa réputation
<p>60</p>	<p>The Caucasus Conflicts: Frozen and Shelved ?</p> <p>(02/2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Abkhazia: Regulations for Trade with Disputed Statehood • Conflict and Peace in South Ossetia – from a Local Perspective • History Dialogue between Georgians and Abkhaz: How Can Working with the Past Pave New Ways? • Bridging Gaps in Civilian Peacebuilding in the Nagorny Karabakh Context • Armenia: An Interior View • Stability without Peace in Chechnya • The Role of the Chairmanship in the OSCE Engagement in the South Caucasus • The Work of the OSCE High-Level Planning Group

		<ul style="list-style-type: none">• Mediating Ambiguity – Contrasting the Mediation Perspectives of the Belgrade-Pristina Dialogue and the Geneva International Discussions• Neither War Nor Peace in Georgia: Geneva Discussions Seen from a UN Angle• The EUMM's Work in Georgia
--	--	--

