

## 20 JAHRE PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN: DIE SCHWEIZ UND DIE GRUPPE DER WEP-5

*Von Christian Nünlist*

*Innerhalb der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) bildete sich in den letzten Jahren die relativ homogene Gruppe der «Western European Partners» (WEP-5) heraus, bestehend aus Schweden, Finnland, Österreich, Irland und der Schweiz. Die neutralen Europäer hatten bereits im Helsinki-Prozess zusammengefunden, bewegten sich aber nach 1990 sicherheitspolitisch in unterschiedliche Richtungen. Seit der Rückbesinnung der NATO auf die kollektive Verteidigung ist das wenig bekannte, eigentlich erstaunliche Comeback der «Neutralen Fünf» internen Belastungen ausgesetzt. Für die Schweiz bleibt die PfP ein nützliches Format für Konsultationen im transatlantischen Raum und sie hat ein Interesse daran, dass die WEP-5 weiterhin gut harmonieren.*

### EINLEITUNG

Im November 2016 jährt sich der Schweizer Beitritt zur Partnerschaft für den Frieden (PfP) der NATO zum 20. Mal. Diese Aufnahme von institutionalisierten Beziehungen der Schweiz zur westlichen Militäralianz markierte in der schweizerischen Sicherheitspolitik eine Zäsur. Die seitherige Mitwirkung in der PfP ist ein wichtiges Element des neuen Leitmotivs «Sicherheit durch Kooperation». Dank PfP-Militärübungen und der Beteiligung eines Kontingents der Schweizer Armee (*Swisscoy*) an der NATO-geführten internationalen friedensfördernden *Mission Kosovo Force* (KFOR) im Kosovo erwarb die Schweizer Armee die Fähigkeit, mit anderen Armeen sowie zivilen Partnern in internationalen Friedensmissionen zusammenzuarbeiten. Für die Schweiz wurde der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC), dem sie 1997 beitrug, zu einem wichtigen Dialogforum für sicherheitspolitische Konsultationen im transatlantischen Raum.

Innerhalb der PfP bildete die Schweiz mit Österreich, Schweden, Finnland und Irland eine politisch relativ kohärente Gruppe – gerade im Vergleich zu den anderen PfP-Teilnehmern in Zentral- und Mittel-

europa, Zentralasien oder auf dem Balkan.<sup>1</sup> Im April 2011 formalisierte die NATO im Rahmen ihrer Berliner Partnerschaftsreform die zuvor losen Beziehungen zu ihren fünf «westeuropäischen Partnern» (*Western European Partners*, WEP-5). Seither besteht für die WEP-5 die Möglichkeit, sich auf Botschafterstufe mit den 28 NATO-Staaten im flexiblen Format «NAC+5» zu treffen.<sup>2</sup> Ab und zu wird die Fünfergruppe um Malta erweitert, dafür hat sich das Kürzel «WEP-6» eingebürgert.<sup>3</sup> Eine von der Schweiz einberufene informelle Diskussion im Februar 2013 zur französischen Militärintervention in Mali demonstrierte sowohl der Schweiz als auch dem Bündnis den Wert des Formats, wie später im Text ausführlicher beschrieben wird. Die Fünf tragen ihre Ideen auch im konzeptionellen Bereich durchaus erfolgreich in die Atlantische Allianz ein, etwa bei der Diskussion neuer Sicherheitsbedrohungen oder Fragen der «Menschlichen Sicherheit» sowie bei der Weiterentwicklung der NATO-Partnerschaftspolitik. Das Bündnis schätzt die WEP-5 als effektive und unkomplizierte Partner, die durch ihre Teilnahme an NATO-Operationen einen Beitrag zur internationalen Sicherheit leisten.

Die NATO hat kooperative Sicherheit, das heisst die Partnerschaften mit Nichtmitgliedern, in ihrer Strategie von Lissabon (2010) als eine ihrer drei Kernaufgaben definiert, gleichberechtigt neben Kollektivverteidigung und Krisenmanagement. Die informellen Botschaftertreffen des NATO-Rats mit den WEP-5 fanden bisher weder in den Medien noch in der wissenschaftlichen Literatur zur NATO-Partnerschaftspolitik gross Beachtung. Dabei hat das Format innerhalb der PfP bereits Vorbildcharakter entfaltet für die Beziehungen anderer allianzfreier Staaten im OSZE-Raum wie Georgien, Ukraine und Moldawien, die ihre Partnerschaft mit dem Bündnis ähnlich wie die WEP-5 gestalten wollen.

- 1 Schweden und Finnland traten der PfP bereits 1994 bei, Österreich 1995 und Irland 1999.
- 2 Der *North Atlantic Council* (NAC) ist der NATO-Rat, der sich meist wöchentlich auf Botschafterstufe in Brüssel trifft. Er kann auch auf Stufe Minister oder Staats- und Regierungschefs einberufen werden.
- 3 Malta war der PfP 1995 beigetreten, hatte die Teilnahme aber von 1996 bis 2008 wieder suspendiert. Zur geostrategischen Bedeutung der kleinen Mittelmeerinsel zwischen Sizilien und Nordafrika nach den arabischen Revolten 2011 vgl. Daniel Fiott, «Being Small, Acting Tall? Malta and European Defense», in: Daniel Fiott (Hrsg.), *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont Paper Nr. 79 (Gent: Academia Press, 2015), 93–96.

Innerhalb der relativ homogenen Gruppe WEP-5 gibt es jedoch auch interessante Unterschiede. Zum einen sind Irland (bereits seit 1973) sowie Schweden, Finnland und Österreich (seit 1995) Mitglied der EU; die Schweiz hingegen nicht. Zum anderen besteht bezüglich militärischer Beiträge an NATO-Operationen eine klare Zweiteilung in die äusserst aktiven Partner Schweden und Finnland sowie die deutlich passiveren Partner Schweiz, Österreich und Irland.<sup>4</sup> Diese unterschiedlichen Ambitionen innerhalb der WEP-5 betreffend ihrer militärischen Integration in die NATO, so wird in diesem Beitrag argumentiert, haben sich seit dem Georgienkrieg 2008 und insbesondere seit der Ukraine-Krise 2014 akzentuiert und dürften in Zukunft weiter zunehmen. Aufgrund der geografischen Lage fällt die Bedrohungswahrnehmung Russlands in Skandinavien anders aus als in den Alpenstaaten. Für die Schweiz und Österreich bleiben kooperative Sicherheit und der Dialog mit Moskau weiterhin zentral. Die Konsultationen im WEP-5-Format stellen für die Schweiz neben der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ein wertvolles multilaterales Dialogforum im euroatlantischen Raum dar. Die Schweiz sollte sich deshalb dafür einsetzen, dass die WEP-5 ihre sicherheitspolitischen Anliegen weiterhin möglichst gemeinsam einbringen.

**Für die Schweiz bleiben kooperative Sicherheit und der Dialog mit Moskau weiterhin zentral.**

Das folgende Kapitel diskutiert in einem *ersten Teil* die Entstehung der informellen, politisch homogenen Gruppe der westeuropäischen Partnerstaaten innerhalb der NATO. Anhand der NATO-Militäroperationen im Balkan, in Afghanistan und in Libyen wird aufgezeigt, wie unterschiedlich stark sich die Fünf militärisch innerhalb der NATO engagiert haben. In einem *zweiten Teil* rücken die politischen Konsultationen in dem im April 2011 beschlossenen flexiblen Partnerschaftsformat WEP-5 in den Vordergrund. In der Folge entwickelte sich die

4 Gute Überblicksartikel, allerdings beide ohne Erwähnung der Gruppe WEP-5, im Falle Peterssons leider auch ohne Diskussion der Schweiz, sind Magnus Petersson, «NATO and the EU Neutrals: Instrumental or Value-Oriented Utility?», in: Hakan Edström et al. (Hrsg.), *NATO: The Power of Partnerships* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), 112–162; sowie Andrew Cottey, «The European Neutrals and NATO: Ambiguous Partnership», in: *Contemporary Security Policy* 34, Nr. 3 (2013), 446–472.

Kooperation der WEP-5 mit der NATO besonders dynamisch. In einem *dritten Teil* werden die Folgen der Ukraine-Krise für die WEP-5 und ihre Partnerschaft mit der NATO analysiert.

## 1. VON N+N ZU WEP-5: EUROPAS «NEUTRALE FÜNF», 1990 – 2011

Innerhalb der Friedenspartnerschaft der NATO fanden sich nach dem Ende des Kalten Krieges die traditionellen neutralen beziehungsweise blockfreien Staaten Westeuropas wieder. Diese Pfp-Mitglieder wollten zwar keine NATO-Mitglieder werden, aber mithilfe der NATO ihre Streitkräfte reformieren und zu internationalen Friedenseinsätzen befähigen. Die flexiblen Prinzipien von Freiwilligkeit und Selbstdifferenzierung erlaubten auch der Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Irland die Teilnahme an der Pfp. Die Partnerschaft mit der NATO entsprach zudem in allen fünf Staaten der neuen kooperativen Sicherheitspolitik. Die Neutralität wurde aufgrund der stabilen Friedenslage in Westeuropa auf den Kern der Allianzfreiheit reduziert, das heisst auf die Nicht-Mitgliedschaft in der NATO.

Die Zusammenarbeit der Schweiz, Österreichs, Schwedens, Finnlands und Irlands im Pfp-Rahmen bedeutet eine bemerkenswerte Renaissance eines Phänomens der 1970er- und 1980er-Jahre: Die Wiedergeburt einer relativ homogenen, wenn auch informellen Staatengruppe der Neutralen und Blockfreien (N+N), die sich vom gemeinsamen Auftritt mehr Gewicht in der internationalen Sicherheitspolitik verspricht als im Alleingang – wie bereits nach 1972 im «Helsinki-Prozess» zur Überwindung des Ost-West-Gegensatzes in Europa. Im Kalten Krieg waren Schweden, Finnland, Österreich, Irland und die Schweiz allerdings offiziell strikt auf Distanz zur NATO gegangen.<sup>5</sup> Zwischen Ost und West waren ihre Vermittlungsrolle, ihre Guten Dienste sowie Brü-

5 Informelle Kontakte mit der NATO und Vorabsprachen für den Kriegsfall sind nach 1990 in Schweden und der Schweiz bekannt geworden. Vgl. Mauro Mantovani, «Die Schweiz und die NATO: Typologie einer ‚Nicht-Beziehung‘ (1947–1963)», in: Hans-Joachim Harder (Hrsg.), *Von Truman bis Harmel: Die Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von NATO und europäischer Integration* (München: Oldenbourg, 2000), 209–217; Robert Dalsjö, *Life-Line Lost: The Rise and Fall of ‘Neutral’ Sweden’s Secret Reserve Option of Wartime Help from the West* (Stockholm: Santérus, 2006); Wilhelm Agrell, «Silent Allies and Hostile Neutrals: Nonaligned States in the Cold War», in: Vojtech Mastny et al. (Hrsg.), *War Plans and Alliances in the Cold War: Threat Perceptions in the East and West* (London: Routledge, 2006), 141–162.

ckenbauerfunktionen gefragt – und Genf, Wien, Helsinki und Stockholm etablierten sich als positiv konnotierte Dialoginseln im Kalten Krieg.<sup>6</sup>

Als die NATO Anfang 1994 alle OSZE-Mitglieder und damit auch die «neutralen Fünf» dazu einlud, sich via PfP nach 45 Jahren Abstinenz der NATO anzunähern, stiess das Angebot nicht unmittelbar auf offene Ohren. Zu offensichtlich war die Friedenspartnerschaft auf die zentral- und osteuropäischen früheren Warschaupaktstaaten zugeschnitten. Finnland und Schweden traten der NATO-Initiative dennoch bereits 1994 bei, nicht zuletzt um ihre in UNO-Missionen erworbene *Peacekeeping*-Erfahrung mit den anderen PfP-Partnern zu teilen. Von der PfP erhofften sich die beiden nordischen Staaten eine verbesserte Interoperabilität ihrer Streitkräfte für internationale Krisenmanagement-Einsätze. Stockholm und Helsinki sorgten sich ferner um die Sicherheitslage im Baltikum und versprachen sich von der PfP-Teilnahme zudem eine starke vertrauensbildende Dimension. Österreich trat der PfP 1995 bei, ebenfalls primär mit dem Ziel, die militärische Zusammenarbeitsfähigkeit seiner *Peacekeeping*-Truppen mit anderen NATO-Staaten zu verbessern.<sup>7</sup> In der Schweiz trat der Bundesrat bezüglich NATO-Partnerschaft trotz zunächst signalisiertem Interesse wieder auf die Bremse, als die wuchtige Ablehnung der Blauhelm-Vorlage durch das Volk im Juni 1994 den Einsatz für friedenssichernde Operationen verkomplizierte. Die Kriege auf dem Balkan brachten schliesslich die Wende. Der Erfolg der *Implementation Force* des Dayton-Abkommens in Bosnien-Herzegowina (IFOR) zeitgleich zur Schweizer OSZE-Präsidentschaft 1996 ebnete auch in der Schweiz den Weg zum Beitritt zur PfP, der 1996 sowohl von den politischen Parteien als auch vom Volk weitestgehend mitgetragen wurde.<sup>8</sup>

6 Cottey, *European Neutrals*, 453. Vgl. Philip Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–82: Einfluss durch Neutralität* (München: Oldenbourg, 2013); Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE* (Baden-Baden: Nomos, 2009).

7 Laura C. Ferreira-Pereira, *Inside the Fence but Outside the Walls: The Militarily Non-Allied States and the Security Architecture of Post-Cold War Europe* (Oxford: Peter Lang, 2007), 201–231.

8 Für eine minutiöse Rekonstruktion des Wegs der Schweiz in die PfP vgl. Andreas Wenger / Christoph Breitenmoser / Patrick Lehmann, «Die Partnerschaft für den Frieden: Eine Chance für die Schweiz», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1997/98), 66–88.

Bereits in der Frühphase der PfP unterschieden sich jedoch die Interessen innerhalb der westeuropäischen NATO-Partner. Während sich die Schweiz und Österreich auf «weiche» Sicherheitsthemen wie Verteidigungsreform, Katastrophenvorsorge und Bevölkerungsschutz konzentrierten, suchten Schweden und Finnland den militärischen Mehrwert. Stockholm und Helsinki nahmen sowohl an der *Strategic Airlift Capability* (SAC) der NATO teil als auch an der *NATO Consultation, Command and Control Agency* (NC3A). Während die nordischen Staaten aktiv mithalfen, die baltischen Armeen in die europäische Sicherheitsstruktur zu integrieren, unterstützten die Alpenstaaten die Streitkräfte der Balkanstaaten.<sup>9</sup>

Die praktische militärische Kooperation mit der NATO erfolgte über das *Peacekeeping* auf dem Westbalkan. Schweden, Finnland, Österreich (mit Transporttruppen) und Irland (mit Militärpolizisten) beteiligten

### Die praktische militärische Kooperation mit der NATO erfolgte über das *Peacekeeping* auf dem Westbalkan.

sich von 1995 bis 2004 meist in Bataillonsstärke (400–800 Mann) an der NATO-Operation in Bosnien-Herzegowina (SFOR) und ab 1999 im Kosovo (KFOR), Österreich im Kosovo erstmals auch mit Kampftruppen. Zeitweise stellte

Österreich im Kosovo sogar mit 700 Mann das grösste Kontingent von NATO-Partnern und kommandierte die *Multinational Task Force South* der KFOR. Die Schweiz stellte der KFOR mit der *Swisscoy* ebenfalls seit 1999 rund 220 Soldaten zur Verfügung, die seit 2002 auch bewaffnet waren, sich jedoch nicht an Kampfhandlungen beteiligen durften. Generell blieb das europäische und globale Krisenmanagement für die Schweizer Streitkräfte eine Nischantätigkeit, während Schweden, Österreich und Irland ihre Armeen verstärkt auf *Peacekeeping*- und Stabilisierungsmissionen im Ausland ausrichteten. Finnland beteiligte sich an den Auslandsoperationen, hielt aber weiterhin eine starke autonome Territorialverteidigung aufrecht. Mit dem Bereitstellen von Soldaten für NATO-Missionen entstanden auch Forderungen an die Militärallianz: Insbesondere Schweden und Finnland kritisierten, dass die Partner von der NATO oft zu spät konsultiert und mit *faits accomplis* konfrontiert

9 Cottey, *European Neutrals*, 459.

würden ohne wirkliche Möglichkeit, Entscheide zu beeinflussen, die letztlich auch für ihre Soldaten Konsequenzen haben würden.<sup>10</sup>

Im «Afghanistan-Jahrzehnt» (2003–2014) akzentuierte sich die Absetzung der aktiven NATO-Partner Schweden und Finnland von den passiveren Partnern Schweiz, Österreich und Irland. Im globalen Kampf gegen den Kaida-Terrorismus führte Schweden im Norden Afghanistans ein *Provincial Reconstruction Team* (PRT) und stellte der *Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe* (ISAF) 450 Truppen zur Verfügung. Finnland beteiligte sich mit 100 Soldaten an ISAF. Österreich, Irland und die Schweiz entsandten hingegen nur einige Stabsoffiziere, wobei die Schweiz ihre ISAF-Beteiligung im Februar 2008 aufgrund der veränderten Sicherheitslage in Kunduz wieder beendete. ISAF verdeutlichte noch stärker als KFOR, dass die fünf westeuropäischen NATO-Partner zwar eine politisch relativ homogene PfP-Gruppe bildeten, sich aber bezüglich militärischer Zusammenarbeit mit der NATO doch sehr stark voneinander unterschieden.<sup>11</sup>

Schweden machte im Libyen-Krieg 2011 einen weiteren Schritt in Richtung NATO. Erstmals machte ein WEP-5-Land mit eigenen Kampfjets bei einem Luftkrieg der NATO mit. Zwar führten die schwedischen Gripen keine Luftschläge auf Bodenziele durch, aber Schweden half mit, eine *No-Fly-Zone* über Libyen zu errichten. Das NATO-Engagement der schwedischen Luftwaffe fiel auf, weil sich nur die Hälfte der 28 NATO-Staaten an der Militäroperation beteiligte, mit prominenten Abwesenden wie Deutschland und Polen.<sup>12</sup> Vor dem Hintergrund des Georgienkriegs und der aggressiver gewordenen russischen Aussenpolitik beteiligte sich Schweden 2011 erstmals an einer NATO-Militärübung, bei der in Norwegen die kollektive Bündnisverteidigung geübt wurde (*Crisis Management Exercise*). Als das NATO-Nichtmit-

10 Marjorie Andrey, «Security Implications of Neutrality: Switzerland in the Partnership for Peace Framework», in: *The Quarterly Journal* 9, Nr. 4 (2010), 83–97, 88; Petersson, NATO and the EU Neutrals, 115. Siehe für den Vorwurf der unbefriedigenden Konsultation der Partner auch der damalige Schweizer NATO-Botschafter Jean-Jacques de Dardel, «Which Way Ahead for NATO's Partnerships?», *Vortrag gehalten am 26. Internationalen Workshop on Global Security*, Istanbul, 25.–28.6.2009.

11 Petersson, NATO and the EU Neutrals, 116.

12 Cottey, European Neutrals, 461; Ann-Sofie Dahl, «Partner Number One or NATO Ally Twenty-nine? Sweden and NATO post-Libya», in: *NATO Defense College Research Paper* Nr. 82 (2012).



glied Schweden dem Bündnis in einer Artikel-5-Situation operationelle Militärhilfe anbot, wurden bisherige Grenzen zwischen NATO-Staaten und PfP-Partner auch im Bündnisfall erstmals verwischt.<sup>13</sup>

Gleichzeitig verloren die politischen Konsultationen im PfP-Rahmen im 21. Jahrhundert zunehmend an Bedeutung. Weil die NATO-Partnerschaften durch die Militäroperationen auf dem Balkan, am Hindukusch und in Libyen dominiert wurden, fanden nur noch selten substanzielle Treffen im EAPC-Rahmen statt. Partner schienen von der NATO nur noch nach ihrem militärischen Beitrag zur Allianz gemessen zu werden und politische Konsultationen fanden nun vor allem in den Formaten der Truppensteller (KFOR oder ISAF) statt. Bereits im Vorfeld des Lissabonner Gipfels von 2010 hatten deshalb insbesondere die Schweiz, Österreich und Irland befürchtet, dass die PfP und der EAPC innerhalb der NATO-Partnerschaftspolitik künftig weiter marginalisiert werden könnten, und zwar auf Kosten der globalen Partner Australien, Japan, Südkorea und Georgien.<sup>14</sup>

## 2. POLITISCHE KONSULTATIONEN UNTER FREUNDEN, 2011–2013

Die EU-Mitglieder Schweden, Finnland, Österreich und Irland reagierten auf die nach zwei Osterweiterungsrunden eingetretene spürbare Entwertung des EAPC Mitte der 2000er-Jahre, indem sie auf Stufe der stellvertretenden NATO-Botschafter am NATO-Hauptsitz in Brüssel informelle Lunches mit ausgewählten Gesprächspartnern aus NATO-Verbündeten und Mitarbeitern des NATO-Sekretariats organisierten. Die Schweiz wurde auch zu diesen interessanten Diskussionen eingeladen, so dass sich die informelle Zusammenarbeit der fünf westeuropäischen NATO-Partner bei diesen Mittagessen einspielte. Ab 2008/09 erstellten diese Fünf als kohärente Gruppe sogar informelle *non-papers* zur Weiterentwicklung einer wertebasierten NATO-Partnerschaftspolitik, die sie im EAPC-Rahmen in die NATO einfliessen liessen.<sup>15</sup>

13 Christian Nünlist, «Schweden ringt um seine Verteidigungspolitik», in: *CSS-Analyse zur Sicherheitspolitik* Nr. 138 (2013), 4.

14 Andrey, *Security Implications of Neutrality*, 87f.

15 Hintergrundgespräch mit einem Mitarbeiter des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Bern, 21.9.2015.



In der Erarbeitungsphase der heute noch gültigen NATO-Strategie von 2010 beteiligten sich die fünf westeuropäischen NATO-Partner erstmals aktiv am Strategieprozess des Bündnisses. Im EAPC diskutierten sie im Juni 2010 unter Leitung von NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen die Vorschläge einer Expertengruppe unter Madeleine Albright im Bereich von Kooperativer Sicherheit und Partnerschaften. Bereits im Vorfeld hatten sie dazu Seminare in Oslo (Januar 2010) und Helsinki (März 2010) organisiert.<sup>16</sup> Das am Lissabonner NATO-Gipfel im November 2010 verabschiedete Strategische Konzept der Allianz nannte «Kooperative Sicherheit» neben kollektiver Verteidigung und Krisenbewältigung als eine der drei Aufgaben zum Schutz der NATO-Mitglieder.<sup>17</sup> Damit erfuhren die Partnerschaften eine deutlich erhöhte Wertschätzung der Allianz.

Der bereits im Lissabonner Strategiekonzept festgehaltene Wunsch nach einer Stärkung der NATO-Partnerschaften «durch flexible Formate»<sup>18</sup> wurde wenige Monate später im sogenannten «Berliner Paket» umgesetzt. 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 multilateralen Formate der Berliner Reform markierten die eigentliche Geburtsstunde von WEP-5. Die fünf westeuropäischen Partner etablierten sich in der Folge als informelle Partnergruppe der NATO, und es kam im NATO-Hauptquartier in Brüssel zu ersten Treffen der fünf NATO-Botschafter aus der Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Irland mit den 28 Botschaftern der NATO-Verbündeten. Für diese Treffen bürgerte sich ab 2011 in der NATO die Formel «28+WEP-5» ein (beziehungsweise WEP-6 inklusive Malta).

Das allererste offizielle Botschaftertreffen im Format «28+WEP-6» fand im April 2012 auf Initiative der WEP-6 statt. Diskutiert wurden an dem Treffen die Umsetzung der in Berlin beschlossenen Partner-

16 Bundesrat, *PfP-Jahresbericht 2010*, 23.3.2011, 6.

17 NATO, *Strategische Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder des Nordatlantikvertrags-Organisation*, «Aktives Engagement, moderne Verteidigung», Lissabon, 20.11.2010, §4.

18 Ebd., §30.

schaftspolitik und die Vor- und Nachteile der Berliner Reformen sowie mögliche neue Themen, welche die WEP in den Ad-hoc-Formaten behandeln könnten.<sup>19</sup> In seinem alljährlichen Rechenschaftsbericht über die Teilnahme an der PfP im Jahr 2012 hielt der Schweizer Bundesrat positiv fest: «Allgemein lässt sich sagen, dass sich die informelle Kooperation innerhalb der WEP-5 im Berichtsjahr besonders dynamisch gestaltete.»<sup>20</sup>

Im Februar 2013 lud die Schweizer Mission bei der NATO in Brüssel vor dem Hintergrund der französischen Militärintervention in Mali am NATO-Hauptsitz zu einer informellen Diskussion am Run-

**Das Beispiel demonstriert  
eindrücklich den Vorteil von  
Guten Diensten, welche die  
WEP-5 innerhalb der NATO  
erbringen können.**

den Tisch zur Lage in Mali und der Sahelregion ein. Frankreich hatte zuvor eine Diskussion über Mali im NATO-Rat vermieden, weil das Thema primär die EU beschäftigte und Paris die NATO vorerst nicht involvieren

wollte. Interessanterweise nahm aber ein Vertreter der französischen NATO-Botschaft an dem von der Schweiz am 15. Februar 2013 durchgeführten Treffen teil und legte den französischen Standpunkt vor rund 50 anwesenden Vertretern von NATO-Verbündeten, NATO-Partnern und des NATO-Sekretariats klar dar. Das Beispiel demonstriert eindrücklich den Vorteil von «Guten Diensten», welche die WEP-5 innerhalb der NATO erbringen können. Dank ihrer Initiative fand die Diskussion über Mali im NATO-Rahmen trotz anfänglichem Widerstand aus Paris dennoch statt, in einem von der Schweiz organisierten informellen Rahmen.<sup>21</sup>

Im Format «28+WEP-6» fanden im Juli 2013 auf Botschafterstufe Konsultationen über den Mittleren Osten und Nordafrika (insbesondere die Lage in Ägypten, Syrien und Libyen) statt sowie im November 2013 juristische und technische Diskussionen über Raketenabwehr und Luft-

19 Bundesrat, *PfP-Jahresbericht 2012*, 10.4.2013, 7.

20 Ebd., 7.

21 Hintergrundgespräche mit einem *Senior Director* im NATO-Sekretariat, Brüssel, 27.9.2013, sowie mit einem WEP-5-Diplomaten, Brüssel, 21.9.2015. Vgl. auch EDA, NATO-Mission Brüssel, «Table ronde informelle sur la situation au Mali et dans la région du Sahel à la Mission de la Suisse auprès de l'OTAN (Bruxelles, 15 février 2013)».

verteidigung. Im Juli 2013 sprach der NATO-Oberkommandierende Philip Bredlove zudem während eines Businesslunches mit den WEP-6 über Nischenspezialisierung und *Smart Defense* sowie über Afghanistan, Kosovo und den amerikanischen Schwenk nach Asien.<sup>22</sup>

Im November 2013 kam es zu einer weiteren Premiere: Bei der Diskussion des NATO-Botschafterrats mit den WEP-5 über regionale sicherheitspolitische Herausforderungen wurden auch die NATO-Botschafter von Georgien, Moldawien und der Ukraine eingeladen. Bereits im Oktober 2012 hatte der moldawische Präsident die Botschafter der WEP-5 getroffen und dabei betont, Moldawien wolle die Partnerschaft mit der NATO auf dem erfolgreichen Modell der WEP-5 aufbauen. In dem Treffen vom November 2013 war also eine Art Erweiterung des Formats WEP-5 zu N+N angelegt, der Gruppe der «Neutralen und Paktfreien» in Ost und West im Helsinki-Prozess.<sup>23</sup> Dieses flexible Format wurde allerdings 2014 nach der russischen Militärangriff gegen die Ukraine wieder auf Eis gelegt.

Insgesamt hatten damit 2013 gleich viele Botschaftertreffen im Format WEP-5/6 stattgefunden wie im Format NATO-KFOR oder im EAPC-Format. Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und den WEP beschränkte sich aber in den letzten Jahren nicht auf Konsultationen auf Botschafterstufe. Die WEP-5 schöpften das Kooperationspotenzial zudem mithilfe sogenannter *Tiger Teams* aus und trugen diverse Initiativen in die westliche Militäralliance hinein. In einer «Tigergruppe» machen mindestens ein NATO-Mitgliedstaat und ein Partnerstaat mit. Im Unterschied zur bisherigen Praxis, wonach die NATO die Unterstützung der Partnerstaaten für bereits bestehende Operationen und Projekte erst im Nachhinein gesucht hatte, ermöglichte das Konzept der Tigergruppen es den WEP-5, Themen aktiv in der Allianz zu verankern, die in ihrer nationalen Aussenpolitik wichtig sind. Die Tigergruppen leben von informativen, offenen Diskussionen zwischen den NATO-Missionen von Alliierten und Partnern in Brüssel, an denen

22 Bundesrat, *PfP-Jahresbericht 2013*, 26.3.2014, 5.

23 «Moldova will not join NATO», 2.10.2012, [www.moldova.org](http://www.moldova.org).

immer auch Mitarbeiter des NATO-Sekretariats und des Internationalen Stabes teilnehmen.<sup>24</sup>

Der Schweiz gelang es mithilfe einer Art Vorläuferin einer Tigergruppe (der Begriff kam erst später auf), dass das Montreux-Dokument (2006) am 6. Dezember 2013 auch zum NATO-Standard für den Umgang mit privaten Sicherheitsfirmen erklärt wurde. Den Anfang hatte die Schweiz im Dezember 2009 gemacht, als sie eine EAPC-Arbeits-tagung zu privaten Militär- und Sicherheitsfirmen organisierte. Danach bildete die Schweiz zusammen mit den USA und Grossbritannien eine informelle Arbeitsgruppe, in der zwei Alliierte und ein Partner das Thema für die NATO aufbereiteten.<sup>25</sup>

Ab November 2013 engagierte sich die Schweiz zudem mit Rumänien als Mitvorsitzendem in der Tigergruppe *PfP Branding*, in der das Konzept der «Menschlichen Sicherheit» in die NATO überführt werden soll. In der informellen Gruppe engagieren sich vor allem auch die Alliierten Italien, Deutschland und Norwegen sowie die Partner Österreich, Irland, Montenegro und Mazedonien sowie Japan. Dass die NATO-Gipfelerklärung von Wales im September 2014 im Abschnitt über die Partnerschaften «Menschliche Sicherheit» erwähnte, darf als erster konkreter Erfolg der Schweizer Bemühungen in der *PfP Branding*-Arbeitsgruppe gelten.<sup>26</sup> Bereits im Vorfeld von Wales hatten die Schweiz und Rumänien zudem im Mai 2014 in Brüssel ein Seminar zur «Partnerschaft für den Frieden und Menschliche Sicherheit» organisiert, an dem über 130 zum Teil hochrangige Vertreter der NATO und NATO-Partner teilnahmen.<sup>27</sup>

Österreich engagierte sich ferner mit Norwegen zusammen in einer Tigergruppe stark für das Thema *Protection of Civilians* (POC) und die

24 Aussagen von NATO-Experten aus Österreich und Schweden am Workshop «NATO's Partnerships: Quo Vadis?», Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip), Wien, 5.5.2014. Vgl. zu den *Tiger Teams* auch Stuart Gordon, «The Protection of Civilians: An Evolving Paradigm?», in: *Stability: International Journal of Security & Development* 2, Nr. 2 (2013), 1–16, v.a. 7f.

25 Hintergrundgespräch mit WEP-5-Diplomat, 21.9.2015; Bundesrat, *PfP-Jahresbericht* 2009, 24.3.2010.

26 Ebd., sowie Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeiter, 21.9.2015. Vgl. NATO, *Wales Summit Declaration*, 5.9.2014, §82.

27 NATO, «NATO Partners: Building on Two Decades of Success», 28.5.2014, [www.nato.int](http://www.nato.int).

Zusammenarbeit von militärischen und humanitären internationalen Akteuren in Konflikten. Der Schutz von Zivilisten soll auch in die Partnerschaftsziele der NATO aufgenommen werden.<sup>28</sup> Schweden arbeitete für die Umsetzung der UNO-Resolution 1325 über Frauen, Frieden und Sicherheit innerhalb der NATO. In der Folge wurde ein *Gender Advisor* als neue ständige Stelle innerhalb des NATO-Sekretariats eingerichtet – und die erste Amtsinhaberin war Ende 2011 eine Schwedin. In Schweden befindet sich auch das Anfang 2012 errichtete *Nordic Centre for Gender in Military Operations* (NCGM), welches den Einbezug von Gender-Perspektiven in Militäroperationen sicherstellen soll.<sup>29</sup>

**Die WEP-5  
unterstützten einander  
in den jeweiligen  
Herzensangelegenheiten  
der anderen.**

Die WEP-5 unterstützten einander in den jeweiligen Herzensangelegenheiten der anderen. Die Schweiz beteiligte sich beispielsweise auch aktiv in der Tigergruppe zum Thema POC, und die anderen WEP halfen der Schweiz beim Thema der privaten Sicherheitsfirmen.<sup>30</sup> Die Schweiz hatte zudem schon früh, im Jahr 2007, auf Initiative der damaligen Nationalrätin Barbara Haering in der Parlamentarischen Versammlung der NATO eine Debatte über die Rolle der Frau in der Sicherheitspolitik initiiert. 2010 forderte die Vollversammlung die NATO auf, die UNO-Resolution 1325 in das neue strategische Konzept der NATO zu integrieren. Die späteren schwedischen Bemühungen trugen damit quasi von Anfang an auch einen «Schweizer Stempel».<sup>31</sup>

28 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Internationalen Stabes der NATO (IS/NATO), Political Affairs and Security Division, Brüssel, 21.9.2015. Zu den POC-Debatten in der NATO insbesondere nach der NATO-geführten Militärintervention in Libyen 2011 vgl. Stian Kjeksrud et al., «Protection of Civilians in Armed Conflict: Comparing Organisational Approaches», in: *Norwegian Defence Research Establishment Report* 1888 (2011), 15–18, 27–30.

29 Aussagen von NATO-Experten aus Schweden am Workshop «NATO's Partnerships: Quo Vadis?», 5.5.2014.

30 Hintergrundgespräch mit einem Mitarbeiter des Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Schweizer Armee, Armeestab, Bern, 16.9.2015.

31 Vgl. dazu Bundesversammlung, *Bericht der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO*, 31.12.2007; ebd., 31.12.2010.

Die dynamische Zusammenarbeit mit den WEP-5 war ein Grund, weshalb NATO-Generalsekretär Rasmussen und die USA im Herbst 2013 auf die Idee kamen, die wenig bekannte und weitgehend unterschätzte Erfolgsgeschichte der NATO-Partnerschaften auf dem NATO-Gipfel im September 2014 ins Zentrum zu stellen. Sonst mangelte es dem Bündnis zu dieser Zeit an einem überzeugenden Motto. Der Afghanistan-Einsatz, der die NATO seit 2003 geprägt hatte, ging mit dem Abzug der letzten Kampfverbände bis Ende 2014 seinem Ende entgegen. Globale NATO-Partnerschaften hingegen waren vom 2014 abtretenden NATO-Generalsekretär Rasmussen stark gefördert worden, insbesondere mit Schweden, Australien, Japan und Südkorea.<sup>32</sup>

### 3. EUROPÄISCHE SICHERHEIT UND RUSSLAND, 2014/15

Die russische Annexion der Krim und Wladimir Putins militärische Intervention in der Ostukraine erinnerten die NATO an ihre ursprüngliche Kernaufgabe – den Schutz ihrer Mitglieder vor einem militärischen Angriff. Die NATO hatte bereits auf den russisch-georgischen Krieg von 2008 reagiert und neben den globalen Krisenmanagement-Missionen den Verteidigungsauftrag angesichts der neuen Bedrohungslage wieder stärker betont. Die Rückbesinnung auf Artikel 5 des NATO-Vertrags als Leitmotiv des Gipfels von Wales bestätigte damit die bereits seit 2008 vorangetriebene Refokussierung der Allianz auf Europa und kollektive Verteidigung.<sup>33</sup>

Über Nacht war im März 2014 auch klar geworden, dass der NATO-Gipfel in Wales kein Partnerschaftsgipfel werden würde. Die Ukraine-Krise und das Verhältnis des Westens zu Russland dominierten das NATO-Treffen vom 4./5. September 2014. Russlands «eskalierende und illegale Militärintervention» in der Ukraine wurde in der Gipfel-erklärung scharf verurteilt, auch wenn die NATO gleichzeitig betonte, dass sie keine Konfrontation mit Russland suche und die Allianz keine Bedrohung für Russland darstelle.<sup>34</sup> Seit der Zäsur der Krim-Annexion

32 Christian Nünlist, «Zurück in die Zukunft», in: *Die Nordwestschweiz* (4.9.2014).

33 Ders. / Martin Zapfe, «Die NATO nach Wales: Wie weiter mit Russland?», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 161 (2014).

34 NATO, *Wales Summit Declaration*, 5.9.2014.

2014 stehen die kollektive Verteidigung des Bündnisgebietes und die Abschreckung und Verteidigung von Bedrohungen gegen die baltischen und osteuropäischen Mitgliedstaaten jedoch klar im Zentrum der Aufmerksamkeit des Bündnisses, wenngleich es auch weiterhin bereit sein muss für künftige Krisenmanagement-Operationen.<sup>35</sup>

Die Ukraine-Krise und die Gipfelbeschlüsse von Wales haben auch Konsequenzen für die Partnerschaftspolitik der NATO und die WEP-5. Im März 2014 befasste sich der EAPC auf Anfrage der Ukraine mit der Situation auf der Krim. Erstmals in der Geschichte der PfP behandelte der EAPC eine internationale Krise, in der sich zwei seiner Mitglieder militärisch bekämpften. Ein weiteres EAPC-Treffen im Juni war eigentlich dem anstehenden 20-Jahr-Jubiläum der PfP gewidmet, die Diskussionen wurden aber von der eskalierenden Ukraine-Krise dominiert. In beiden EAPC-Treffen kam es zum verbalen Schlagabtausch zwischen dem russischen und dem ukrainischen Botschafter. In der Folge verlor das EAPC-Format durch die Teilnahme Russlands an Substanz und Nützlichkeit, seither finden nur noch ein bis zwei bedeutungslos gewordene Treffen pro Jahr statt.<sup>36</sup> Die Schweiz und Österreich bedauern das Abgleiten des EAPC in die Relevanzlosigkeit, da sie kooperative Sicherheit und den Dialog mit Russland einer konfrontativen Blockbildung grundsätzlich vorziehen. Allerdings war die Bedeutung des EAPC bereits vor der Zäsur von 2014 deutlich zurückgegangen, und das Format hatte sich aufgrund seiner Grösse und der Heterogenität der verbliebenen PfP-Mitglieder schon zuvor als schwierig und ungeeignet für substantielle politische Konsultationen erwiesen.<sup>37</sup> 2015 fand nur noch ein EAPC-Treffen auf Botschafterstufe statt, auf Wunsch der Ukraine ein Jahr nach der russischen Annexion der Krim-Halbinsel. Erneut kam es zu einem hitzigen Wortgefecht zwischen westlichen Botschaftern und dem russischen Vertreter.<sup>38</sup>

35 NATO, Jens Stoltenberg, *Keynote Speech*, 25.3.2014. Der NATO-Generalsekretär betonte dabei: «Today, we do not have the luxury to choose between collective defence and crisis management. For the first time in NATO's history we have to do both at the same time.»

36 Hintergrundgespräch mit VBS-Mitarbeiter, 16.9.2015.

37 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des IS/NATO, 21.9.2015.

38 Hintergrundgespräch mit WEP-5-Diplomat, 21.9.2015.



Für die fünf westeuropäischen Partner wurde durch die Blockade des EAPC das selektive Format WEP-5/6 umso relevanter, auch zur Diskussion der Auswirkungen der Ukraine-Krise.<sup>39</sup> Bereits am 30. April 2014 hatte sich ein Botschaftertreffen im Format «NATO+WEP-6» mit den Konsequenzen der Ukraine-Krise befasst. Mehrere NATO-Mitglieder und Partnerstaaten lobten dabei die positive Rolle des Schweizer OSZE-Vorsitzes. Im Juli 2014 wurde die Ukraine-Krise erneut diskutiert, im neuen Format der Gruppe der *Likeminded Partner*. Darunter zählen neben den WEP-6 Australien, Neuseeland, Japan und Südkorea. Auch hier wurde der Beitrag der Schweiz zum internationalen Management der Ukraine-Krise im OSZE-Rahmen gewürdigt.<sup>40</sup>

Vor dem Hintergrund der Bedrohung durch Russland beschloss die Allianz in Wales im September 2014 auf Drängen der USA mit zunächst fünf privilegierten Partnern im *Enhanced Opportunity Program* (EOP) den Ausbau des Dialogs und der praktischen militärischen und nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit – mit Schweden, Finnland, Georgien, Jordanien und Australien. Die Schweiz, Österreich und Irland befinden sich hingegen im Rahmen der neuen *Partnership Interoperability Initiative* (PII) in einem Topf mit 24 sehr heterogenen Partnern, zusammen mit Ländern wie Japan, Kasachstan, Mongolei, Marokko, Serbien oder der Ukraine sowie den fünf neuen «Super-Partnern» der NATO (Schweden, Finnland, Georgien, Jordanien, Australien).<sup>41</sup>

Für die NATO hat seit dem Georgienkrieg, aber verstärkt seit der Annexion der Krim, die Verteidigung der baltischen Staaten wieder an Bedeutung gewonnen und damit die militärische Kooperation mit Schweden und Finnland. Auch für Stockholm und Helsinki ist das neue, privilegierte Format EOP reizvoll. Ein erstes EOP-Treffen auf Aussenministerstufe fand am 13. Mai 2015 im türkischen Antalya während eines Arbeitslunches zur Sicherheitslage im Mittleren Osten und in Nord-

39 Hintergrundgespräch mit WEP-5-Diplomat, 21.9.2015.

40 Bundesrat, *PfP-Jahresbericht 2014*, 20.3.2015, 5f. Aus Schweizer Sicht reizvoll und nützlich ist seit einigen Jahren auch das Format der sieben *Non-NATO Nations* (NNN), womit gemeint sind: WEP-5 plus Australien und Neuseeland. In diesem flexiblen Format werden u.a. Themen der Cyber-/Informationssicherheit diskutiert. Hintergrundgespräch mit WEP-5-Diplomat, 21.9.2015. Allerdings divergieren innerhalb dieses flexiblen Formats die Interessen der WEP-5 einerseits und Australien/Neuseelands andererseits.

41 Nünlist / Zapfe, NATO nach Wales, 4.

afrika statt.<sup>42</sup> Die etablierte politische Konsultation im WEP-5-Rahmen rückt für die beiden skandinavischen NATO-Partner dafür etwas in den Hintergrund.<sup>43</sup> Allerdings ist das EOP primär für militärische Diskussionen für truppenstellende Länder gemacht; für politische Diskussionen verfügt das WEP-5-Format weiterhin über weitaus grössere Homogenität als der EOP-Rahmen, weil die Interessen Jordaniens, Georgiens und auch Australiens letztlich ziemlich anders gelagert sind als diejenigen Schwedens und Finnlands.<sup>44</sup>

Zwischen der intensivierten militärischen NATO-Partnerschaft Schwedens und Finnlands gibt es ausserdem selbst auch interessante Nuancen. Während Finnland dem Wunsch der USA entsprechen und den neuen EOP-«Club» mit Schweden, Georgien, Jordanien und Australien zum neu wichtigsten flexiblen Format aufwerten möchte, ist Schweden eher am bilateralen technischen Kontakt mit der NATO im Format «NATO+1» interessiert und möchte daneben weiterhin am WEP-5/6-Format als interessenbasiertem Format für politische Konsultationen festhalten, da aus schwedischer Sicht die politischen Interessen innerhalb der Gruppe mit Georgien, Jordanien und Australien schlicht zu heterogen sind.<sup>45</sup>

Das Thema Russland dominierte zwar die NATO-Diskussionen in Wales, aber auch die überraschend rasante Ausbreitung des sogenannten «Islamischen Staates» (IS) in Syrien und Irak beschäftigte die Allianz. Die Herausforderung durch den IS demonstrierte, dass trotz der Wiederentdeckung der NATO-Aufgabe Bündnisverteidigung das internationale Krisenmanagement nach wie vor wichtig bleiben würde. Auch die WEP-6 diskutierten am 29. Oktober 2014 mit dem NATO-Rat den IS und die damit zusammenhängende Problematik der nach Westeuropa

**Die etablierte politische Konsultation im WEP-5-Rahmen rückt für die beiden skandinavischen NATO-Partner dafür etwas in den Hintergrund.**

42 Schwedisches Aussenministerium, *Pressemitteilung*, «Foreign Minister Tuomioja to Meeting of NATO Foreign Ministers in Turkey», 11.5.2015.

43 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des IS/NATO, 21.9.2015.

44 Hintergrundgespräch mit WEP-5-Diplomat, 21.9.2015.

45 Hintergrundgespräch mit VBS-Mitarbeiter, 16.9.2015.

zurückkehrenden dschihadistischen *Foreign Fighters*. Da die Schweiz sich aber an der von den USA angeführten militärischen Koalition der Willigen gegen den IS nicht beteiligte, nahm sie in der Folge an derartigen informellen Treffen zum IS nicht mehr teil, obschon sich Bern bei der Bewältigung der vom IS ausgelösten humanitären Katastrophe sowie dem Umgang mit dem Phänomen der nach Europa zurückkehrenden *Foreign Fighters* aus Syrien und Irak aktiv beteiligt.<sup>46</sup>

### **Für die Geschlossenheit der WEP-5 bedeuteten die Entwicklungen in der NATO seit der Annexion der Krim insgesamt eine eher negative Entwicklung.**

Für die Geschlossenheit der WEP-5 bedeuteten die Entwicklungen in der NATO seit der Annexion der Krim insgesamt eine eher negative Entwicklung. Die bereits vorher vorhandene Differenzierung in die militärisch integrierten aktiven NATO-Partner Schweden und Finnland sowie die weniger integrierten und passiveren Partner Österreich, Irland und die Schweiz prägte sich weiter aus. Schweden und Finnland haben 2014 mit der NATO sogenannte «Gaststaaten»-Abkommen abgeschlossen, um ihre militärische Kooperation mit der NATO zu vertiefen. Auf Einladung sind damit künftig zu Übungszwecken oder in Krisensituationen Truppenentsendungen der NATO in die nordischen Partnerstaaten möglich. Schweden und Finnland sind aus Sicht der NATO für die Verteidigung der Ostsee und des Baltikums unerlässlich; während die Schweiz, Österreich und Irland geostrategisch zur Abwehr einer Bedrohung aus Russland aus NATO-Perspektive wenig beizusteuern haben.<sup>47</sup>

In Schweden und Finnland wird seit März 2014 auch die Frage eines NATO-Beitritts in der Öffentlichkeit wieder intensiver diskutiert. Stockholm hat jüngst einen Spezialbotschafter ernannt, um Schwedens Beziehung zur NATO zu analysieren. Die neue finnische Regierung bildete 2015 ein Komitee, um eine mögliche NATO-Mitgliedschaft

46 Hintergrundgespräch mit VBS-Mitarbeiter, 16.9.2015.

47 Nünlist/Zapfe, NATO nach Wales, 4. Die Befürchtung eines Bedeutungsverlusts des WEP-5-Formats aufgrund der für Schweden und Finnland dank des EOP verbesserten Zugangs- und Mitwirkungsmöglichkeiten äusserte Ende 2014 auch die Schweizer Delegation beim NATO-Parlament. Vgl. Bundesversammlung, *Bericht der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO*, 31.12.2014, 13.

abzuklären. Stockholm und Helsinki arbeiten seit der Krim-Annektion auch bilateral in Verteidigungsfragen stärker zusammen und wollen der NATO, falls sie ihr beitreten, gemeinsam beitreten. Sie verstehen sich als Mitglieder der westlichen Allianz – allerdings ohne den Schutz der NATO über Artikel 5, den nur die Vollmitglieder geniessen. Finnland befürchtet, Russland könnte mit den «kleinen grünen Männern» das Krim-Szenario auf den Åland-Inseln in der nördlichen Ostsee wiederholen. Schweden bangt um die exponierte Ostseeinsel Gotland. Während im Sommer 2015 in Schweden erstmals eine Mehrheit einen NATO-Beitritt befürwortete (48 gegen 35 Prozent), verharrte das finnische Volk auf tiefen 27 Prozent Zustimmung zu einem Beitritt zur NATO. In Finnland schliesst die im April 2015 an die Macht gekommene Regierung einen NATO-Beitritt nicht mehr aus. In Schweden wollen neuerdings alle vier bürgerlichen Oppositionsparteien dem Atlantikpakt beitreten. Die Christdemokraten und die Zentrumspartei änderten ihren Kurs erst im September 2015.<sup>48</sup>

Nicht in allen Aspekten verläuft die Trennlinie innerhalb der WEP-5 aber zwischen Schweden und Finnland einerseits und der Schweiz, Österreich und Irland andererseits. Im Bereich der multilateralen Kooperation mit der NATO wurden seit der Krim-Zäsur paradoxerweise die Verteidigungspolitik der Schweiz und Finnlands wieder interessanter. Dank ihrer immer noch auch auf territoriale Landesverteidigung ausgerichteten Streitkräfte, die den allgemeinen europäischen Trend der Transformation zu Krisenmanagement-Armeen in den letzten 25 Jahren weniger stark mitgemacht haben, verfügen beide Länder heute weiterhin über Expertise, die aus Sicht der NATO-Militärplaner unversehens wieder interessant und relevant geworden ist, darunter beispielsweise der Transport von Panzern mit der Eisenbahn, aber auch Fragen zu Divisionsdispositiven oder Abschnittsgrenzen. Die Reformen der Armeeaufgaben haben sich in Finnland und in der Schweiz nach 1990 langsamer abgespielt und trotz aufgewerteten internationalen Krisenmanagements blieb die Landesverteidigung wichtig. Während in Finnland die territoriale Landesverteidigung aufrechterhalten wurde und bis heute geübt

48 Elisabeth Braw, «Sweden and Finland's Awkward NATO Tango», in: *Politico Europe* (24.8.2015). Andere Umfragen sprechen von 41% Befürwortern eines Beitritts und 39% dagegen. Vgl. «Zustimmung für NATO-Beitritt wächst», in: *Süddeutsche Zeitung* (16.9.2015).

wird, beschränkt sich die Schweiz in diesem Bereich auf den Fähigkeits-erhalt und das *Savoir faire*, legt aber den Fokus der laufenden Armee-reform auf subsidiäre Aufgaben. Die NATO weiss, dass sich insbesondere die Schweiz nicht an Übungen zur kollektiven Bündnisverteidigung nach Artikel 5 beteiligen kann. Sie hat aber Interesse an einem informellen Dialog über Aspekte der traditionellen Landesverteidigung, die in den letzten Jahrzehnten in der NATO vernachlässigt worden sind. So wurde die Schweiz zum allerersten Mal zum Planungssymposium NDPP vom 24.-26. Februar 2015 nach Oberammergau in die *NATO School* eingeladen, an dem die Verteidigungskompetenz der NATO diskutiert wurde. Früher war dieser jährlich stattfindende Anlass den NATO-Vollmitgliedern vorbehalten gewesen, seit drei oder vier Jahren wurden auch Schweden, Finnland, Österreich und Irland eingeladen.<sup>49</sup>

#### FAZIT: PFP UND WEP-5 ALS TRANSATLANTISCHER RAHMEN

Die Mitglieder der politisch homogenen Gruppe der westeuropäischen Neutralen im Kalten Krieg, die im Helsinki-Prozess bei der Neuermessung Europäischer Sicherheit ab 1972 eine aktive und von Ost und West geschätzte Vermittlungsfunktion gespielt haben, sind nach dem Mauerfall 1989 und dem Ende des Ost-West-Konflikts zunächst in unterschiedliche Richtungen marschiert. Während Schweden, Finnland und Österreich der EU beitraten, blieb die Schweiz weiterhin ein Zaungast des europäischen Integrationsprozesses. Mit dem Beitritt zur Friedenspartnerschaft der NATO (PFP) und über die praktische militärische Kooperation innerhalb der NATO-geführten Stabilisierungsmission im Kosovo (KFOR) näherten sich die fünf westeuropäischen NATO-Partner Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Irland aber einander wieder an und bildeten innerhalb der PFP eine informelle, politisch homogene und wertebasierte Interessensgemeinschaft.

Es bedeutet eine gewisse Ironie der Geschichte, dass sich die neutralen Westeuropäer aus dem Helsinki-Prozess ausgerechnet gerade innerhalb der NATO als Fünfer-Gruppe wiederfanden, nachdem die Neutra-

49 Hintergrundgespräch mit VBS-Mitarbeiter, 16.9.2015. Das Thema des diesjährigen Verteidigungsplanungs-Symposiums war «Adapting NATO's Capabilities: Bolstering Readiness and Responsiveness». [http://www.natoschool.nato.int/Media/News/20150224\\_DPS](http://www.natoschool.nato.int/Media/News/20150224_DPS). Die Symposien finden seit Mitte der 1970er-Jahre statt.

lität seit dem EU-Beitritt Schwedens, Finnlands und Österreichs 1995 faktisch kein Bindeglied mehr darstellt – sondern die Schweiz als einziges Nicht-EU-Mitglied auch innerhalb der WEP-5 ein Sonderfall ist. Mit der Reform der NATO-Partnerschaftsprogramme im April 2011 in Berlin wurde die zuvor lose Kooperation der fünf westeuropäischen PfP-Partner innerhalb der NATO formalisiert. Seither treffen sich die WEP-5 – oft ergänzt um Malta als WEP-6 – regelmässig auf Botschafterstufe mit den 28 NATO-Staaten zu politischen Konsultationen. In sogenannten *Tiger Teams* importierten sie zudem Themen wie den Umgang mit privaten Sicherheitsfirmen, den Schutz von Zivilisten in Konflikten oder die Umsetzung der UNO-Resolution 1325 in die NATO und bewiesen so, dass die Partnerschaft nicht länger eine Einbahnstrasse darstellt. Nicht länger gibt das Militärbündnis den Takt vor und die Partner beteiligen sich reaktiv an den Operationen und Initiativen der NATO. Die WEP-5 bereichern inzwischen das Bündnis auch mit ihrer spezifischen, wertgeleiteten Sicht auf die Sicherheitspolitik und tragen aktiv zu substanzielleren Diskussionen im Bündnis bei. Die informelle Zusammenarbeit der WEP-5 ist öffentlich kaum bekannt; die politischen Konsultationen im transatlantischen Rahmen innerhalb dieses privilegierten PfP-Formats sind aber für die Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Irland ein interessantes Element ihrer Sicherheitspolitik geworden.

Schweden und Finnland, deren Ambitionsniveau bezüglich militärischer Interoperabilität und Beteiligung an NATO-geführten Missionen seit jeher grösser war als dasjenige der Schweiz und Österreichs, sind aufgrund des Russlandfaktors seit dem Georgienkrieg 2008 und der Krim-Annexion 2014 verstärkt bereit, an der kollektiven Bündnisverteidigung der NATO mitzuwirken. Kern der Partnerschaft der Schweiz mit der NATO blieb hingegen seit 1999 äusserst beständig das Engagement der *Swisscoy* im Kosovo. Der zurzeit im Entstehen begriffene «Sicherheitspolitische Bericht 2016» (SIPOL B 16) sollte aber die Implikationen der Krim-Zäsur thematisieren und die Dilemmata Europäischer Sicherheit nach 2014 für die Schweiz offen ansprechen.

Für die Schweiz bleibt das Format der WEP-5 auch 20 Jahre nach dem Beitritt zur PfP nach wie vor ein nützliches Forum für politische Konsultationen im euroatlantischen Raum. Das für die Schweiz und auch für Österreich zentrale sicherheitspolitische Verständnis, dass ko-

operative Sicherheit zentral und dass Probleme der Europäischen Sicherheit ohne Russland nicht gelöst werden können, ist jedoch seit 2014 stark unter Beschuss geraten – auch innerhalb des eigentlich politisch relativ homogenen Clubs der WEP-5.

Dass den modernen sicherheitspolitischen Herausforderungen besser im Verbund mit den euroatlantischen und eurasischen Staaten begegnet wird, ist seit 1990 auch unter den militärpaktfreien Staaten Europas unbestritten. Der 20. Jahrestag des Beitritts der Schweiz zur Partnerschaft für den Frieden bietet eine Chance, die Vorteile von kooperativer Sicherheit und der sicherheitspolitischen Partnerschaft mit der NATO auch der eigenen, zum Teil diesbezüglich immer noch skeptischen Bevölkerung besser verständlich zu machen. Der Zeitpunkt scheint dafür reif zu sein: Zuletzt hat die positiv wahrgenommene Schweizer OSZE-Präsidentschaft 2014 in der schweizerischen Bevölkerung zu einer signifikanten neuen Öffnungsbereitschaft geführt.<sup>50</sup>

50 Tibor Szvirczev Tresch et al., *Sicherheit 2015* (Zürich: ETH Zürich, 2015), 106.