Nr. 185, Februar 2016, Herausgeber: Christian Nünlist

Die britische Verteidigungsstrategie von 2015

Die neue britische Sicherheits- und Verteidigungsstrategie fällt ambitionierter und kohärenter aus als die bisherige. Doch kann Grossbritannien den eigenen Ansprüchen gerecht werden? Und welche Auswirkungen hätte ein EU-Austritt auf den strategischen Ansatz des Vereinigten Königreichs?

Von Daniel Keohane

Ende November 2015 veröffentlichte die britische Regierung einen neuen strategischen Sicherheits- und Verteidigungsbericht. Dies geschah vor dem Hintergrund laufender Verhandlungen über den Verbleib Grossbritanniens in der EU und einer Debatte über die Beteiligung des Landes an der Koalition gegen den «Islamischen Staat» (IS) in Syrien nach den Anschlägen von Paris vom 13. November 2015 (im Irak beteiligte sich Grossbritannien bereits zuvor an der Militärkampagne gegen den IS). Das Dokument verbindet zwei Grundlagendokumente: die nationale Sicherheitsstrategie und die so genannte «Strategic Defense and Security Review» (SDSR).

Die HMS Queen Elizabeth beim Stapellauf am 17. Juli 2014 in den Docks of Rosyth (Schottland). Der erste von zwei neuen Flugzeugträgern der britischen Kriegsmarine soll 2020 einsatzbereit sein. *Royal Navy*

In der Vergangenheit wurde Grossbritannien von einigen NATO-Partnern und internationalen Sicherheitsexperten wiederholt dafür kritisiert, sich nicht gemäss seiner militärischen Fähigkeiten an der Bekämpfung der zunehmenden Krisenherde in und ausserhalb Europas zu beteiligen. Lange Zeit galt Grossbritannien neben Frankreich als führende Militärmacht Europas. In jüngster Vergangenheit vollzog sich jedoch im Land selbst aber auch in internationalen Fachkreisen ein Imagewandel, der das Bild Grossbritanniens als schwindende Militärmacht geprägt hat. Die neue SDSR ist in vielerlei Hinsicht als Antwort auf diese Kritik zu verstehen.

Der Bericht im Kontext

Nach den britischen Parlamentswahlen im Mai 2010 bildete sich in Grossbritannien erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg eine Koalitionsregierung. Die konservativ-liberale Regierung führte ein Gesetz ein, das die Legislaturperiode auf fünf Jahre festlegte, und beschloss eine Überarbeitung der britischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – die erste umfassende Überprüfung der strategischen Ausrichtung seit 1998, abgesehen vom britischen Weissbuch der Verteidigung aus dem Jahr 2003. Darüber hinaus verpflichtete die Koalition die nachfolgende Regierung dazu, nach den nächsten Parlamentswahlen (bei denen im Mai 2015 die Konservativen gewannen) eine erneute Überprüfung der Verteidigungspolitik vorzunehmen.

Der Verteidigungsbericht 2010 war jedoch eher von Sparmassnahmen als von strategischem Denken geprägt: Die Finanz- und die anschliessende Wirtschaftskrise führten dazu, dass sich das britische Haushaltsdefizit zwischen 2007 und 2009 mehr als vervierfachte (laut dem britischen Amt für Statistik stieg das Defizit von 36 Milliarden auf 156 Milliarden Pfund). Der Vertei-

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

digungshaushalt wurde in den fünf Jahren nach 2010 um etwa acht Prozent gekürzt und die britische Armee auf den geringsten Personalstand seit der Zeit Napoleons reduziert.

Einige der bestehenden militärischen Fähigkeiten wurden mit sofortiger Wirkung zurückgefahren, zum Beispiel wurde der Flugzeugträger «HMS Ark Royal» ausser Dienst gestellt und geplante Projekte wie das Seeaufklärungsflugzeug Nimrod wurden nicht realisiert. Andere Vorhaben, wie die Beschaffung zweier neuer Flugzeugträger, wurden hingegen verzögert (dies bedeutete ein Jahrzehnt ohne einsatzfähigen Flugzeugträger) oder die Beschaffungsanträge wurden so modifiziert, dass auf eine Senkrechtlandekapazität verzichtet und stattdessen auf die kostengünstigere und konventionelle Variante des F-35-Kampfflugzeuges zurückgegriffen wurde (diese Entscheidung wurde 2012 jedoch revidiert).

Aufgrund des Sparzwangs und der teilweise übereilten Entscheidungsprozesse haftet dem Verteidigungsbericht vom November 2010 der Eindruck eines Flickwerks an, dem es an strategischer Stringenz mangelt. Beispielsweise wurde ein gross angelegter Militärschlag durch dritte Staaten im Bericht als «unwahrscheinlich» eingestuft; Terrorismus und «Cyber Security» werden hingegen als strategische Prioritäten bewertet. Trotzdem galt die Beschaffung zweier neuer Flugzeugträger im Bericht als Investition in militärische Fähigkeiten von oberster Priorität – auch wenn damit weder Terror- noch Cyberbedrohungen begegnet werden konnte.

Die neue Verteidigungsstrategie ist kohärenter und ehrgeiziger als der Bericht von 2010.

2010 war Grossbritannien noch massgeblich an der Aufstandsbekämpfung in Afghanistan beteiligt und hatte erst im Jahr zuvor seine Kampftruppen aus dem Irak abgezogen (die letzten britischen Ausbilder verliessen den Irak 2011). Diese langfristigen Auslandseinsätze hatten mehr als zehn Jahre lang den Grossteil der britischen Verteidigungsmittel beansprucht. Aufgrund der durchwachsenen Bilanz sowohl in Afghanistan als auch im Irak und angesichts der Wirtschaftskrise wurde die britische Bevölkerung der internationalen Militäreinsätze ab 2010 zunehmend überdrüssig. So verlor Premierminister David Cameron, der 2011 den Libyen-Einsatz der NATO mitverantwortet hatte, im Jahr 2013 eine Parlamentsabstimmung über die mögliche Bombardierung der Truppen des syrischen Präsidenten Baschar al-Assad, nachdem diese mutmasslich chemische Waffen eingesetzt hatten.

Zwischen 2010 und 2015 entstanden neue strategische und operationelle Herausforderungen, die verschiedene Schwachstellen der SDSR 2010 offenlegten. Der NATO-Einsatz in Libyen 2011 unter der Führung Frankreichs und Grossbritanniens verdeutlichte, wie wichtig die Verfügbarkeit von Flugzeugträgerverbänden ist. Ferner offenbarte sich ein Mangel an präzisionsgelenkter Munition und wichtigen Nachrichten-, Überwachungs- und Aufklärungssystemen. Die russische Annexion der Krim 2014 und die Verletzung der Luft- und Seehoheit der NATO durch Russland führte nicht nur vor Augen, dass Bedrohungen durch Staaten wirkungsvoll abgeschreckt werden müssen, sondern deckte auch einen Mangel an Seeaufklärungsflugzeugen auf.

Umfassender strategischer Ansatz

Die SDSR 2015 ist kohärenter und ehrgeiziger als der vorherige Bericht. Seit 2010 hat sich die strategische Lage verändert, unter anderem durch die russische Militärintervention in der Ukraine und die Bedrohung durch den Islamischen Staat. Aus diesem Grund muss Grossbritannien gleichermassen gegen Bedrohungen durch nicht-staatliche als auch staatliche Akteure vorgehen können. Die SDSR 2015 berücksichtigt die seit 2010 wachsenden grenzübergreifenden Herausforderungen durch nichtstaatliche Akteure wie die Bedrohung durch Terrorismus, Netz- und Informationssicherheit und organisierte Kriminalität. Vor diesem Hintergrund wird Grossbritannien die für die «Cyber Security» vorgesehenen Mittel in den kommenden fünf Jahren auf 1,9 Milliarden Pfund erhöhen. Ferner werden 2016 eine neue nationale Cyber-Security-Strategie und ein Cyber-Security-Programm erarbeitet.

Doch trotz der vordringlichen Sicherheitskrisen in Europas unmittelbarer Nachbarschaft (Libyen, Syrien, Ukraine) wird im Bericht von 2015 – ebenso wie schon 2010 – erneut auf die globale Perspektive Grossbritanniens verwiesen. Deutlicher als 2010 betont die SDSR 2015 den Nutzen des breit angelegten britischen diplomatischen Netzwerks und des Entwicklungshilfeprogramms (Grossbritannien ist der erste G7-Staat, der 0,7 Prozent seines Bruttonationaleinkommens für Entwicklungshilfe aufwendet). Diese Aspekte, heisst es im Bericht, stünden beispielhaft für den globalen Einfluss Grossbritanniens und dessen Beitrag zu globaler Stabilität und Sicherheit.

Ebenfalls deutlicher als im vorherigen Bericht wird der Wunsch nach einer engeren Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen mit Partnern aus Afrika, dem Mittleren Osten (etwa Bahrain) und dem asiatisch-pazifischen Raum (Australien und Japan) artikuliert. Grossbritannien will 2016 mehr «verteidigungspolitisches Engagement» zeigen und zusammen mit den Partnern in der Golfregion im asiatisch-pazifischen Raum und in Afrika mehr Personal für die Ausbildung und den Kapazitätsaufbau zur Verfügung stellen.

Ferner wird in der SDSR 2015 auf die grosse Bedeutung der Kooperation innerhalb der NATO verwiesen, die Grossbritannien als «Fundament seiner nationalen Verteidigung» versteht. Grossbritannien will auch in Zukunft «die stärkste NATO-Militärmacht in Europa» bleiben und zu den Verteidigungsmassnahmen des Atlantischen Bündnisses in Osteuropa beitragen, zum Beispiel mit Luftpolizeidiensten über dem Baltikum und Militärübungen. Darüber hinaus möchte Grossbritannien aber insbesondere die bilaterale Zusammenarbeit mit seinen drei wichtigsten Partnern intensivieren: den USA, Frankreich und Deutschland.

Das Kapitel zur Sicherheitszusammenarbeit innerhalb der EU ist dem Kapitel über die NATO und die bilaterale Zusammenarbeit mit wichtigen NATO-Partnern nachgeordnet. Im Bericht heisst es, die EU verfüge über «ein Spektrum von Fähigkeiten, um die Sicherheit zu gewährleisten und Bedrohungen abzuwehren, das eine Ergänzung zu dem der NATO darstellt». Zu diesen Fähigkeiten gehören militärische als auch zivile EU-Missionen ebenso wie entwicklungs- und sicherheitspolitische Unterstützungsmassnahmen. Bei der Bewältigung sicherheitspolitischer Herausforderungen wie der Bekämpfung hybrider Bedrohungen wünscht sich Grossbritannien eine engere und wirkungsvollere Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO.

In Bezug auf die militärischen Aufgaben verweist der Bericht 2015 insbesondere auf

zwei Aspekte. Zum einen geht es um die auch künftig notwendigen Abschreckungsfähigkeiten, die durch die Fortführung des nuklearen U-Boot-Programms «Trident» gewährleistet werden. Zum anderen geht es um die Fähigkeit, schnell und schlagkräftig auf internationale Krisen reagieren zu können. Dies bedeutet, ausserhalb des eigenen Landes in kurzer Zeit militärisch schlagfähig zu sein, sei es durch die Verlegung von Spezialkräften oder Flugzeugträgerverbänden. Langfristige Einsätze zur Aufstandsbekämpfung wie in Afghanistan haben laut der neuen SDSR hingegen fürs britische Militär keine operative Priorität mehr. Neben verbesserten Abschreckungsfähigkeiten besteht die Hauptaufgabe nun darin, die eigene Militärmacht schnell und robust auf globaler Ebene einsetzen zu können.

Budget und Fähigkeiten

Der neue, umfassendere strategische Ansatz erfordert Investitionen und Ressourcen. Vor der Veröffentlichung des Berichts war in Grossbritannien die Befürchtung aufgekommen, das Land werde weiter an seinem Sparkurs festhalten. Ausgelöst wurde die Vermutung nach den Wahlen im Mai 2015 durch Schatzkanzler George Osborne, der bekräftigte, das Haushaltsdefizit weiter senken zu wollen. Überraschend beabsichtigt London jedoch nun, die Verteidigungsausgaben bis 2020 um etwa fünf Prozent zu erhöhen. Man möchte damit das NATO-Ziel einhalten, während dieses Zeitraums jährlich mindestens zwei Prozent des BIP für Verteidigung auszugeben.

Die Erfüllung der Zwei-Prozent-Vorgabe der NATO ist aus zwei Gründen von Bedeutung. *Erstens* wurde diese Zielsetzung auf einem NATO-Gipfel 2014 in Grossbritannien beschlossen. *Zweitens* haben laut NATO-Schätzungen im Jahr 2015 nur drei andere europäische Staaten dieses Ziel erfüllt – Estland, Griechenland und Polen. Grossbritannien möchte auch in Zukunft zu den Vorreitern bei den europäischen Verteidigungsausgaben gehören. Doch beim Erreichen des Ziels steht das Land vor zwei grossen Herausforderungen. Die Erhöhung des Verteidigungshaushalts basiert auf einer Wirtschaftsprognose, wonach es in den nächsten fünf Jahren ein jährliches Wachstum des BIP von mindestens zwei Prozent geben wird. Jede Abweichung von dieser Vorgabe bedeutet demnach tatsächlich eine Kürzung (wenn auch keinen nominalen Rückgang) des Verteidigungshaushalts. Hierbei gilt zusätzlich zu beachten, dass die Preise für moderne Ausrüstung erfahrungsgemäss um rund fünf Prozent pro Jahr steigen.

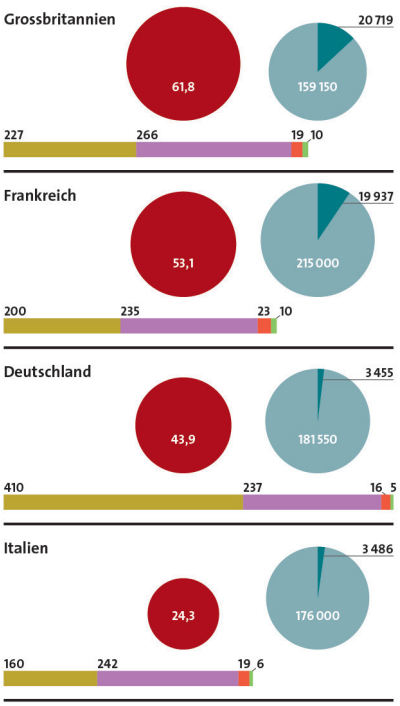
Grossbritannien will auch in Zukunft die stärkste NATO-Militärmacht in Europa bleiben.

Eine weitere Unsicherheit verbirgt sich hinter den wirtschaftlichen Folgen eines möglichen Ausstiegs Grossbritanniens aus der EU («Brexit»). Bis spätestens 2017, erwartet wird die Abstimmung derzeit sogar schon im Sommer/Herbst 2016, wird die britische Regierung ein Referendum über den Verbleib Grossbritanniens in der EU abhalten. Die Einschätzungen zu den wirtschaftlichen Folgen eines solchen Brexit gehen stark auseinander; fest steht jedoch, dass ein daraus resultierender Rückgang beim BIP auch eine Kürzung des Verteidigungshaushaltes bedeuten würde. Eine Studie von zwei namhaften deutschen Forschungsinstituten, der Bertelsmann Stiftung und dem ifo Institut, hat 2015 ergeben, dass ein Brexit im schlechtesten Fall einen Rückgang des britischen BIP von 14 Prozent zur Folge hat und die britische Wirtschaft mehr als 300 Milliarden Euro kosten könnte.

Konkret plant Grossbritannien für die kommenden zehn Jahre Investitionen in militärisches Gerät in Höhe von 178 Milliarden Pfund (236 Milliarden Euro), was einen Anstieg von 12 Milliarden Pfund (16 Milliarden Euro) bedeutet. Die Mittel werden sowohl für langfristig geplante Projekte wie die Trident-Modernisierung und zwei neue Flugzeugträger verwendet als auch zum Schliessen von Fähigkeitslücken, die aus dem Sparkurs seit 2010 resultieren. Für die Luftwaffe werden neun neue Seeaufklärungsflugzeuge beschafft, um Verletzungen der Seehoheit durch russische U-Boote besser zu erkennen. Ebenfalls beschlossen wurde die Einführung von 24 Tarnkappen-Kampfjets des Typs F-35, die bis 2023 auf zwei neuen Flugzeugträgern eingesetzt werden sollen (Grossbritannien hält an seinem Vorhaben fest, längerfristig 138 F-35-Kampfflugzeuge zu beschaffen).

Die Marine wird mit neuen Zerstörern ausgestattet. Entgegen den Hoffnungen der Admiräle wurden jedoch nicht 13, sondern nur acht britische Fregatten vom Typ 26 zugesagt. Die entstandene Lücke soll mit fünf kleineren und kostengünstigeren Kriegsschiffen gefüllt werden. Einige britische Marine-Experten äusserten sich besorgt, dass nicht genügend Zerstörer zur Verfügung stünden, um in Zukunft die wachsende Zahl der Einsätze zu bewältigen. Die Zahl der verlegefähigen Einsatzkräfte soll bis 2025 auf insgesamt 50 000 Soldaten ansteigen; im Bericht von 2010 waren lediglich 30 000 Mann vorgesehen. Von den 50 000 Soldaten gehören 40 000 dem Heer an. Konkret bedeutet dies: Das Heer ist in der Lage, innerhalb kurzer Zeit zwei «Eingreif-Brigaden» zu verlegen, je 5000 Mann stark und mit neuen Ajax-Panzerfahrzeugen ausgerüstet. Darüber hinaus sollen zusätzlich 2000 Nachrichtendienst-Beamte angeworben werden, um Terroristen und Cyber-Bedrohung zu bekämpfen.

Britische Verteidigung im Vergleich



Quelle: IISS Military Balance 2015

Reaktionen und Aussichten

Experten in Grossbritannien reagierten auf den neuen Verteidigungsbericht grundsätzlich positiv, was vorrangig auf der Zusage beruht, den Verteidigungshaushalt

Literaturtipps

Ian Bond, **«Cameron's Security Gamble: Is Brexit a Strategic Risk?»**, in: *CER Insight,* 21. Dezember 2015.

Malcolm Chalmers, **«Steady as She Goes: The Outcome of the 2015 SDSR»**, in: *RUSI Commentary,* 23. November 2015.

Daniel Fiott und James Rogers, **«The Strategic Defense and Security Review 2015: ‹Offshore Balancer› and ‹Strategic Raider›?»**, in: *European Geostrategy,* 24. November 2015.

James de Waal, **«This SDSR Hides Problems for the Future»**, in: *Chatham House Expert Comment,* 2. Dezember 2015.

«UK augments military and counter-terrorism capacities», in: *IISS Strategic Comments,* 25. November 2015.

nicht weiter zu kürzen. In einer Analyse des *Royal United Services Institute* (RUSI) heisst es: «In den vergangenen fünf Jahren ist Grossbritannien von seinen Partnern in erster Linie als Macht auf dem Rückzug wahrgenommen worden. Die SDSR wird dazu beitragen, diese Wahrnehmung zu revidieren». In einer Analyse von *Chatham House* zeigt man sich hingegen besorgt, dass mit dem Bericht die Probleme der Zukunft vertuscht würden. Ausserdem wird kritisiert, der Bericht trage eine zu deutliche Handschrift von streitkräfteübergreifenden Lobbyisten, statt dass die Mittel angemessen an die strategischen Prioritäten angepasst worden seien (siehe Box).

Darüber hinaus hat die neue Führungsriege der oppositionellen Labour-Partei kritische Fragen zu Kosten und Nutzen der Trident-Atomraketen geäussert. Eine Entscheidung über die Fortführung des Programms wird im Rahmen einer Parlamentsabstimmung für 2016 erwartet. Die Kosten für die Erneuerung der Trident-U-Boote in den nächsten zehn Jahren sind von geschätzten 25 Milliarden Pfund in 2010 auf geschätzte 31 Milliarden Pfund gestiegen.

Grossbritanniens neu erwachter militärischer Ehrgeiz ist von grosser Bedeutung für die NATO, da das Land unter den europäischen Staaten des Bündnisses noch immer die höchsten Verteidigungsausgaben aufweist. Einige NATO-Partner, insbesondere die USA, haben sich in der Vergangenheit bereits negativ über mangelnde Bereitschaft und Fähigkeiten Grossbritanniens geäussert. Die politische Botschaft, die vom neuen Verteidigungsbericht ausgeht, ist daher unmissverständlich: Grossbritannien ist wieder eine ernst zu nehmende Militärmacht. Ob sich diese Aussage in der Praxis bewahrheitet, wird sich zeigen. Unvorhergesehene Ereignisse könnten eklatante Fähigkeitslücken offenbaren, und Haushaltsschwierigkeiten könnten die Realisierung von Rüstungsprojekten erschweren. Die Absicht der britischen Regierung ist jedoch im Bericht deutlich geworden.

Im europäischen Kontext wird der Vergleich der britischen SDSR mit zwei weiteren, für 2016 erwarteten Grundsatzpapieren interessant sein: Dies ist zum einen das Weissbuch des deutschen Verteidigungsministeriums und zum anderen die Globale EU-Strategie, welche die Schwerpunkte der europäischen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik darlegt. Es gilt als unwahrscheinlich, dass die beiden Grundsatzpapiere ähnlich militärisch ambitioniert ausfallen wie die britische SDSR.

> Über der ambitionierten britischen Verteidigungsstrategie hängt der Schatten eines möglichen Brexit.

Die SDSR verdeutlicht den Wunsch Grossbritanniens nach einer engen militärischen Zusammenarbeit mit seinen europäischen Partnern, insbesondere Frankreich und Deutschland, im Rahmen der EU ebenso wie in der NATO. Dieses Anliegen ist vernünftig, weil die europäische Zusammenarbeit unerlässlich ist für die Bewältigung der unzähligen grenzübergreifenden Sicherheitsbedrohungen in und ausserhalb Europas. Darüber hinaus verhilft die Zusammenarbeit Grossbritannien zu mehr internationalem Einfluss. Eine Studie des britischen Verteidigungsministeriums unter dem Titel «Future Operating Environment 2035» ergab, dass der globale Einfluss Grossbritanniens aufgrund der Entwicklung aufstrebender Mächte wie Brasilien, China und Indien in den nächsten 20 Jahren erheblich schwinden könnte.

Aus europäischer Perspektive ist die britische SDSR 2015 eine ambitionierte Verteidigungsstrategie, über der jedoch der Schatten eines möglichen EU-Austritts Grossbritanniens hängt. Aktuelle Meinungsumfragen aus dem Vereinigten Königreich zeigen, dass die Chancen für einen EU-Austritt derzeit bei 50:50 liegen. Im schlimmsten Fall eines Brexit bliebe das Land zwar weiterhin eine wichtige Militärmacht (jedoch abhängig von der Schwere der wirtschaftlichen Folgen) und es bliebe Bündnispartner der NATO und ständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrates. Ein Brexit würde aber den diplomatischen Stellenwert Grossbritanniens erheblich mindern, da es aufgrund seines fehlenden Mitspracherechts zu sozio-ökonomischen, sicherheitsrelevanten und aussenpolitischen Fragen innerhalb Europas an Bedeutung verlieren würde.

Gleichzeitig würde ein Brexit der ohnehin schon angekratzten Verteidigungspolitik der EU und im weiteren Sinne auch der EU-Aussenpolitik erheblichen Schaden zufügen. Im schlimmsten Fall könnte ein Brexit die Glaubwürdigkeit des gesamten EU-Projekts untergraben, das ohnehin bereits mit zahlreichen Schwierigkeiten kämpft: den wirtschaftlichen Problemen in der Eurozone, der Flüchtlingskrise, Terrorangriffen, dem Aufstieg nationalistischer Politiker, dem revisionistischen Russland und dem Chaos im Mittleren Osten. Noch mehr Instabilität in der EU liegt jedoch ganz und gar nicht im strategischen Interesse Grossbritanniens. So heisst es denn in der SDSR 2015: «Ein sicheres und wohlhabendes Europa ist unerlässlich für ein sicheres und wohlhabendes Vereinigtes Königreich».

Daniel Keohane ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und Mitglied des Think-Tank-Teams «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit».

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Benno Zogg
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Ein Schweizer Nordafrika-Programm 2.0 Nr. 184
Countering Violent Extremism in der Terrorabwehr Nr. 183
Rüstungsbeschaffung (2): Projektdynamiken Nr. 182
Rüstungsbeschaffung (1): Politisch-militärischer Rahmen Nr. 181
Wehrpflicht in Europa: Neue Relevanz Nr. 180
Nonproliferation und Kernenergie: Das Beispiel Vietnam Nr. 179

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich