

**Internationale Kooperationen
bei der militärischen Ausbildung und Rüstung**
**Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 11. März 2015

Übersicht

«Sicherheit durch Kooperation»: So lautet seit dem Erscheinen des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 die Grundstrategie, welche der Bundesrat verfolgt. Dementsprechend hat der Bundesrat im Militärbereich zahlreiche Kooperationsabkommen mit anderen Ländern abgeschlossen, doch wurde kritisiert, dass hierzu klare strategische Handlungsrichtlinien fehlen. Auch sorgten einzelne internationale Kooperationen im Militärbereich für Schlagzeilen.

Vor diesem Hintergrund beschlossen die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte am 24. Januar 2013, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle mit einer Evaluation der internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung zu beauftragen. Die Evaluation liegt in der Zuständigkeit der Subkommission EDA/VBS der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates.

In den vorliegenden **Materialien** finden sich die Grundlagen der Evaluation: Sie stellen sowohl den Untersuchungsgegenstand als auch das Analysemodell und Vorgehen, vor allem aber die Ergebnisse ausführlicher dar als der **Bericht**, der sich im Wesentlichen auf die Beurteilungen beschränkt. Damit tragen die Materialien zur Nachvollziehbarkeit der Evaluation bei und liefern der interessierten Leserin und dem interessierten Leser zusätzliche Informationen.

Umgekehrt enthalten die Materialien keine Schlussfolgerungen; diese finden sich nur im Bericht.

Kapitel 1 der Materialien beschreibt das **Untersuchungskonzept**, indem der Evaluationsgegenstand und das Vorgehen bei der Evaluation definiert werden. In den Kapiteln 2–6 finden sich die detaillierten Untersuchungsergebnisse zur internationalen militärischen Ausbildungs- und Rüstungszusammenarbeit:

- In **Kapitel 2** werden die **rechtlichen Vorgaben** untersucht und bewertet.
- In **Kapitel 3** werden die **strategischen Vorgaben** untersucht und bewertet.
- **Kapitel 4** beschreibt die abgeschlossenen Abkommen und durchgeführten Aktivitäten im **Ausbildungsbereich**; zudem wird die Einhaltung der rechtlichen und strategischen Vorgaben in der Praxis bewertet.
- **Kapitel 5** beschreibt die abgeschlossenen Abkommen und durchgeführten Aktivitäten im **Rüstungsbereich**; zudem wird die Einhaltung der rechtlichen und strategischen Vorgaben in der Praxis bewertet.
- **Kapitel 6** enthält eine Analyse der **Verknüpfungen** zwischen militärischer Ausbildung und Rüstung sowie der Verknüpfungen mit der Aussenpolitik.

Die Übersichtstabelle auf der folgenden Seite zeigt, welche Teile der Materialien als Grundlage für die einzelnen Kapitel im Bericht dienen.

Kapitel im Bericht (Kap.-Nr. und Titel)	Zugehörige Materialien (Kap.-Nr. und Titel)
1 Einleitung	
1.1 Anlass der Evaluation	1 Evaluationsgegenstand und Vorgehen
1.2 Gegenstand und Fragestellungen	1.1 Bestehende Untersuchungen 1.2 Abgrenzung des Evaluationsgegenstands 1.3.1 Fragestellungen
1.3 Vorgehen	1.3 Vorgehen 2.1–6.1 Methodisches Vorgehen
1.4 Aufbau des Berichts	-- --
2 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung	
2.1 Kooperationsabkommen	4.2 Abgeschlossene Ausbildungsabkommen 5.2 Abgeschlossene Rüstungsabkommen
2.2 Kooperationsaktivitäten	4.3 Durchgeführte Aktivitäten (Ausbildung) 5.3 Durchgeführte Aktivitäten (Rüstung)
3 Rechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung	
3.1 Klarheit der rechtlichen Vorgaben	2 Rechtliche Vorgaben
3.2 Einhaltung der rechtlichen Vorgaben	4.4.1 Einhaltung der rechtlichen Vorgaben (Ausbildung) 5.4.1 Einhaltung der rechtlichen Vorgaben (Rüstung)
4 Strategische Vorgaben und ihre Umsetzung	
4.1 Klarheit der strategischen Vorgaben	3 Strategische Vorgaben
4.2 Einhaltung der strategischen Vorgaben	4.4.2 Einhaltung der strategischen Vorgaben (Ausbildung) 5.4.2 Einhaltung der strategischen Vorgaben (Rüstung)
5 Zweckmässigkeit der Verknüpfungen	
5.1 Verknüpfungen zwischen Ausbildung und Rüstung	6.2 Verknüpfungen zwischen militärischer Ausbildung und Rüstung
5.2 Verknüpfungen mit der Aussenpolitik	6.3 Verknüpfungen mit der Aussenpolitik
6 Schlussfolgerungen	-- --

Inhaltsverzeichnis

1 Evaluationsgegenstand und Vorgehen	8
1.1 Bestehende Untersuchungen	9
1.1.1 Ausbildungsbereich	9
1.1.1.1 Vorarbeiten der GPDel	9
1.1.1.2 Prozessanalyse der EFK	11
1.1.2 Rüstungsbereich	12
1.1.2.1 Vorarbeiten der PVK und der GPK-N	12
1.1.2.2 CSS-Analyse zur Sicherheitspolitik	14
1.2 Abgrenzung des Evaluationsgegenstands	14
1.2.1 Völkerrechtliche Kooperationsabkommen	14
1.2.2 Abschlusskompetenz Bundesrat	15
1.2.3 Bereiche militärische Ausbildung und Rüstung	16
1.2.4 Bilaterale und multinationale Abkommen	17
1.3 Vorgehen	18
1.3.1 Fragestellungen	18
1.3.2 Analysemodell	18
1.3.3 Datenerhebung und -auswertung	19
1.3.4 Ablauf der Evaluation	21
1.3.5 Grenzen der Untersuchung	22
1.3.6 Aufbau der Materialien	22
2 Rechtliche Vorgaben	24
2.1 Methodisches Vorgehen	24
2.1.1 Untersuchte Elemente	24
2.1.2 Analytisches Vorgehen	25
2.1.3 Bewertungskriterien	26
2.2 Rechtlicher Auftrag	26
2.2.1 Internationale Ausbildungskooperation	27
2.2.2 Internationale Rüstungskooperation	28
2.2.3 Aufträge der Armee	29
2.2.3.1 Leitplanken	32
2.2.4 Aussenpolitik	33
2.2.4.1 Leitplanken	33
2.3 Vorgaben zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge nach Phasen	34
2.3.1 Sondierung	35
2.3.2 Mandatierung	36
2.3.3 Verhandlung	37
2.3.4 Genehmigung	38
2.3.4.1 Subdelegation im Allgemeinen	42
2.3.4.2 Subdelegation bei militärischer Ausbildung und Rüstung	43
2.3.5 Zustimmung/Ratifizierung	45
2.3.6 Publikation	46
2.3.6.1 Amtliche Sammlung	48
2.3.6.2 Jährlicher Bericht des Bundesrates	49
2.3.6.3 Datenbank Staatsverträge	50

2.4	VBS-interne Kompetenzregelungen	51
2.4.1	Vorgaben Ausbildungsbereich	54
2.4.2	Vorgaben Rüstung	55
2.5	Bewertung der rechtlichen Vorgaben	56
2.5.1	Klarheit	56
2.5.1.1	Übersichtlichkeit	56
2.5.1.2	Inhaltliche Kohärenz	57
2.5.1.3	Bestimmtheit	58
3	Strategische Vorgaben	61
3.1	Methodisches Vorgehen	61
3.1.1	Untersuchte Elemente	61
3.1.2	Analytisches Vorgehen	62
3.1.3	Bewertungskriterien	66
3.2	Übergreifende Strategiedokumente	67
3.2.1	Sicherheitspolitischer Bericht 2010	69
3.2.2	Armeebericht 2010	71
3.2.3	Botschaft zur Weiterentwicklung der Armee 2014	73
3.3	Strategiedokumente Ausbildungskooperationen	75
3.3.1	Weisungen MilAZA 2003	76
3.3.2	Weisungen INTAKTA 2003	79
3.3.3	Weisungen INTAKTA 2014	81
3.3.4	Vorgaben des Chefs der Armee 2007	82
3.3.5	Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung (BKV)	85
3.3.6	Strategische Stossrichtungen der Armee 2015–2020	87
3.4	Strategiedokumente Rüstungskooperationen	88
3.4.1	Grundsätze für die Rüstungspolitik des VBS 2010	88
3.4.2	Beschaffungsstrategie für das VBS 2010	90
3.4.3	Industriebeteiligungsstrategie 2010	91
3.4.4	Eignerstrategie RUAG 2011–2014	93
3.4.5	Unternehmensstrategie armasuisse 2010–2015	94
3.5	Bewertung der strategischen Vorgaben	95
3.5.1	Klarheit	95
3.5.1.1	Übersichtlichkeit	96
3.5.1.2	Inhaltliche Kohärenz	98
3.5.1.3	Bestimmtheit	102
4	Umsetzung Ausbildung	105
4.1	Methodisches Vorgehen	105
4.1.1	Untersuchte Elemente	105
4.1.2	Analytisches Vorgehen	106
4.1.3	Bewertungskriterien	109
4.2	Abgeschlossene Ausbildungsabkommen	111
4.2.1	Rahmenabkommen	111
4.2.1.1	Bezeichnung und Umfang	113
4.2.1.2	Vertragspartner	114
4.2.1.3	Zeitliche Gültigkeit	114
4.2.1.4	Kosten	114

4.2.2	Durchführungsvereinbarungen	116
4.2.2.1	Zeitliche Gültigkeit	117
4.2.2.2	Kosten	118
4.3	Durchgeführte Aktivitäten	119
4.3.1	Ausbildungsaktivitäten nach Art	119
4.3.2	Ausbildungsaktivitäten nach Land	121
4.3.3	Ausbildungsaktivitäten nach beteiligten Akteuren	123
4.3.4	Personalaufwand	126
4.3.5	Budgetierte Kosten	129
4.4	Bewertung der Umsetzung im Ausbildungsbereich	131
4.4.1	Einhaltung der rechtlichen Vorgaben	131
4.4.1.1	Rechtlicher Auftrag	132
4.4.1.1.1	Artikel 48a Absatz 1 Militärgesetz: Formen der Zusammenarbeit	133
4.4.1.1.2	Artikel 48a Absatz 2 Militärgesetz: Bereitstellung von Einrichtungen und Material	134
4.4.1.1.3	Bezug zu den Aufträgen der Armee	135
4.4.1.2	Vertragsabschluss nach Phasen	137
4.4.1.2.1	Sondierung	138
4.4.1.2.2	Mandatierung	138
4.4.1.2.3	Verhandlung	139
4.4.1.2.4	Genehmigung	139
4.4.1.2.5	Zustimmung/Ratifizierung	140
4.4.1.2.6	Publikation	142
4.4.1.3	VBS-interne Kompetenzregelungen	146
4.4.2	Einhaltung der strategischen Vorgaben	147
4.4.2.1	Überprüfungsprozesse	148
4.4.2.2	Einhaltung der strategischen Vorgaben beim Abschluss von Abkommen	151
4.4.2.2.1	Entscheidungsprozess Rahmenabkommen	152
4.4.2.2.2	Übereinstimmung der Rahmenabkommen mit Vorgaben zu prioritären Kooperationsfeldern	155
4.4.2.2.3	Übereinstimmung der Rahmenabkommen mit Länderprioritäten	157
4.4.2.2.4	Übereinstimmung der Durchführungsvereinbarungen mit Länderprioritäten	159
4.4.2.3	Einhaltung der strategischen Vorgaben bei der Durchführung von internationalen Aktivitäten	161
4.4.2.3.1	Übereinstimmung der durchgeführten Aktivitäten mit Vorgaben zu Kooperationsfeldern	162
4.4.2.3.2	Übereinstimmung der durchgeführten Aktivitäten mit Vorgaben zu Länderprioritäten	163

5 Umsetzung Rüstung	166
5.1 Methodisches Vorgehen	166
5.1.1 Untersuchte Elemente	166
5.1.2 Analytisches Vorgehen	167
5.1.3 Bewertungskriterien	169
5.2 Abgeschlossene Rüstungsabkommen	169
5.2.1 Rahmenabkommen	170
5.2.1.1 Bezeichnung und Umfang	171
5.2.1.2 Vertragspartner	172
5.2.1.3 Zeitliche Gültigkeit	172
5.2.1.4 Kosten	173
5.2.2 Durchführungsvereinbarungen	173
5.2.2.1 Zeitliche Gültigkeit	176
5.2.2.2 Kosten	177
5.2.3 Absichtserklärungen	177
5.3 Durchgeführte Aktivitäten	179
5.3.1 Rüstungsaktivitäten nach Land	179
5.3.2 Rüstungsaktivitäten nach beteiligten Akteuren	182
5.4 Bewertung der Umsetzung im Rüstungsbereich	182
5.4.1 Einhaltung der rechtlichen Vorgaben	183
5.4.1.1 Rechtlicher Auftrag	183
5.4.1.1.1 Artikel 109b Absatz 2 Militärgesetz: Inhalte der Zusammenarbeit	184
5.4.1.1.2 Bezug zu den Aufträgen der Armee	186
5.4.1.1.3 Bezug zum Kriegsmaterialgesetz	187
5.4.1.2 Vertragsabschluss nach Phasen	187
5.4.1.2.1 Sondierung	189
5.4.1.2.2 Mandatierung	189
5.4.1.2.3 Verhandlung	190
5.4.1.2.4 Genehmigung	190
5.4.1.2.5 Zustimmung/Ratifizierung	192
5.4.1.2.6 Publikation	194
5.4.1.3 VBS-interne Kompetenzregelungen	197
5.4.2 Einhaltung der strategischen Vorgaben	197
5.4.2.1 Überprüfungsprozesse	199
5.4.2.2 Einhaltung der strategischen Vorgaben beim Abschluss von Abkommen	200
5.4.2.2.1 Entscheidungsprozess Rahmenabkommen	200
5.4.2.2.2 Übereinstimmung der Rahmenabkommen mit Länderprioritäten	202
5.4.2.2.3 Übereinstimmung der Durchführungsvereinbarungen mit Länderprioritäten	203
5.4.2.3 Einhaltung der strategischen Vorgaben bei der Durchführung von internationalen Aktivitäten	204
5.4.2.3.1 Übereinstimmung der durchgeführten Aktivitäten mit Vorgaben zu Länderprioritäten	204

6 Verknüpfungen	207
6.1 Methodisches Vorgehen	207
6.1.1 Untersuchte Elemente	207
6.1.2 Analytisches Vorgehen	208
6.1.3 Bewertungskriterien	208
6.2 Verknüpfungen zwischen militärischer Ausbildung und Rüstung	209
6.2.1 Rechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung	210
6.2.2 Strategische Vorgaben und ihre Umsetzung	211
6.2.3 Zweckmässigkeit der Verknüpfungen	213
6.3 Verknüpfungen mit der Aussenpolitik	214
6.3.1 Rechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung	215
6.3.2 Strategische Vorgaben und ihre Umsetzung	217
6.3.3 Zweckmässigkeit der Verknüpfungen	218
Abkürzungsverzeichnis	219
Literatur- und Dokumentenverzeichnis	221
Verzeichnis der Gesprächspartnerinnen und -partner	224
Anhang 1: Durchführungsgenehmigung gemäss BKV 2014	225
Anhang 2: Militärische Ausbildungsaktivitäten: Partnerstaaten der Schweiz	226
Anhang 3: Durchführungsvereinbarungen zur militärischen Ausbildung	227
Impressum	230

Materialien

Die vorliegenden Materialien enthalten eine ausführliche Beschreibung des Vorgehens, der Analysen und der Resultate. Die wesentlichen Ergebnisse sind im Bericht¹ zusammengefasst.

1 Evaluationsgegenstand und Vorgehen

«Sicherheit durch Kooperation»: So lautete das Motto des Sicherheitspolitischen Berichts 2000. Die Schweiz solle «alle Möglichkeiten bilateraler Zusammenarbeit mit befreundeten Staaten und Streitkräften» nutzen.² Im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 wird die Grundstrategie beibehalten und die Notwendigkeit von internationalen Kooperationen im Militärbereich bekräftigt:

«Wo es ihren Sicherheitsinteressen dient, arbeitet die Schweiz auch im *militärischen* Bereich mit ausländischen Partnern zusammen. [...] Die Schweiz nutzt verschiedene Möglichkeiten für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit.»³

«Auch die internationale Kooperationsfähigkeit der Armee soll, wo politisch sinnvoll und im Sicherheitsinteresse der Schweiz, konsolidiert und ausgebaut werden.»⁴

Auch gemäss den jüngst formulierten strategischen Stossrichtungen soll die Armee bi- und multilaterale Kooperationsmöglichkeiten möglichst umfassend nutzen.⁵ Die künftig wachsende Bedeutung internationaler Kooperation wurde sowohl in Studien, namentlich auch in einer Analyse des Center for Security Studies (CSS)⁶, wie auch von den Gesprächspartnern im Rahmen der Evaluation einhellig bestätigt. Inwiefern dem Motto «Sicherheit durch Kooperation» indes nachgelebt wird, wurde in Frage gestellt. Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Schweiz laut CSS-Analyse bei Kooperationen zurückhaltend und es fehlen «politisch breit abgestützte strategische Handlungsrichtlinien», an welchen sich die Armeeführung bei Kooperationsfragen orientieren kann. Hinzu kommt, dass einzelne internationale Abkommen, welche die Schweiz in den letzten Jahren abgeschlossen hat, für öffentliche Diskussionen sorgen, beispielsweise eine Vereinbarung mit Russland über ein Gebirgstraining für russische Soldaten in Andermatt oder das Gripen-Rahmenabkommen mit Schweden, das in Verbindung mit der Kampfjetbeschaffung abgeschlossen wurde.

¹ Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. März 2015.

² Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999 (SipolB 2000), BBl **1999** 7693.

³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010 (SipolB 2010), BBl **2010** 5164.

⁴ SipolB 2010, BBl **2010** 5188.

⁵ Schweizer Armee, 2014, Strategische Stossrichtungen Schweizer Armee 2015–2020, S. 7.

⁶ Möckli, Daniel, 2012, Sicherheitskooperationen neu denken: Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126. Vgl. auch Kapitel 1.1.2.2.

Vor dieser Ausgangslage und angesichts des Risikos, dass schon einzelne heikle Kooperationen das Ansehen der Schweiz schädigen und für aussenpolitische Probleme sorgen könnten, haben die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 24. Januar 2013 beauftragt, die internationalen Kooperationen der Armee zu untersuchen. Der Bundesrat wurde mit Schreiben vom 28. Januar 2013 über diesen Entscheid informiert.

Die Evaluation wurde der Subkommission EDA/VBS der GPK des Ständerates zugewiesen. Sie hat an ihrer Sitzung vom 27. Juni 2013 anhand einer Projektskizze der PVK entschieden, dass die Evaluation sowohl internationale Kooperationen im Rüstungs- als auch im Ausbildungsbereich untersuchen soll. Die Evaluation überprüft, ob die rechtlichen und strategischen Vorgaben klar sind, ob sie eingehalten werden und inwiefern die beiden Bereiche untereinander sowie mit der Aussenpolitik verknüpft sind.

Die GPK befassen sich nicht zum ersten Mal mit diesem Problembereich. Im vorliegenden Kapitel werden deshalb zunächst die bestehenden Vorarbeiten und Untersuchungen beschrieben. Anschliessend wird der Evaluationsgegenstand abgegrenzt, bevor das Vorgehen der Evaluation erläutert wird. Dazu werden die Fragestellungen aufgeführt und ein Analysemodell vorgestellt und die Datenerhebungen sowie der Ablauf der Evaluation im Überblick beschrieben. Eingangs zu den einzelnen Kapiteln wird das methodische Vorgehen jeweils noch genauer dargestellt. Nach einem Hinweis auf die Grenzen der Untersuchung werden der Aufbau der Materialien und ihr Bezug zum Bericht der PVK dargestellt.

1.1 Bestehende Untersuchungen

In der Folge werden die vorhandenen Untersuchungen zu den internationalen Kooperationen in den beiden Bereichen der militärischen Ausbildung und Rüstung, auf die sich die Evaluation stützt, dargestellt.

1.1.1 Ausbildungsbereich

Im Ausbildungsbereich hat die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) bereits Untersuchungen durchgeführt. Ausserdem hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) kürzlich eine Prozessanalyse erstellt.

1.1.1.1 Vorarbeiten der GPDel

Die GPDel hat sich im Rahmen zweier Berichte mit Aspekten der militärischen Ausbildungszusammenarbeit befasst. Der erste Bericht⁷ wurde 1993 veröffentlicht. In dessen Zentrum stand der Austausch von Berufspiloten zwischen der Schweiz und Südafrika in den 1980er Jahren. Die GPDel kritisierte diesen Austausch, weil

⁷ Der Pilotenaustausch mit Südafrika, Bericht über die Abklärungen der GPDel vom 28. Sept. 1993 (BBl 1994 I 100). Es handelte sich um die erste formelle Inspektion der im Jahr 1992 konstituierten Delegation.

Südafrika zu jener Zeit von der internationalen Gemeinschaft wegen seiner Apartheidpolitik mit einem Boykott belegt war. Die GPDel hielt fest, dass der Austausch vom Kommandanten der Luftwaffe ohne Wissen der jeweiligen Departementsvorsteher organisiert worden war. In den Schlussfolgerungen empfahl die Delegation dem Bundesrat, die Aktivitäten der ins Ausland abkommandierten Angehörigen der Armee besser zu kontrollieren. Sie forderte ihn zudem auf, Massnahmen zu treffen, um den Vorrang der Politik vor militärischen Zielsetzungen sicherzustellen.⁸

2000 folgte ein zweiter Bericht⁹ der GPDel zu diesem Thema, weil diese überprüfen wollte, ob ihre Empfehlungen befolgt worden waren. Zudem ging es darum, im militärischen Bereich zu prüfen, ob die Ausbildungszusammenarbeit mit anderen Staaten für das Neutralitätsrecht und die Neutralitätspolitik problematisch sein könnte.

Die Untersuchung erstreckte sich auf die Pilotenaustausche zwischen der Schweiz und dem Ausland im Zeitraum 1993–2000. Ihr Befund lautete, dass sich die schweizerische Luftwaffe zwischen 1993 und Ende Juni 2000 an 43 Trainingseinsätzen in zehn Ländern¹⁰ beteiligte und alle Austausche auf Entscheidungen der politischen Behörden (Bundesrat, Vorsteher des VBS) beruhten. Im Jahr 2000 hatte die Schweizer Luftwaffe fünfzehn bilaterale Abkommen mit zehn ausländischen, davon neun europäischen, Luftstreitkräften abgeschlossen. Im Bericht sind diese formal beschrieben, wobei die GPDel hier keine Mängel erblickte. Sie erwähnt, dass bis auf eine Ausnahme alle Abkommen öffentlich seien und dass diese demnächst per Internet zugänglich seien (ELIAS-2-Projekt der Direktion für Völkerrecht). Der seit dem 1. Januar 2000 geltende neue Artikel 47^{bis b} Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) schreibe im Übrigen vor, dass der Bundesrat über die von ihm, von Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge der Bundesversammlung jährlich Bericht zu erstatten hat.¹¹

Die GPDel kam zum Schluss, dass die Auslandtrainings der schweizerischen Luftwaffe zweckmässig seien und einem Ausbildungsbedarf sowie der Entwicklung der europäischen Sicherheitsstruktur entsprechen würden.¹² Hinsichtlich der Neutralitätspolitik würden sie deshalb kein Problem darstellen. Zudem hielt die GPDel fest, dass sich die Austausche mit den aussenpolitischen Grundsätzen des Bundesrats und des Parlaments durchaus vereinbaren liessen. Die schweizerische Luftwaffe habe nur mit demokratischen Staaten zusammengearbeitet, welche die Menschenrechte und die Grundfreiheiten im eigenen Land beachten würden.¹³

Die GPDel ging auch auf die damalige rechtliche Regelung der Kompetenz des Bundesrates ein, mit anderen Staaten völkerrechtliche Verträge im Bereich der Militärausbildung abzuschliessen. Diese war nicht im Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) verankert, sondern beruhte noch auf einer

⁸ GPDel, 1993, BBl **1994** I 194, 110.

⁹ Trainings von Militärpiloten im Ausland im Zeitraum 1993–2000, Schlussbericht der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 15. Sept. 2000, BBl **2001** 116.

¹⁰ Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Spanien und USA.

¹¹ GPDel, 2000, BBl **2001** 118 f.

¹² Das neue politische und strategische Szenario seit der Wende von 1989/1990 in Europa erfordere eine Neuausrichtung der Pilotenausbildung auf den aktuellen Handlungsbedarf und die Bedrohungslage, wie sie insbesondere im Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999 (SipolB 2000) beschrieben werde. GPDel, 2000, BBl **2001** 122 f.

¹³ GPDel, 2000, BBl **2001** 121 f.

verfassungsrechtlich anerkannten Praxis, welche kurz zuvor im GVG festgeschrieben wurde. Demnach erhielt der Bundesrat die Befugnis zum Abschluss von Bagatellverträgen. Aufgrund der Zunahme der Ausbildungskooperationen schlug dieser in seiner Botschaft vom 27. Oktober 1999¹⁴ jedoch vor, diese Kompetenz explizit im MG festzuschreiben. Dieser Teil des Gesetzesentwurfs wurde kurz nach der Veröffentlichung des GPDel-Berichts am 6. Oktober 2000 von beiden Räten angenommen.¹⁵

Nach Auffassung der GPDel hat das VBS seit 1993 die Konsequenzen aus der Kritik ihres Berichts von 1993 gezogen. Die Bewilligungsverfahren für Austausch von Angehörigen der Armee mit dem Ausland seien verschärft worden. Die Weisungen des Vorstehers des Militärdepartementes über Abkommandierungen ins Ausland vom 27. November 1987 seien aufgehoben und durch neue Weisungen ersetzt worden. Diese seien eindeutig strenger gestaltet und würden auch für Piloteneinsätze im Ausland gelten (Weisungen des Vorstehers EMD vom 24. Febr. 1995). Über den Austausch mit dem Ausland würden in der Regel detaillierte Berichte erstattet, die an das Generalsekretariat VBS weitergeleitet würden, das somit über die notwendigen Informationen verfüge. Im Übrigen habe das Departement die politische Kontrolle über die Armee durch den Ausbau der Strukturen und Mittel des Generalsekretariats verstärkt.¹⁶

1.1.1.2 Prozessanalyse der EFK

Im Jahr 2012 führte die EFK bei den Internationalen Beziehungen Verteidigung (IB V) des Departementsbereichs Verteidigung und teilweise beim Recht VBS in Bern eine Prüfung durch.¹⁷ Ziel dieser Prüfung war es, eine Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee durchzuführen. Dabei wurde u. a. untersucht,

- welche Art von internationalen Aktivitäten es gibt,
- ob für diese Aktivitäten eine rechtliche Grundlage besteht,
- ob die internationalen Aktivitäten der Armee strukturiert gesteuert und überwacht werden,
- und ob aus den internationalen Vereinbarungen latente finanzielle Risiken resultieren (können).

Die Prüfung förderte keine schwerwiegenden Probleme zu Tage, identifizierte aber vereinzelt Schwachstellen und Unklarheiten primär formeller Art. Auf die Prüfungsergebnisse und -empfehlungen wird in den Materialien an den relevanten Stellen eingegangen.

¹⁴ Botschaft betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Okt. 1999, BBl **2000** 477.

¹⁵ GPDel, 2000, BBl **2001** 122.

¹⁶ GPDel, 2000, BBl **2001** 122.

¹⁷ Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee, Teilbericht 2 der EFK, Armeestab / Internationale Beziehungen Verteidigung und Recht VBS, vom 13. Dez. 2012.

1.1.2 Rüstungsbereich

Zum Rüstungsbereich gibt es bereits eine Evaluation der PVK sowie darauf aufbauende Arbeiten der GPK des Nationalrates (GPK-N).

1.1.2.1 Vorarbeiten der PVK und der GPK-N

Nachdem die Rüstungsbeschaffung im VBS wiederholt Kontroversen ausgelöst hatte, beauftragte die GPK-N die PVK im Mai 2006 mit der Durchführung einer Evaluation dieses Bereichs. Der Fokus der Untersuchung lag dabei auf der Phase der Evaluation und Auswahl eines bestimmten Rüstungsgutes durch *armasuisse*. Die Evaluation der PVK behandelte zwei Hauptfragen:

1. Wie ist die Beschaffungspraxis aus rechtlicher Sicht zu beurteilen?
2. Wie ist die Beschaffungspraxis aus betriebswirtschaftlicher Perspektive zu beurteilen?

Die Rüstungszusammenarbeit war nur indirekt Gegenstand der Evaluation, weil die zuständige Subkommission der GPK-N eine Beantwortung der Frage gewünscht hatte, wie aussenpolitische Gesichtspunkte bei der Lieferantenwahl berücksichtigt würden. Darum enthält der Evaluationsbericht der PVK vom 18. Oktober 2007¹⁸ Ergebnisse, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung von Belang sind.

In der PVK-Evaluation wird festgehalten, dass die Beschaffungspraxis auf strategischer Ebene unterbestimmt sei, was sowohl aus rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Perspektive wie auch aus Sicht der politischen Steuerung problematisch sei. Die Rüstungsbeschaffung habe verteidigungspolitische und aussenpolitische Vorgaben zu berücksichtigen, die unter Umständen ein Abrücken von beschaffungsrechtlichen Vorgaben erfordern würden (Sicherstellung der einheimischen Industriebasis, Lieferungen aus kriegsführenden Staaten). Die entsprechenden Voraussetzungen seien auf Stufe formeller Gesetze aus guten Gründen nur schwach normiert. Auf untergeordneter Stufe würden klare Vorgaben für die Konkretisierung dieser offenen Normen fehlen.¹⁹

Die PVK-Untersuchung geht zudem auf die Bedeutung der in den letzten Jahren mit verschiedenen Ländern abgeschlossenen Rahmenabkommen («Memorandums of Understanding», MoU) zur Rüstungskooperation ein. Diese könnten als Bestandteile oder Ausfluss einer Länderstrategie angesehen werden. Sie seien aber nicht in eine übergeordnete Beschaffungsstrategie eingeordnet und deckten nicht den gesamten relevanten Markt ab. Als Quintessenz lasse sich festhalten, dass keine strategischen Richtlinien für die Entscheidungsfindung zu Rüstungsbeschaffungen aus bestimmten, aussenpolitisch heiklen Ländern bestehen.²⁰

In diesem Zusammenhang wird auch auf die damals geltende Rechtslage zum Abschluss der MoU und multilateraler Kooperationen eingegangen (Art. 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG]) und festgehalten, dass die

¹⁸ PVK, 2007, Rüstungsbeschaffung im VBS, Bericht zuhanden der GPK des Nationalrates vom 18. Okt. 2007, BBl **2008** 3587.

¹⁹ PVK, 2007, BBl **2008** 3590, 3642 f.

²⁰ PVK, 2007, BBl **2008** 3642.

bilaterale und die multilaterale Rüstungskoooperation bis jetzt keine spezialgesetzliche Grundlage habe, dass die aktuelle Praxis indes im Rahmen der Revision des MG spezialgesetzlich verankert werden solle.²¹

Auf der Grundlage der PVK-Evaluation veröffentlichte die GPK-N am 23. November 2007 einen Bericht und acht Empfehlungen an die Adresse des Bundesrates.²² Aufgrund des Fehlens von klaren strategischen Weisungen im Bereich der Rüstungsbeschaffung ersuchte sie den Bundesrat, eine Strategie auszuarbeiten, die genau festlegt, wie die aussen- und sicherheitspolitischen Interessen bei der Rüstungsbeschaffung berücksichtigt werden müssen. Die anderen Empfehlungen betreffen u.a. das Beschaffungsrecht, die Transparenz der Verfahren oder die parlamentarische Steuerung und sind im Kontext der vorliegenden Evaluation nicht relevant.

Im Jahr 2011 führte die GPK-N eine erste Nachkontrolle durch. Sie erachtete dabei die eingeleiteten Massnahmen des Bundesrates, die er in seiner Stellungnahme vom Mai 2011²³ beschrieb, als einen Schritt in die richtige Richtung. Weil aber viele Arbeiten noch nicht abgeschlossen waren, ersuchte sie den Bundesrat im September 2011,²⁴ ihr für eine zweite Nachkontrolle bis Ende September 2013 einen weiteren Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen vorzulegen. Hinsichtlich der strategischen Mängel hielt sie fest, es fehle nach wie vor an einer kohärenten Strategie, die genau festlege, wie die aussenpolitischen Interessen bei der Rüstungsbeschaffung zu berücksichtigen seien. Deshalb solle der Bundesrat aufzeigen, welche Massnahmen getroffen worden seien, um einen klaren strategischen Rahmen zu schaffen, an dem sich die Beschaffungsorgane orientieren könnten.

In seiner Stellungnahme vom 6. November 2013²⁵ führte der Bundesrat aus, dass die Frage der «ausserpolitischen Verträglichkeit» von Rüstungsbeschaffungen nur einen marginalen Teil aller Rüstungsausgaben betreffe. Daher sei in der Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS festgehalten, dass armasuisse ihre Güter grundsätzlich nach dem Wettbewerbs- resp. Wirtschaftlichkeitsprinzip beschaffe, wenn nicht die Notwendigkeit der Stärkung der für die Landesverteidigung der Schweiz unerlässlichen Industriebasis, sicherheitspolitische Bedenken oder eben auch aussenpolitische Erwägungen eine Einschränkung dieses Ziels notwendig machen würden. Zudem sei dieses strategische Ziel mit Handlungsanweisungen und Kriterien ergänzt worden, so dass die politischen Interessen bei künftigen Rüstungsbeschaffungen im Ausland gezielter berücksichtigt werden könnten. Schliesslich sei die bisher bewährte informelle Zusammenarbeit zwischen den Departementen VBS, EDA und WBF mit den Grundsätzen des Bundesrates über die Rüstungspolitik des VBS präzisiert worden. In den Grundsätzen des Bundesrates über die Rüstungspolitik des VBS sei festgeschrieben worden, dass die beschaffende Stelle von armasuisse die zuständigen Stellen des EDA und des WBF kontaktieren solle, wenn sie die aussenpolitische Verträglichkeit eines bestimmten Projekts in Frage stelle. Sofern die aus-

²¹ Nach Meinung des Rechtsdienstes von armasuisse war diese Praxis im geltenden RVOG bzw. in der geltenden Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) genügend abgestützt, weil die MoU als Verträge von beschränkter Tragweite zu qualifizieren seien. PVK, 2007, BBl **2008**, 3631, Fussnote 63.

²² Bericht der GPK-N vom 23. Nov. 2007 über die Rüstungsbeschaffung im VBS, BBl **2008** 3569.

²³ Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2011.

²⁴ Brief der GPK-N an den Bundesrat vom 7. Sept. 2011.

²⁵ Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Nov. 2013.

senpolitische Bedeutung der Beschaffung bestätigt werde, müsse der Rüstungschef die betreffenden Staatssekretäre konsultieren.²⁶

1.1.2.2 CSS-Analyse zur Sicherheitspolitik

In einer 2012 erschienenen Studie des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich²⁷ steht die künftig wachsende Bedeutung internationaler Kooperation im Rüstungsbereich im Zentrum. Dabei wird auf neue Tendenzen in der Nato (*Smart Defence*) und in der EU (*Pooling and Sharing*) hingewiesen, die eine verstärkte multinationale Zusammenarbeit zur Verbesserung der nationalen militärischen Fähigkeiten anstreben. Die Studie hält fest, dass diese neuen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit aus wirtschaftlichen wie auch militärischen Gründen für die Schweiz relevant seien. Aus methodischer Sicht ist zu bemerken, dass die empirischen Grundlagen dieser Analyse nicht klar sind. In den Materialien wird auf ihre Ergebnisse verschiedentlich hingewiesen.

1.2 Abgrenzung des Evaluationsgegenstands

Der Hauptfokus liegt in der vorliegenden Evaluation auf völkerrechtlichen Abkommen in den beiden Bereichen militärische Ausbildung und Rüstung, die der Bundesrat in eigener Kompetenz abschliessen kann. Multilaterale Abkommen werden dabei nicht betrachtet. In diesem Abschnitt werden die verschiedenen Abgrenzungen, die vorgenommen wurden, erläutert.

1.2.1 Völkerrechtliche Kooperationsabkommen

Eine Kooperation ist «jede Zusammenarbeit zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks, wobei das Verhalten der Beteiligten durch gemeinsame Willensbildung aufeinander abgestimmt wird».²⁸ Als internationale Kooperation der Schweiz gilt somit jede zielgerichtete Zusammenarbeit der Schweiz mit einem oder mehreren anderen Staaten oder internationalen Organisationen. Die vorliegende Evaluation fokussiert dabei auf die *völkerrechtlichen Kooperationsabkommen*, mit welchen die Schweiz international rechtliche Verpflichtungen eingeht und die, wo vorhanden, die *Basis für die Durchführung internationaler Aktivitäten* bilden.

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)²⁹ definiert einen völkerrechtlichen Vertrag als «eine in Schriftform geschlossene und

²⁶ Aus Sicht des Bundesrates haben die Beschaffungsorgane auch mit diesen Bestimmungen noch den erforderlichen und aus sicherheitspolitischen Überlegungen notwendigen Handlungsspielraum, um im Einzelfall und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Nov. 2013, S. 7.

²⁷ Möckli, Daniel, 2012, Sicherheitskooperationen neu denken: Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126.

²⁸ dtv-Lexikon in 20 Bänden, 1990.

²⁹ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK; SR 0.111).

vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten, gleichviel ob sie in einer oder in mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten ist und welche besondere Bezeichnung sie hat.» Ein völkerrechtlicher Vertrag erfüllt somit folgende Bedingungen:

- völkerrechtliche Subjekte: Es handelt sich dabei um einen Vertrag zwischen Staaten oder internationalen Organisationen;
- schriftliche Form: Der Vertrag ist schriftlich vereinbart, egal, ob in einem oder in mehreren Texten;
- verbindliche Formulierung: Ungeachtet des Titels des Vertrags ist ausschlaggebend, ob aus dem Inhalt ersichtlich ist, dass sich die Vertragspartner zu einem bestimmten Verhalten (Leisten, Unterlassen, Dulden) verpflichten.³⁰
- Geltung des Völkerrechts: Der Vertrag unterliegt dem internationalen Recht, nicht dem Landesrecht eines bestimmten Vertragspartners.

In den gesetzlichen Grundlagen und in der Anwendung tauchen völkerrechtliche Verträge unter sehr verschiedenen Bezeichnungen auf: «internationales Abkommen», «Staatsvertrag», «internationaler Vertrag», «internationale Vereinbarung», «technisches Abkommen», «technische Vereinbarung» oder «Durchführungsvereinbarung». Ausschlaggebend dafür, dass es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, ist die Tatsache, dass sich die Staaten verpflichten, bestimmte Verpflichtungen zu übernehmen oder auf gewisse Rechte zu verzichten. Der Titel kann einen Hinweis liefern, inwiefern sich die Parteien binden wollen, doch ist der Inhalt des Vertrags gesamthaft zu betrachten.³¹ Die Evaluation fokussiert auf *rechtlich verbindliche internationale Vereinbarungen*. Die Begriffe «völkerrechtlicher Vertrag», «internationales Abkommen», «Staatsvertrag», «internationaler Vertrag» und «internationale Vereinbarung» werden in der Evaluation synonym verwendet.

Staaten oder staatseigene Unternehmen können untereinander auch *privatrechtliche Verträge* abschliessen, wobei es sich meist um Kauf-, Leih- oder Mietverträge handelt. Privatrechtliche Verträge unterstehen nicht dem Völkerrecht. Es gelten dabei ganz andere Regeln wie beispielsweise andere Vertragsabschlusskompetenzen. Die Abgrenzung ist allerdings zuweilen schwierig. Massgebend ist wiederum der Inhalt: Legt der Vertrag Preise fest oder technische Spezifikationen, handelt es sich eher um einen privatrechtlichen Vertrag. Sind dagegen hoheitliche Aufgaben angesprochen, ist es ein völkerrechtlicher Vertrag. Die vorliegende Evaluation untersucht ausschliesslich letztere; privatrechtliche Verträge sind *nicht Gegenstand der Untersuchung*.

1.2.2 Abschlusskompetenz Bundesrat

Der Bundesrat vertritt gemäss Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)³² die Schweiz zwar nach aussen und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten – das

³⁰ Kälin, Epiney, Caroni, Künzli, 2006, S. 17.

³¹ Direction du droit international public, 2010, Guide de la pratique en matière de traités internationaux, S. 5–8 und Annexes A und B.

³² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

Parlament hat allerdings gemäss Artikel 166 Absatz 1 sowie Artikel 184 Absatz 1 BV ein Mitwirkungsrecht –, doch kann der Bundesrat im Normalfall nicht in alleiniger Kompetenz internationale Abkommen abschliessen, in welchen die Schweiz gegenüber anderen Staaten oder internationalen Organisationen Rechte und Pflichten eingeht. Er kann internationale Abkommen zwar gemäss Artikel 184 Absatz 2 BV aushandeln und unterzeichnen, doch müssen sie gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV durch das Parlament genehmigt werden. Die Verfassung schränkt somit die Kompetenzen des Bundesrates bei rechtlich bindenden internationalen Absprachen ein.³³

Artikel 166 Absatz 2 BV sieht jedoch die Ausnahme vor, dass der Bundesrat internationale Verträge abschliessen kann, sofern er gemäss Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag dazu berechtigt ist. Das Militärgesetz (MG)³⁴ begründet bei der militärischen Ausbildung (Art. 48a MG) und bei der Rüstung (Art. 109b MG) zwei solche Ausnahmen, die es dem Bundesrat ermöglichen, selbständig rechtlich bindende internationale Kooperationsabkommen abzuschliessen. Die Vertragsabschlusskompetenz bei der militärischen Ausbildung besteht seit dem 1. September 2001³⁵, während die Kompetenz zum Abschluss internationaler Rüstungsabkommen am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist.³⁶ Der Bundesrat verfügt somit in beiden Bereichen über besondere Kompetenzen. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wird untersucht, wie er von diesen Gebrauch macht.

1.2.3 Bereiche militärische Ausbildung und Rüstung

Daneben ermächtigt das Militärgesetz den Bundesrat noch in *weiteren Bereichen*, internationale Abkommen abzuschliessen, die jedoch *nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation* sind: internationale Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Erfüllung der Wehrpflicht von Doppelbürgern (Art. 5 Abs. 3 MG), internationale Abkommen zur Durchführung von Einsätzen zur Friedensförderung im Rahmen eines UNO- oder OSZE-Mandats (Art. 66b Abs. 2 MG), internationale Abkommen

³³ Die Kompetenz zum Abschluss internationaler Abkommen ist durch das Landesrecht geregelt, weshalb es vorkommen kann, dass ein Vertrag in einem Staat durch die Regierung und in einem anderen durch das Parlament genehmigt werden muss.

³⁴ Bundesgesetz vom 3. Feb. 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 110.10).

³⁵ Art. 48a MG wurde am 6. Okt. 2000 eingefügt. Anlässlich der Revision vom 19. März 2010 wurde die Vertragsabschlusskompetenz in Abs. 1 um die Kompetenz erweitert, internationale Vereinbarungen über die Ausbildung ausländischer Truppen im Ausland abzuschliessen. Damit wurde der Armee ermöglicht, ausländische Streitkräfte nach einer Krise bei der Abrüstung oder beim Aufbau demokratisch legitimierter militärischer Strukturen zu unterstützen. Gleichzeitig wurde Abs. 2 gestrichen, der eine Ermächtigung des VBS zum Abschluss von Vereinbarungen über einzelne Ausbildungsvorhaben vorsah, weil mittlerweile eine Bestimmung im RVOG geschaffen worden war (vgl. Kapitel 2.3.4). Dafür wurde in Abs. 2 neu festgehalten, dass der Bundesrat für Ausbildungszwecke im internationalen Rahmen Einrichtungen und Material zur Verfügung stellen kann (vgl. Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung vom 7. März 2008, BBl 2008 3233 ff.). Die Änderungen traten am 1. Jan. 2011 in Kraft.

³⁶ Art. 109b MG wurde am 10. März 2010 eingefügt. Gemäss Botschaft soll damit der Fall geregelt werden, dass es sich bei einem Rüstungsabkommen nicht, wie üblich, um eine technisch-administrative Angelegenheit von beschränkter Tragweite handelt, für die der Bundesrat sowieso zuständig ist, sondern dass eine intensivere Kooperation angestrebt wird (vgl. Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung vom 7. März 2008, BBl 2008 3243 f.).

zur Wahrung der militärischen Geheimhaltung (Art. 150 Abs. 4 MG) sowie internationale Abkommen zum Status von Angehörigen der Schweizer Armee bei einem zeitweiligen Aufenthalt im Ausland oder bei einem Aufenthalt von ausländischen Armeen in der Schweiz (Art. 150a MG).³⁷ Die letztgenannte Gesetzesbestimmung spielt allerdings bei der Durchführung internationaler Aktivitäten der Armee eine wesentliche Rolle, doch wird im Rahmen der Evaluation lediglich erfasst, inwiefern im Rahmen der internationalen Kooperationen zur Ausbildung und Rüstung auch Vereinbarungen über den Status von Armeeingehörigen getroffen werden, die auf dieser Gesetzesbestimmung beruhen. Auf eine vollständige Erfassung sämtlicher Vereinbarungen zu Artikel 150a MG in allen Bereichen wird dagegen verzichtet.³⁸

1.2.4 Bilaterale und multinationale Abkommen

Kooperationen können verschiedene Formen haben:³⁹

- *bilateral* zwischen zwei Staaten
- *multinational* zwischen drei und mehr Staaten
- *multilateral* im Rahmen einer internationalen Organisation.

Die Evaluation hat die *bilateralen und multinationalen Kooperationsabkommen* zum Gegenstand. Die multilateralen Kooperationsabkommen, die unter der Ägide einer internationalen Organisation nach deren Verfahren abgeschlossen worden sind, sowie deren Umsetzung werden dagegen nicht vertieft untersucht.

Die Schweiz ist im Militärbereich in erster Linie im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) an einer *multilateralen Kooperation* als Partner der Nato beteiligt. Daneben hat die Schweiz ein Kooperationsabkommen mit der zur EU gehörigen Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) abgeschlossen, das aber bisher nicht in konkrete Aktivitäten gemündet hat. Die Schweiz hat damit laut einer Analyse des CSS der ETH Zürich⁴⁰ anders als andere neutrale oder allianzfreie Staaten wie Österreich, Schweden oder Finnland «keine eigentliche Kooperationskultur entwickelt», sondern sich bisher «auf eine meist eng begrenzte sektorische Zusammenarbeit mit einzelnen Staaten beschränkt». Deshalb fokussiert die vorliegende Evaluation auf bi- und multinationale Kooperationsabkommen.

³⁷ Der Bundesrat ist ausserdem zuständig für die Anordnung von Assistenzdiensten zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen im Ausland (Art. 69 und 70 MG), doch enthalten die Gesetzesbestimmungen in diesem Bereich keine Ermächtigung zum Abschluss internationaler Abkommen.

³⁸ Art. 150a MG wurde mit Beschluss vom 6. Okt. 2000 eingefügt und ist seit dem 1. Sept. 2001 in Kraft.

³⁹ In der Bundesverwaltung werden die Begriffe bi- und multilateral unterschiedlich verwendet. Die einen verstehen unter bilateralen Verträgen sämtliche Abkommen zwischen zwei Parteien, egal ob es sich dabei um internationale Organisationen handelt (z.B. «bilaterale» Verträge Schweiz–EU), und unter multilateralen Verträgen sämtliche Abkommen zwischen mehr als zwei Parteien, auch Ländern. Andere verstehen unter bilateralen Verträgen alle Verträge zwischen Staaten, auch wenn mehr als zwei Staaten beteiligt sind, und unter multilateralen Verträgen sämtliche Verträge mit einer internationalen Organisation. Um die verschiedenen Situationen klar zu unterscheiden, wird im Rahmen der Evaluation der dritte Begriff der multinationalen Verträge verwendet.

⁴⁰ Möckli, Daniel, 2012, Sicherheitskooperationen neu denken: Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126.

1.3 Vorgehen

In diesem Kapitel werden die Fragestellungen und das Analysemodell präsentiert, die Datenerhebungen und -auswertungen im Überblick beschrieben, der Ablauf der Evaluation dargestellt und auf die Grenzen der Aussagekraft hingewiesen, bevor abschliessend die Struktur der vorliegenden Materialien erläutert wird.

1.3.1 Fragestellungen

Die Evaluation zielt auf die Beantwortung von vier Fragestellungen:

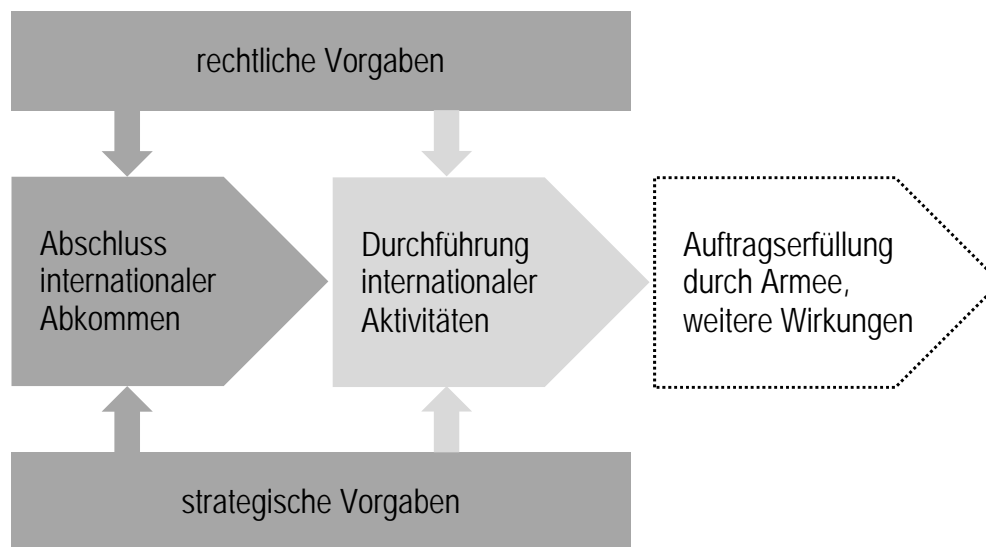
1. Sind die *rechtlichen Vorgaben* zu internationalen Kooperationen *klar*?
2. Sind die *strategischen Vorgaben* zu internationalen Kooperationen *klar*?
3. Werden die *rechtlichen und strategischen Vorgaben* bei internationalen Kooperationen *eingehalten*?⁴¹
4. Werden internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung *zweckmässig* miteinander sowie mit anderen aussenpolitischen Interessen *verknüpft*? (Ebene Vorgaben und Umsetzung)

1.3.2 Analysemodell

Um die Fragestellungen zu beantworten, folgt die Evaluation dem Analysemodell in Abbildung 1. Untersucht werden die *rechtlichen Vorgaben* zum Abschluss von internationalen Abkommen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung, um den gesetzlichen Handlungsspielraum des Bundesrates zu charakterisieren und zu bewerten, inwiefern der Bundesrat und die Verwaltung diesen gesetzlichen Spielraum durch konkretisierende Vorgaben eingeschränkt haben (Fragestellung 1). Anschliessend werden die *strategischen Vorgaben* zu internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung analysiert, um zu bewerten, ob die Rahmenbedingungen, Ziele, Themen und Länder der Zusammenarbeit geklärt wurden (Fragestellung 2). Die Evaluation geht dabei von der Prämisse aus, dass Vorgaben besonders dann eine lenkende Wirkung haben, wenn sie möglichst klar und präzise sind.

Dann wird untersucht, wie diese Vorgaben beim tatsächlichen *Abschluss von internationalen Kooperationen eingehalten* werden. Soweit möglich, wird auch untersucht, inwiefern die rechtlichen und strategischen Vorgaben bei der Durchführung internationaler Aktivitäten eingehalten werden (Fragestellung 3). Die Aktivitäten standen jedoch nicht im Zentrum der Evaluation und wurden lediglich anhand der in der Verwaltung vorhandenen Daten analysiert. Angesichts der vielfältigen internationalen Kontakte im Militärbereich hätte eine Datenerhebung durch die PVK den Rahmen der Evaluation deutlich gesprengt.

⁴¹ Im Rahmen der Beantwortung dieser Fragestellung wird überprüft, ob die internationalen Kooperationen auf die rechtlichen Aufträge und die strategischen Ziele ausgerichtet sind, womit die in der Projektskizze erwähnte Zweckmässigkeit ebenfalls abgedeckt ist.

Analysemodell

Legende: dunkelgraue Elemente: Hauptfokus der Evaluation; hellgraue Elemente: Nebenfokus der Evaluation; weisses Element: nicht Gegenstand der Evaluation

Die genannten Aspekte werden sowohl für den Bereich der militärischen Ausbildung als auch der militärischen Rüstung untersucht. Zusätzlich werden die Verknüpfungen zwischen den beiden Bereichen sowie mit der Aussenpolitik evaluiert (Fragestellung 4).

Die Wirkungen der internationalen Kooperationen werden nicht direkt untersucht, sondern lediglich die Ausrichtung der Abkommen und, soweit feststellbar, der Aktivitäten auf diese Wirkungen hin. Im Vordergrund steht der Beitrag der internationalen Kooperationen zur Auftragserfüllung der Armee.

1.3.3 Datenerhebung und -auswertung

Im Rahmen der Evaluation wurden primär Dokumentenanalysen durchgeführt. Zusätzlich wurden vorhandene Datensammlungen der Verwaltung ausgewertet. Ergänzend wurden Interviews mit Personen aus der Verwaltung durchgeführt. Das Vorgehen wird eingangs der einzelnen Ergebniskapitel näher beschrieben. An dieser Stelle wird lediglich ein Überblick gegeben.

Die verschiedenen Arten von Erhebungen, die für die Beantwortung der einzelnen Fragestellungen durchgeführt wurden, sind in Tabelle 1 aufgeführt.

Überblick Datenerhebungen

Nr.	Fragestellung (Stichworte)	Dokumentenanalysen				Interviews	Sekundäranalysen		
		Rechtstexte	Strategiepapiere	Vertragstexte	Bundesratsanträge und -beschlüsse		EFK-Prüfung	Vertragssammlungen	Angaben zu Aktivitäten
1	Klarheit rechtliche Vorgaben	x				x	x		
2	Klarheit strategische Vorgaben		x			x	x		
3	Einhaltung rechtliche Vorgaben			x	x	x	x	x	
3	Einhaltung strategische Vorgaben			x	x	x	x	x	
4	Verknüpfungen Ausbildung-Rüstung	x	x		x	x		x	
4	Verknüpfungen Aussenpolitik	x	x		x	x			

Als aufwendig erwies sich die Zusammenstellung der relevanten Dokumente. So musste zunächst abgeklärt werden, welche rechtlichen Grundlagen und Strategiepapiere für internationale Kooperationen im Militärbereich gültig sind. Besonders aufwendig war die Zusammenstellung sämtlicher internationaler Abkommen.

Die PVK stützte ihre Arbeit ausserdem auf *Sekundäranalysen*. Wichtig waren neben den bestehenden Vertragssammlungen zwei Quellen:

1. *Situationsanalyse der EFK*: Ende 2012 prüfte die EFK die Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee und legte dabei ihren Fokus auf den Ausbildungsbereich.⁴²
2. *Aktivitätenlisten*: Die internationalen Aktivitäten der Armee im Ausbildungsbereich werden zentral in einer Datenbank namens openIBV erfasst. Über die Datenbank läuft der gesamte Genehmigungsprozess. Ende jedes Jahres werden die Daten zu einer Reihe von Datenbankfeldern exportiert. Der Armeestab bereinigt die Daten und erstellt auf dieser Grundlage eine Analyse der internationalen Aktivitäten. Die bereinigten Daten für die Jahre 2010 bis 2013 dienten der PVK als Grundlage für ihre eigenen Analysen. Für den Rüstungsbereich wurden die Listen von Themen und Projekten her-

⁴² Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee, Teilbericht 2 der EFK, Armeestab / Internationale Beziehungen Verteidigung und Recht VBS, vom 13. Dez. 2012, S. 13.

angezogen, die jährlich für die Planung der Auslandskontakte des Rüstungschefs zusammengestellt werden. Diese Angaben zu den Aktivitäten sind allerdings bezüglich Vollständigkeit und Systematik mit jenen aus dem Ausbildungsbereich nicht vergleichbar.

Mit Schlüsselpersonen wurden im Rahmen der Evaluation *Leitfadeninterviews* geführt und anhand von Tonaufnahmen protokolliert. Ergänzend dazu wurden zu einzelnen Fragen verschiedene telefonische Abklärungen und Gespräche geführt. Die Gesprächspartner sind im Anhang aufgeführt.

Zur *Auswertung* der Dokumente und Gespräche wurden kategoriengeleitete qualitative Inhaltsanalysen durchgeführt. Die Strategieanalyse wurde dabei computergestützt mit MAXQDA durchgeführt.

Die Verträge wurden in Excel erfasst und sowohl nach qualitativen als auch nach quantitativen Kriterien ausgewertet. Auch die Merkmale der Staaten, mit welchen die Schweiz kooperiert, wurden systematisch erfasst. Diese Angaben wurden mit jenen zu den Verträgen sowie mit den Daten zu den durchgeführten Aktivitäten verknüpft und ausgewertet.

1.3.4 Ablauf der Evaluation

Tabelle 2 präsentiert die zentralen Etappen der Evaluation, beginnend bei der Mandatierung der PVK durch die GPK und endend mit der Präsentation der Resultate in der zuständigen Subkommission. Im Rahmen der Verwaltungskonsultation wurden das Generalsekretariat des VBS zusammen mit dem Armeestab und armasuisse sowie das Bundesamt für Justiz und die Direktion für Völkerrecht zur schriftlichen Stellungnahme zu einem Entwurf des Berichts und der Materialien eingeladen. Das Bundesamt für Justiz gab der PVK am 13. Januar 2015 einen mündlichen Kommentar ab. Die Stellungnahmen des VBS und der Direktion für Völkerrecht trafen fristgemäss am 27. Januar 2015 bei der PVK ein. Sie wurden bei der Überarbeitung berücksichtigt.

Ablauf der Evaluation

Zeit	Arbeitsschritt
Januar 2013	Evaluationsmandat der GPK
Juni 2013	Entscheid der zuständigen Subkommission EDA/VBS der GPK-S über die Ausrichtung der Evaluation anhand Projektskizze der PVK
Juli bis August 2013	Explorative Gespräche Verwaltungsstellen
Dez. 2013 bis März 2014	Zusammenstellung Verträge, Rechtsanalyse
Februar 2014	Zwischenbericht vor der Subkommission
April bis Juli 2014	Interviews und Strategieanalyse
August bis Okt. 2014	Analyse der Umsetzung
Oktober 2014	Feedbackgespräche mit Verwaltungsstellen
Nov. bis Dez. 2014	Redaktion des Berichtes und der Materialien
Januar 2015	Schriftliche Verwaltungskonsultation
Februar 2015	Korrektur und Übersetzung
März 2015	Präsentation des Berichtes vor der Subkommission

1.3.5 Grenzen der Untersuchung

Im Rahmen der Evaluation wurde auf die bilaterale und multinationale Kooperation der Schweiz in den beiden Bereichen der militärischen Ausbildung und Rüstung fokussiert. Die multilaterale Kooperation, die im Rahmen von internationalen Organisationen, namentlich der Nato, stattfindet, wurde nicht untersucht.

Die Evaluation fokussiert ausserdem auf die internationalen Abkommen in den beiden Bereichen als Voraussetzung für die Durchführung von Aktivitäten. Die Durchführung selber wurde nur auf Basis der bestehenden Daten der Verwaltung untersucht. Bei der Ausbildung ist die Datenlage gut, doch wurden auch hier keine vertieften Abklärungen einzelner Aktivitäten vorgenommen. Bei der Rüstung sind aufgrund der Datenlage nur beschränkte Aussagen möglich.

Schliesslich wurde die Wirkung internationaler Kooperationen nicht direkt untersucht, nicht zuletzt aufgrund der Schwierigkeit, diese überhaupt zu messen. Es wird lediglich die Ausrichtung der Kooperationen im Hinblick auf die beabsichtigten Wirkungen, d. h. die Ziele, beurteilt.

1.3.6 Aufbau der Materialien

Tabelle 3 ist zu entnehmen, in welchen Kapiteln der Materialien und des Berichtes die verschiedenen Teile des Analysemodells beschrieben werden und in welchen Teilkapiteln die einzelnen Fragestellungen beantwortet werden.

Evaluationsfragestellungen und Berichtsstruktur

Kapitel-Nr. Materialien	Fragestellung (Nr.)	Fragestellung (Stichworte)
2		Rechtliche Vorgaben
2.5.1	1	Klarheit rechtliche Vorgaben
3		Strategische Vorgaben
3.5.2	2	Klarheit strategische Vorgaben
4		Umsetzung Ausbildung
4.4.1	3	Einhaltung rechtliche Vorgaben Ausbildung
4.4.2	3	Einhaltung strategische Vorgaben Ausbildung
5		Umsetzung Rüstung
5.4.1	3	Einhaltung rechtliche Vorgaben Rüstung
5.4.2	3	Einhaltung strategische Vorgaben Rüstung
6.2		Verknüpfungen Ausbildung-Rüstung
6.2.3	4	Zweckmässigkeit Verknüpfungen Ausbildung-Rüstung
6.3		Verknüpfungen Aussenpolitik
6.3.3	4	Zweckmässigkeit Verknüpfungen Aussenpolitik

2 **Rechtliche Vorgaben**

Dieses Kapitel befasst sich mit den rechtlichen Vorgaben. Nach der Erläuterung des methodischen Vorgehens wird beschrieben, welcher rechtliche *Auftrag* mit internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung erfüllt werden soll. Anschliessend werden die rechtlichen *Vorgaben zum Abschluss internationaler Kooperationsabkommen* erläutert. Zuerst werden die Vorgaben nach den verschiedenen *Phasen* einer Vertragsverhandlung besprochen. In einem weiteren Schritt wird dargestellt, wie die Kompetenzregelungen beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge *VBS-intern* durch Weisungen und dergleichen konkretisiert wurden. Im letzten Teil erfolgt die *Bewertung* der rechtlichen Vorgaben. Dabei wird die erste Fragestellung der Evaluation beantwortet: Sind die rechtlichen Vorgaben zu internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung klar?

2.1 **Methodisches Vorgehen**

In der Folge wird beschrieben, was bezüglich der rechtlichen Vorgaben untersucht wurde, wie dabei vorgegangen wurde und welche Bewertungskriterien angewendet wurden.

2.1.1 **Untersuchte Elemente**

Bezüglich der rechtlichen Vorgaben wird im zweiten Abschnitt untersucht, wie der rechtliche *Auftrag* des Bundesrates zum Abschluss internationaler Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung lautet. Dazu werden die entsprechenden Bestimmungen namentlich aus dem Militärgesetz betrachtet. Weiter wird untersucht, wie sich dieser Auftrag in den rechtlich festgelegten Auftrag der Armee und, in zweiter Linie, der Aussenpolitik einfügt.

Im dritten Abschnitt wird beschrieben, welche rechtlichen Vorgaben zu den verschiedenen *Phasen des Vertragsabschlusses* vorhanden sind. Zusätzlich zu den gesetzlichen Vorgaben wird der Leitfaden der Direktion für Völkerrecht zum Abschluss internationaler Verträge dargestellt.⁴³ Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Frage der Kompetenzen.

Der vierte Abschnitt beschreibt dann, wie die gesetzlichen Vorgaben und die allgemeinen Richtlinien zu den *Kompetenzen* durch das *VBS* sowie durch die zuständigen Verwaltungsstellen in Form von Weisungen konkretisiert wurden.

Im letzten Abschnitt wird schliesslich die *erste Fragestellung* der Evaluation beantwortet, indem bewertet wird, inwiefern die rechtlichen Vorgaben klar sind.

⁴³ Direktion für Völkerrecht, 2010, Guide de la pratique en matière de traités internationaux, Section des traités internationaux, Berne, février 2010. Laut Direktion für Völkerrecht erscheint 2015 eine aktualisierte Neuauflage.

2.1.2

Analytisches Vorgehen

Für die Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen wurde eine Inhaltsanalyse durchgeführt. Rechtsexperten aus dem Bundesamt für Justiz (BJ) und der Direktion für Völkerrecht sowie Personen aus den betroffenen Verwaltungseinheiten wurden nach relevanten gesetzlichen Vorgaben und Weisungen befragt. Ergänzend dazu hat die PVK überprüft, ob es bei den genannten Rechtstexten in der Systematischen Rechtsammlung konkretisierende Erlasse gibt. Ausserdem hat die PVK im Intranet VBS sowie in der dort publizierten Übersicht über die Weisungen des Chefs der Armee (CdA) und der Direktunterstellten des CdA (Stand: 7. Jan. 2013) nach relevanten Dokumenten gesucht. Schliesslich ist die PVK Verweisen auf rechtliche Vorgaben in anderen Dokumenten (z. B. Prüfung der EFK, Strategiepapiere) nachgegangen.⁴⁴

Die als relevant identifizierten rechtlichen Vorgaben wurden anschliessend nach den oben genannten untersuchten Elementen durchsucht und systematisch ausgewertet.

⁴⁴ Gemäss Stellungnahme des VBS zum Entwurf der Materialien existiert ein Dokument mit dem Titel «Führung und Steuerung der armasuisse (Geschäftsordnung)» vom 5. Dez. 2013. Obwohl die PVK bei armasuisse ausdrücklich nach einer Geschäftsordnung gefragt hatte, wurde ihr keine zugestellt. Das entsprechende Dokument fehlt deshalb in der Analyse.

2.1.3 Bewertungskriterien

Die rechtlichen Vorgaben wurden nach ihrer Klarheit bewertet. Dazu wurden die in Tabelle 4 aufgeführten Teilkriterien verwendet, die bei Bedarf weiter in Indikatoren aufgeschlüsselt wurden.

Tabelle 4

Bewertungskriterien rechtliche Vorgaben

Ebene	Kriterium	Definition
Hauptkriterium	Klarheit	<i>Rechtliche Vorgaben sind übersichtlich, inhaltlich kohärent und ausreichend bestimmt.</i>
Teilkriterium	Übersichtlichkeit	Relevante Rechtsbestimmungen lassen sich in der Rechtssystematik einfach identifizieren.
Teilkriterium	Widerspruchsfreiheit/Kohärenz	Rechtsbestimmungen widersprechen sich nicht.
Indikator	horizontale Kohärenz	Rechtsbestimmungen innerhalb des gleichen Rechtstextes bzw. auf gleicher Stufe widersprechen sich inhaltlich nicht.
Indikator	vertikale Kohärenz	Untergeordnete Rechtsbestimmungen entsprechen den hierarchisch übergeordneten.
Teilkriterium	Bestimmtheit	Rechtliche Vorgaben sind soweit konkretisiert, dass eine einheitliche Anwendung gewährleistet ist.

2.2 Rechtlicher Auftrag

Zusammenfassung

Die gesetzlichen Grundlagen zu internationalen Ausbildungs- und Rüstungskooperationsabkommen sind inhaltlich sehr offen formuliert. Die internationalen Abkommen sind als Mittel zu verstehen, um die Aufträge der Armee zu erfüllen. Die Armee hat namentlich drei Aufträge: Verteidigung, Unterstützung von zivilen Behörden und Friedensförderung. Bei der rechtlichen Konkretisierung des Auftrags ist eine Akzentverschiebung hin zu einer stärkeren Betonung der Unterstützung von zivilen Behörden festzustellen. Eingeschränkt wird die internationale Zusammenarbeit durch das Neutralitätsrecht, das allerdings nur wenige klare Vorgaben macht. Die Ausbildungszusammenarbeit der Armee wird ausserdem dadurch eingeschränkt, dass internationale Aktivitäten für alle Angehörigen der Armee, einschliesslich des Berufspersonals, freiwillig sind, und dass der Grossteil der Schweizer Armee aus Milizpersonal besteht.

In diesem Abschnitt wird der rechtliche Auftrag untersucht, der mit dem Abschluss internationaler Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung erfüllt werden soll. Dazu werden zunächst die gesetzlichen Grundlagen für den Abschluss von Abkommen in diesen beiden Bereichen betrachtet. Es zeigt sich, dass dieser sehr offen ist.

Internationale Abkommen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung sind als Instrumente zu verstehen, die dazu dienen, die verschiedenen Aufträge der Armee zu erfüllen. In einem dritten Schritt werden deshalb der Verfassungsauftrag der Armee sowie seine Konkretisierung auf Gesetzesstufe und in den Verordnungen des Bundesrates beschrieben. Zudem werden die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Leitplanken dargestellt, welche die Armee bei der Umsetzung ihres Auftrags beachten muss.

Internationale Kooperationen im Militärbereich sind gleichzeitig Teil der Aussenpolitik der Schweiz und müssen deshalb auch dem Verfassungsauftrag und den Leitplanken der Aussenpolitik entsprechen. Diese werden im letzten Abschnitt kurz dargestellt.

2.2.1 Internationale Ausbildungskooperation

Artikel 48a Absatz 1 MG ermächtigt den Bundesrat, internationale Ausbildungskooperationen im militärischen Bereich abzuschliessen:

Artikel 48a MG: Ausbildung im Ausland oder mit ausländischen Truppen

- 1 Der Bundesrat kann im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik internationale Abkommen abschliessen über:*
 - a. die Ausbildung schweizerischer Truppen im Ausland;*
 - b. die Ausbildung ausländischer Truppen in der Schweiz;*
 - c. die Ausbildung ausländischer Truppen im Ausland;*
 - d. gemeinsame Übungen mit ausländischen Truppen.*
- 2 Er kann Einrichtungen und Material der Armee für Ausbildungszwecke im internationalen Rahmen zur Verfügung stellen.*

Der Gesetzesartikel hält somit fest, dass die Ausbildungskooperation als Teil der Aussen- und Sicherheitspolitik zu sehen ist, und gibt die möglichen Formen der Kooperation vor. Im zweiten Absatz wird zudem angefügt, dass als Teil der Kooperation auch Material zur Verfügung gestellt werden kann. Inhaltlich wird die mögliche Kooperation durch den Gesetzesartikel nicht beschränkt.

In der Botschaft von 1999, auf deren Grundlage die Abschlusskompetenz des Bundesrates verankert wurde, wurde betont, dass sich die Kompetenz auf den Ausbildungsbereich beschränkt, doch wurde nicht näher definiert, was dies bedeutet. Als Ziele der Ausbildungszusammenarbeit wurde erwähnt, den Zugang zu Ausbildungs- und Schiessgeländen zu haben, die es in dieser Qualität oder Grösse in der Schweiz

nicht gibt, sowie durch gemeinsame Übungen einen wertvollen Erfahrungsgewinn und einen Kostenvorteil zu erzielen.⁴⁵

In der Botschaft von 2008, auf deren Basis die gegenwärtig gültige Fassung des Gesetzesartikels verabschiedet wurde, wird ausgeführt, dass es bei den Abkommen zur Ausbildung ausländischer Truppen im Ausland (Abs. 1 Bst. c) darum geht, ausländische Streitkräfte nach einer Krise oder einem Krieg bei der Abrüstung oder dem Aufbau von demokratisch legitimierten militärischen Strukturen zu unterstützen.⁴⁶

Auf Gesetzesstufe bleiben inhaltliche Ausrichtung und Form der Abkommen zur Ausbildungskooperation insgesamt offen. Auf Weisungsstufe hat dagegen eine Konkretisierung stattgefunden: Die Weisungen des Vorstehers des VBS für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland vom 1. Dezember 2003 (MilAZA-Weisungen) verlangen, dass internationale Ausbildungsvorhaben auf einem vorgängig abgeschlossenen *Rahmenabkommen* zwischen der Schweiz und den einzelnen Partnerstaaten oder den jeweiligen Partnerorganisationen basieren. Die Rahmenabkommen sollen grundsätzlich *teilstreitkräfteübergreifend* sein und folgende Punkte regeln:⁴⁷

- den Informationsaustausch;
- die Teilnahme an Ausbildungen und Truppenübungen;
- die Bereitstellung militärischer Einrichtungen und Liegenschaften;
- den Militärsport.

In den Rahmenabkommen wie auch in den Abkommen zu einzelnen Ausbildungsvorhaben soll laut den MilAZA-Weisungen das Prinzip der mittelfristigen gegenseitigen Ausgewogenheit und der finanziellen Reziprozität gelten.

2.2.2 Internationale Rüstungskooperation

Für den Abschluss von Rüstungskooperationen mit anderen Ländern wurde erst mit der Revision des Militärgesetzes 2010 eine spezifische gesetzliche Grundlage geschaffen. Seither hält der Artikel 109b MG fest, dass der Bundesrat internationale Abkommen über die Kooperation im Rüstungsbereich abschliessen kann:

Artikel 109b MG: Rüstungskooperation mit Partnerstaaten

- 1 *Der Bundesrat kann im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik internationale Abkommen über die Kooperation im Rüstungsbereich abschliessen.*
- 2 *Diese Abkommen können insbesondere folgende Gegenstände betreffen:*
 - a. *Rüstungsbeschaffung;*
 - b. *wehrtechnische Forschung und Entwicklung, Qualitätssicherung sowie Instandhaltung;*

⁴⁵ Botschaft des Bundesrates betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Okt. 1999, BBl **2000** 485, 489.

⁴⁶ Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung vom 7. März 2008, BBl **2008** 3233–3234.

⁴⁷ MilAZA-Weisungen 2003, S. 5.

- c. *Informations- und Datenaustausch;*
- d. *Bedingungen der projektspezifischen Zusammenarbeit mit der Industrie im Rüstungsbereich;*
- e. *Festlegung von gemeinsamen Projekten in diesem Bereich.*

Auch in diesem Gesetzesartikel wird zunächst präzisiert, dass die Kooperation als Teil der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik zu betrachten ist.

In Absatz 2 werden die hauptsächlichen Inhalte der Abkommen aufgelistet, wobei die Auflistung nicht vollständig und sehr offen formuliert ist. Zu Buchstabe b führte der Bundesrat in der Botschaft⁴⁸ aus, der Begriff der Forschung und Entwicklung umfasse «sämtliche Aspekte wissenschaftlicher Tätigkeiten im Wehrtechnik- und Sicherheitsbereich, insbesondere die wissenschaftliche Grundlagenarbeit sowie den Fähigkeitsaufbau.» Zu Buchstabe c wird angemerkt, der Informations- und Datenaustausch unterliege dem Datenschutzgesetz⁴⁹.

Insgesamt bleiben die möglichen Inhalte der Rüstungskooperation auf der Basis dieser gesetzlichen Grundlagen offen.

2.2.3 Aufträge der Armee

Die gesetzlichen Vorgaben zum Abschluss internationaler Verträge im Ausbildungs- und Rüstungsbereich formulieren keinen klaren Auftrag. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass die internationale Zusammenarbeit nicht als Ziel, sondern als Mittel verstanden wird, um namentlich die Aufträge der Armee zu erfüllen. Für die Ausbildung ist die Ausrichtung auf den Armeeauftrag gesetzlich explizit in Artikel 46 Absatz 1 MG verankert: «*Die Ausbildung richtet sich auf allen Stufen nach dem Auftrag der Armee.*» Als Teil der Ausbildung gilt somit auch für die *internationale Ausbildungskooperation*, dass sie auf die Aufträge der Armee ausgerichtet sein muss. Für die Rüstung fehlt eine entsprechende explizite Formulierung. Das Militärgesetz hält lediglich fest, dass der *Bund das Armeematerial beschafft*. Auf Verordnungsstufe heisst es, dass die Versorgung der Armee «an wirtschaftlichen Grundsätzen orientiert» und «zeitgerecht» erfolgen soll.⁵⁰ Die inhaltliche Ausrichtung wird offen gelassen. Es ist jedoch naheliegend, dass auch die *Rüstungskooperation* dem Auftrag der Armee entsprechen muss.

In der Folge werden die Aufträge der Armee, zu welchen die internationalen Kooperationen einen Beitrag leisten sollen, analysiert. Es zeigt sich, dass sich die rechtlichen Aufträge der Armee unter drei Punkten zusammenfassen lassen:

1. Verteidigung
2. Unterstützung der zivilen Behörden
3. Friedensförderung im Ausland

⁴⁸ Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung vom 7. März 2008, BBl **2008** 3243–3244.

⁴⁹ Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR **235.1**).

⁵⁰ Art. 12 Abs. 1 der Organisationsverordnung vom 7. März 2003 für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (OV-VBS; SR **172.214.1**).

Es wird dargestellt, welche Akzente in den verschiedenen Rechtsgrundlagen bei diesen Aufträgen gelegt werden. Die Erkenntnisse sind am Ende des Abschnitts tabellarisch zusammengefasst. Anschliessend wird untersucht, welche gesetzlichen Leitplanken für die internationale Kooperation festgelegt sind.

Artikel 58 Absatz 2 BV legt den Auftrag der Armee wie folgt fest:

Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.

Etwas genauer ist der Auftrag der Armee im MG festgeschrieben:

Artikel 1 MG:

- 1 Die Armee trägt zur Kriegsverhinderung und dadurch zur Erhaltung des Friedens bei.*
- 2 Sie verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und trägt zu deren Schutz bei.*
- 3 Sie unterstützt die zivilen Behörden, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen:
 - a. bei der Abwehr von schwer wiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit;*
 - b. bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophen im In- und Ausland.**
- 4 Sie leistet Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen.*

Wie im letzten Satz der Verfassungsbestimmung vorgesehen, schreibt das MG die internationale Friedensförderung als weitere Aufgabe der Armee fest. Zudem verdeutlicht es, dass der Beitrag zur Erhaltung des Friedens über die Kriegsverhinderung geleistet wird, dass die zivilen Behörden subsidiär unterstützt werden und dass die Armee zur Bewältigung von Katastrophen auch im Ausland eingesetzt werden kann.⁵¹

Die Aufträge der Armee werden auf Verordnungsebene konkretisiert und teilweise gewichtet. In der vom Bundesrat erlassenen Organisationsverordnung des VBS (OV-VBS) sind in Artikel 1 folgende Ziele formuliert, die einen Bezug zur Armee aufweisen:

- a. Es [das VBS] trägt mit der Armee bei zum Schutz von Volk und Staat gegen Gewaltanwendung strategischen Ausmasses sowie zu internationalen Bemühungen um die Erhaltung des Friedens. Zu diesem Zweck verfolgt es eine langfristig angelegte Sicherheits- und Verteidigungspolitik und leistet im militärischen Bereich friedensfördernde Beiträge im internationalen Rahmen.*

⁵¹ Der Umfang der einzelnen Armeeaufträge sowie die Unterscheidung zwischen originären und subsidiären Aufträgen der Armee werden im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 2. März 2010 eingehend erörtert.

- b. *Es trägt bei zum Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen von Katastrophen, Notlagen und machtpolitischen Bedrohungen.*⁵²

Für die Gruppe Verteidigung sind in Artikel 10 Absatz 2 OV-VBS folgende Ziele festgelegt:

- a. *Sie [Gruppe Verteidigung] stellt die Bereitschaft der Armee sicher im Hinblick auf:*
1. *Raumsicherung und Verteidigung,*
 2. *Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren,*
 3. *Friedensförderung.*
- b. *Sie stellt die Weiterentwicklung der Armee im Hinblick auf zukünftige Anforderungen sicher.*

Die Formulierungen in der OV-VBS weichen bei der Wortwahl deutlich von Verfassung und Gesetz ab. Auch wenn auf Verordnungsebene rechtlich keine neuen Kompetenzen begründet werden können, d. h. Verordnungen nicht konstitutiv sind, gehen aus den Formulierungen in der OV-VBS gegenüber Verfassung und Gesetz doch gewisse Akzentverschiebungen bei den verschiedenen Aufträgen hervor:

- Mit den jeweils zuerst genannten Zielen «Schutz gegen Gewaltanwendung strategischen Ausmasses» und «Raumsicherung» wird die innere Sicherheit stärker betont als im Verfassungs- und Gesetzestext.
- Der Beitrag der Armee bei ausserordentlichen Lagen wird breiter verstanden, indem neben der Bewältigung auch die Prävention existenzieller Gefahren als Auftrag der Armee ausdrücklich erwähnt wird.
- Die Kriegsverhinderung wird in der OV nicht genannt, dafür die Erhaltung des Friedens und die Friedensförderung, die als Mittel für die Friedenserhaltung dargestellt wird.
- Die OV-VBS unterscheidet nicht mehr klar zwischen Hauptaufgaben und subsidiären Aufgaben der Armee.

Schliesslich fordert Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b OV-VBS die Anpassung der Armee an künftige Anforderungen, was gemeinhin mit dem Begriff «Streitkräfteentwicklung» bezeichnet wird.

Insgesamt lässt sich bei der rechtlichen Konkretisierung namentlich auf Verordnungsebene eine stärkere Betonung der Unterstützung von zivilen Behörden feststellen. Diese wird auch in der Botschaft zur Weiterentwicklung der Armee⁵³ offensichtlich, in welcher der Bundesrat einen deutlich erweiterten Artikel 1 MG vorschlägt. Erstens soll die Wahrung der schweizerischen Lufthoheit explizit als Aufgabe der Armee verankert werden. Zweitens wird bei der Unterstützung der zivilen Behörden im Inland neben den bisherigen Aufgaben auch der Schutz von Personen und kritischen Infrastrukturen, die Zusammenarbeit mit den Kantonen im Rahmen des Sicherheitsverbundes sowie die Übernahme von Aufgaben, die die zivilen Be-

⁵² Dieses Ziel gründet zusätzlich auf dem Verfassungsauftrag zum Zivilschutz (Art. 61 BV), für dessen Umsetzung nicht die Armee, sondern das Bundesamt für Bevölkerungsschutz zuständig ist (vgl. auch Art. 14 Abs. 1 OV-VBS).

⁵³ Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. Sept. 2014, BBl 2014 7003.

hörden entweder mangels Ressourcen nicht erfüllen können oder die «von nationaler Bedeutung» sind, genannt. Die Unterstützung ziviler Behörden im Ausland ist zusätzlich zur humanitären Hilfeleistung beim Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen vorgesehen. Schliesslich ist vorgeschlagen, dass im Gesetz festgeschrieben wird, dass die Armee auch Dritte unterstützen kann. Da der Parlamentsbeschluss zur Gesetzesänderung noch ausstehend ist, wird sie in Tabelle 5 nicht mehr berücksichtigt.

Tabelle 5 fasst die gültigen Formulierungen des Armeeauftrags in Verfassung, Gesetz und Verordnung unter den drei eingangs genannten Punkten zusammen.

Tabelle 5

In Rechtsgrundlagen erwähnte Aufträge der Armee

Auftrag	Quelle		
	BV	MG	OV-VBS
<i>Verteidigung</i>			
Kriegsverhinderung	✓	✓	
Erhaltung des Friedens	✓	(✓)	✓
Landesverteidigung	✓	✓	✓
Bevölkerungsschutz	✓	✓	✓
<i>Unterstützung der zivilen Behörden</i>			
Abwehr von Bedrohungen der inneren Sicherheit	✓	✓	✓
«Raumsicherung» als umfassender Begriff			✓
Bewältigung ausserordentlicher Lagen (Katastrophen)	✓	✓	✓
Bewältigung im In- und im Ausland		✓	
Prävention und Bewältigung			✓
<i>Friedensförderung</i>	¹	✓	✓

¹ Gemäss Verfassungsartikel kann das Gesetz weitere Aufgaben vorsehen.

2.2.3.1 Leitplanken

Neben diesen Aufträgen ist als rechtliche Leitplanke festgelegt, dass die Schweizer Armee grundsätzlich nach dem *Milizprinzip* organisiert ist (Art. 58 Abs. 1 BV) und für Männer eine Dienstpflicht besteht (Art. 59 Abs. 1 BV; Art. 2 Abs. 1 MG).

In Bezug auf die Ausbildungskooperationen besteht eine weitere rechtliche Leitplanke darin, dass Ausbildungen im Ausland sowohl beim Miliz- als auch beim Berufspersonal des Militärs auf *freiwilliger Basis* stattfinden müssen. Der Vorschlag des Bundesrates, für Ausbildungsdienste im Ausland ein Obligatorium einzuführen,

ist 2009 am Widerstand des Nationalrates gescheitert.⁵⁴ Damit sind namentlich Übungen ganzer Truppenverbände im Ausland ausgeschlossen.

2.2.4 Aussenpolitik

Der Verfassungsauftrag der Aussenpolitik ist in Artikel 54 Absatz 2 BV festgelegt:

Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Von der Aussenpolitik wird in erster Linie erwartet, dass sie den Interessen der Schweiz bezüglich Unabhängigkeit und Wohlfahrt Rechnung trägt. Daneben soll sie generell zur Wohlfahrt der Menschheit sowie zur Verwirklichung bestimmter Werte beitragen.

2.2.4.1 Leitplanken

Als wichtige aussenpolitische Leitplanke gilt die *Neutralität*. Die Schweiz hat das Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907⁵⁵ ratifiziert, in dem die Rechte und Pflichten von neutralen Staaten im Krieg definiert sind. Dem Recht auf Unverletzlichkeit des eigenen Territoriums steht namentlich die Pflicht der Nichtteilnahme an Kriegen, der Selbstverteidigung und der Gleichbehandlung der Kriegführenden gegenüber. Das Neutralitätsrecht gilt allerdings nur für zwischenstaatliche, nicht für innerstaatliche Konflikte, die heutzutage viel häufiger sind. Insofern schränkt das Neutralitätsrecht das aussenpolitische Handeln der Schweiz kaum ein. Um ihre Neutralität jedoch glaubwürdig zu vertreten, verfolgt die Schweiz im Rahmen ihrer Neutralitätspolitik verschiedene Grundsätze, die aber nicht rechtlicher Natur sind und deshalb im Rahmen der Evaluation als strategische Vorgaben (vgl. Kapitel 3) behandelt werden.

Als weitere Leitplanke, welche die internationale Zusammenarbeit im *Rüstungsbereich* einschränken kann, wurde in einzelnen Gesprächen das *Kriegsmaterialgesetz (KMG)*⁵⁶ genannt. Dieses hat laut Artikel 1 zum Zweck, «durch die Kontrolle der Herstellung und des Transfers von Kriegsmaterial und der entsprechenden Technologie die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu erfüllen sowie ihre aussenpolitischen Grundsätze zu wahren; dabei soll in der Schweiz eine an die Bedürfnisse ihrer Landesverteidigung angepasste industrielle Kapazität aufrechterhalten werden können». Um Herstellung und Transfer von Kriegsmaterial und entsprechender Technologien kontrollieren zu können, sind sie grundsätzlich bewilligungs-

⁵⁴ Bundesratsgeschäft 08.027: Botschaft vom 7. März 2008 zur Änderung der Militärgesetzgebung.

⁵⁵ Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs, abgeschlossen in Den Haag am 18. Okt. 1907, in Kraft getreten für die Schweiz am 11. Juli 1910, SR **0.515.112**.

⁵⁶ Bundesgesetz vom 13. Dez. 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG; SR **514.51**).

pflichtig. In der zugehörigen Verordnung⁵⁷ wird die Bewilligungspflicht konkretisiert und in Anhang 2 eine Liste von Ländern aufgeführt, bei welchen unter gewissen Bedingungen keine Einzelbewilligungen notwendig sind. In der Botschaft zur Einführung von Artikel 109b MG⁵⁸, der dem Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss von Abkommen zur Rüstungskooperation verleiht, wird das KMG allerdings nicht erwähnt, und auch aus den Gesprächen wurde nicht deutlich, inwiefern es für die staatliche Rüstungskooperation von Artikel 109b MG tatsächlich eine Einschränkung darstellt.

2.3 Vorgaben zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge nach Phasen

Zusammenfassung

In erster Linie regelt das internationale Recht den Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Das Landesrecht macht nur wenige zusätzliche Vorgaben. Auf Verfassungs- und Gesetzesstufe geregelt sind namentlich die Eckpunkte der Genehmigung, Zustimmung und Publikation der Verträge, kaum hingegen die übrigen Phasen des Vertragsabschlusses. Auf Verordnungsstufe wurden nur wenige Konkretisierungen der gesetzlich verankerten Eckpunkte vorgenommen. Ein Leitfaden der Direktion für Völkerrecht enthält jedoch zusätzliche unverbindliche Praxisvorgaben zum Abschluss internationaler Abkommen.

Die Kontaktnahme mit ausländischen Staaten ist im Militärbereich in einer Verordnung geregelt, welche eine Bewilligungspflicht festlegt, wobei für Stellen mit regelmässigen Kontakten im Ausland eine Ausnahme vorgesehen ist. Die Erteilung eines Mandats zur Aufnahme von bilateralen Verhandlungen ist nicht geregelt. Der Leitfaden der Direktion für Völkerrecht liefert hierzu lediglich gewisse Anhaltspunkte, während es zur Aufnahme von multilateralen Verhandlungen verbindliche Richtlinien gibt. Ebenfalls nicht geregelt ist die Verhandlungsführung. Zur Genehmigung gibt es verschiedene rechtliche Vorgaben. Das Militärgesetz ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zur militärischen Ausbildung und Rüstung abzuschliessen. Der Bundesrat kann diese Kompetenz ans Departement delegieren. An untergeordnete Ebenen kann er dagegen nur den Abschluss von Verträgen beschränkter Tragweite subdelegieren, wobei die Tragweite rechtlich nicht klar definiert ist. Für die Subdelegation braucht es einen entsprechenden Bundesratsbeschluss. Nach der innerstaatlichen Genehmigung muss die Schweiz den internationalen Vertragspartnern ihre Zustimmung bekunden, durch den Vertrag gebunden zu sein. Dies geschieht durch die Ratifizierung oder durch Unterzeichnung. In beiden Fällen liegt die Kompetenz beim Bundesrat als Gesamtbehörde, der eine Person bevollmächtigen kann. Die Schweiz kann gemäss internationalem Recht jedoch auch durch Verträge gebunden sein, die durch Personen ohne entsprechende Vollmacht abgeschlossen wurden, sofern die andere Partei davon ausgehen konnte, dass die Person im Namen der Schweiz handelte. Die Bekanntgabe der Verträge, welche der Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossen hat, ist in einem jährlichen Bericht

⁵⁷ Verordnung vom 25. Feb. 1998 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialverordnung, KMV; SR 514.511).

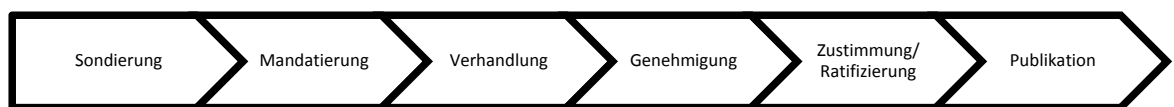
⁵⁸ Botschaft vom 7. März 2008 zur Änderung der Militärgesetzgebung, BBl 2008 3233–3234.

zuhanden der Bundesversammlung vorgeschrieben. Je nachdem müssen die Verträge auch in der Amtlichen Sammlung publiziert werden.

Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge lässt sich idealtypisch in verschiedene Phasen unterteilen (vgl. Abbildung 2). In der Folge wird dargestellt, wie *Bundesverfassung, Gesetze und Verordnungen* die Zuständigkeiten in den einzelnen Phasen regeln. Zusätzlich werden die Praxisvorgaben zum Abschluss von internationalen Abkommen aus dem Leitfaden der Direktion für Völkerrecht⁵⁹ beschrieben. Um diese Praxisvorgaben von jenen mit Rechtscharakter zu unterscheiden,⁶⁰ werden Vorgaben ohne Rechtscharakter grau hinterlegt.

Abbildung 2

Phasen des Vertragsabschlusses



2.3.1 Sondierung

In der Phase der Sondierung geht es darum abzuklären, inwiefern ein potenzieller Vertragspartner Interesse an einem Vertrag hat und wie dieser grob aussehen könnte. In Bezug auf die Zuständigkeiten stellt sich die Frage, wer Kontakte mit Vertretern anderer Staaten aufnehmen darf.

Die Führung der Aussenpolitik steht gemäss Artikel 184 Absatz 1 BV dem Bundesrat zu, und in diesem Rahmen pflegt der Bundesrat die Beziehungen zu anderen Staaten. Artikel 50 Absatz 1 RVOG verlangt, dass der Bundesrat die Grundsätze für die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung festlegt. Im Militärbereich regelt die Verordnung für internationale militärische Kontakte (VIMK)⁶¹ die Zuständigkeiten und das Verfahren für die Aufnahme internationaler militärischer Kontakte. Die VIMK gilt für die Bundesverwaltung und alle Armeeangehörigen.

Laut VIMK muss die «formelle Aufnahme internationaler militärischer Kontakte» mit ausländischen Behörden oder Privaten vorgängig bewilligt werden (Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 VIMK). Artikel 2 VIMK definiert, was als internationaler militärischer

⁵⁹ Direktion für Völkerrecht, 2010, Guide de la pratique en matière de traités internationaux, Section des traités internationaux, Berne, février 2010.

⁶⁰ Als Abgrenzungskriterium zwischen rechtlichen und strategischen Vorgaben wird die Publikation in der Amtlichen und Systematischen Rechtssammlung herangezogen. Als rechtliche Vorgaben gelten demnach die Bundesverfassung, Bundesgesetze sowie Verordnungen der Bundesversammlung und des Bundesrates (vgl. Art. 2 Publikationsgesetz, SR 170.512).

⁶¹ Verordnung vom 24. Juni 2009 über internationale militärische Kontakte (VIMK; SR 510.215).

Kontakt im Sinne der Verordnung zu verstehen ist. Dazu gehört namentlich der Austausch von «Informationen militärischer Art» sowie Besuche zwischen schweizerischen und ausländischen militärischen Stellen und Personen.

Es ist davon auszugehen, dass Kontakte im Hinblick auf den Abschluss eines internationalen Abkommens unter die Verordnung fallen, da dabei in der Regel «Informationen militärischer Art» gemäss Artikel 2 Buchstabe a VIMK weitergegeben werden. Bevor eine Stelle eine Sondierung aufnimmt, muss sie somit eine Bewilligung einholen. Bewilligungsinstanz ist das Militärprotokoll, das im Armeestab bei den internationalen Beziehungen Verteidigung angesiedelt ist. Damit verhindert die VIMK, dass militärische Stellen ohne Kenntnis einer zentralen Stelle internationale Kontakte knüpfen.

Artikel 4 VIMK nimmt jedoch gewisse Stellen von der Bewilligungspflicht aus. Darunter sind auch jene, welche Verhandlungen für Abkommen zur militärischen Ausbildung und Rüstung faktisch durchführen (vgl. Kapitel 2.4), namentlich:

- die für Sicherheitspolitik zuständige Stelle des VBS, Sipol VBS (Bst. b);
- die für internationale Beziehungen zuständige Stelle der Gruppe Verteidigung, IB V (Bst. f);
- die Gruppe armasuisse, sofern keine schweizerischen Militärpersonen, militärischen Stellen oder Anlagen betroffen sind (Bst. e).

Diese Stellen dürfen somit ohne vorgängige Bewilligung Sondierungsgespräche mit ausländischen Behörden aufnehmen. Nicht von der Bewilligungspflicht ausgenommen ist die für das Recht zuständige Stelle beim Departement VBS.

2.3.2 Mandatierung

Bei der Mandatierung wird entschieden, ob verhandelt wird. Es stellt sich die Frage, wer diesen Entscheid treffen kann.

Die Zuständigkeit für die Mandatierung liegt kurz gesagt:

- im Grundsatz beim *Bundesrat* (Art. 184 Abs. 1 BV);
- in aller Regel beim *Bundesrat*,
 - wenn der Gegenstand des Vertrags wichtig ist;
 - wenn es sich um einen multilateralen Vertrag handelt;
- bei *untergeordneten Verwaltungseinheiten* (Departement, Gruppe, Bundesamt),
 - wenn der Vertragsinhalt weitgehend standardisiert ist;
 - wenn die Kompetenz zur Genehmigung des Vertrags bei einer untergeordneten Verwaltungseinheit liegt (vgl. Abschnitt 2.3.4).

Die Führung der Aussenpolitik steht gemäss Artikel 184 Absatz 1 BV dem Bundesrat zu, und in diesem Rahmen liegt bei der Exekutive auch der Entscheid, ob Verhandlungen aufgenommen werden sollen. Das Parlament kann ihn mittels Vorstössen auffordern oder verpflichten, den Abschluss bestimmter Verträge anzustreben; es kann jedoch nicht selber Verhandlungen aufnehmen. Der Bundesrat hat aber gemäss Artikel 152 Absatz 3 ParlG die Verpflichtung, die aussenpolitischen Kommis-

sionen des Parlaments zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen zu konsultieren, bevor er dieses festlegt.⁶²

Es stellt sich nun die Frage, inwiefern die Departemente und die Verwaltung internationale Verhandlungen auch ohne ein Mandat des Bundesrates aufnehmen können. Die gesetzlichen Grundlagen (insbesondere RVOG) machen hierzu keine klaren Vorgaben. Bei multilateralen Angelegenheiten hat der Bundesrat in Form von Richtlinien⁶³ Ausnahmen formuliert, wann auf ein Mandat des Bundesrates verzichtet werden kann. Für bilaterale Abkommen fehlt dagegen eine entsprechende verbindliche Regelung.

Gemäss Leitfaden der Direktion für Völkerrecht ist ein *Mandat des Bundesrates* dann notwendig, wenn es um einen Vertrag zu einem wichtigen Gegenstand geht, wobei es keine klaren rechtlichen Kriterien gibt, um die Bedeutung von Gegenständen festzulegen, sondern zuweilen die politische Einschätzung massgebend ist.⁶⁴ Bei bilateralen Verträgen wird ein Mandat des Bundesrates namentlich dann als *unnötig* betrachtet, wenn:

1. der Vertragsinhalt weitgehend *standardisiert* ist oder
2. die *Genehmigung* des Vertrags in der *Kompetenz des Departements oder Amtes* liegt.⁶⁵

2.3.3 Verhandlung

In dieser Phase geht es um das Erstellen eines konkreten Vertragstexts, der schliesslich von allen beteiligten Seiten akzeptiert wird. Bezüglich Kompetenzen stellt sich die Frage, wer zuständig ist, den Vertragstext auszuhandeln und zu unterzeichnen.

Zur Verhandlungsführung oder der Erteilung von Instruktionen gibt es für bilaterale Abkommen keine verbindlichen rechtlichen Vorgaben; für multilaterale Abkommen hat der Bundesrat in den oben erwähnten Richtlinien⁶⁶ dagegen Vorgaben formuliert.

Erteilt der Bundesrat das Mandat, entscheidet er laut Leitfaden der Direktion für Völkerrecht gewöhnlich auch gleich, wer der Verhandlungsdelegation angehört und

⁶² Bei bedeutenden internationalen Verhandlungen hat der Bundesrat nach Art. 152 Abs. 3 ParlG die Pflicht, die parlamentarischen Kommissionen zu konsultieren und zu informieren. Unter bedeutenden Verhandlungen sind vor allem solche von grundsätzlicher aussenpolitischer, aussenwirtschaftlicher und staatspolitischer Bedeutung zu verstehen (vgl. Graf, Theler, von Wyss, 2014, Kommentar zum ParlG, Art. 152, Rz. 26–28). Es kann davon ausgegangen werden, dass in der vorliegenden Untersuchung keine internationalen Verhandlungen betrachtet werden, die unter diese Gesetzesbestimmung fallen würden.

⁶³ Richtlinien des Bundesrates über die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen vom 7. Dez. 2012 (BBl 2012 9491). Diese Richtlinien haben für die Verwaltung den Stellenwert einer Verwaltungsverordnung, d.h. sie sind verbindlich.

⁶⁴ Direktion für Völkerrecht, 2010, Guide de la pratique en matière de traités internationaux, S. 10, Rz. 33.

⁶⁵ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 5–8, Rz. 5–22 sowie Annexe A.

⁶⁶ Richtlinien des Bundesrates vom 7. Dez. 2012 über die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen (BBl 2012 9491).

wer die Delegation leitet. Diese Person erhält von der Bundeskanzlei eine Verhandlungsvollmacht ausgestellt.⁶⁷

Es ist üblich, dass bereits vor Beginn der offiziellen Verhandlungen ein Entwurf des Vertragstexts erarbeitet wird, der in den Verhandlungen nur noch finalisiert wird. In vielen Bereichen gibt es bereits Standardsätze oder Beispielverträge, die als Entwürfe herangezogen werden. Auch ist es üblich, dass ein Land Musterverträge erarbeitet und diese mehreren Ländern vorschlägt, oder dass es in gewissen Bereichen international standardisierte Vertragstexte gibt.⁶⁸

Wie in Kapitel 1.2.1 ausgeführt, ist für den rechtlichen Stellenwert eines Texts dessen Inhalt massgebend, nicht dessen Bezeichnung; dennoch lässt sich in der Praxis eine Hierarchie verschiedener Bezeichnungen erkennen. Gemäss Leitfaden der Direktion für Völkerrecht⁶⁹ sind die Bezeichnungen «Vertrag», «Übereinkommen», «Abkommen» feierlicher als etwa «Statut» oder «Vereinbarung». Die Bezeichnung «MoU» ist im Leitfaden dagegen nur für Instrumente ohne rechtliche Verbindlichkeit vorgesehen, wobei in einer Fussnote⁷⁰ präzisiert wird, dass gewisse Staaten, häufig aus Gründen der internen Verfahren, auch juristisch verbindliche Texte als MoU bezeichnen möchten. Die Schweiz könne einem solchen Begehren in Fällen zwingender Notwendigkeit (wörtlich: « en cas d'impérieuse nécessité ») nachkommen. Der Leitfaden enthält darüber hinaus eine Liste von Wörtern, welche für rechtliche verbindliche bzw. rechtlich nicht bindende Vereinbarungen vorgesehen sind.⁷¹

Am Schluss der Verhandlung steht der endgültige Vertragstext, wobei die Endgültigkeit gemäss internationalem Recht auf mehrere Arten ausgedrückt werden kann.⁷² Eine mögliche Form ist die Unterzeichnung des Vertrags (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.3.5). Bei bilateralen Verhandlungen wird laut Rechtsexperten zuweilen eine Paraphierung vorgenommen. Dabei setzen die Delegationsleiter ihre Initialen unter den Vertragstext.⁷³ Es ist auch eine Unterzeichnung *ad referendum* möglich, die durch die nachträgliche Zustimmung zur definitiven Unterzeichnung wird. Allerdings gerät diese Form allmählich ausser Gebrauch und wird von der Schweiz im Prinzip nicht mehr genutzt.⁷⁴

2.3.4 Genehmigung

Die Genehmigung bezeichnet das landesinterne Verfahren der Bewilligung von Verträgen. Die Zuständigkeit für die Genehmigung internationaler Abkommen beim Bund liegt kurz gesagt:

- im Grundsatz bei der *Bundesversammlung* (Art. 166 Abs. 2 BV);
- beim *Bundesrat*,

⁶⁷ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 11, Rz. 38.

⁶⁸ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 10, Rz. 36–37, 43.

⁶⁹ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 5–8, Rz. 5–22 sowie Annexe A.

⁷⁰ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 7, Fussnote 8.

⁷¹ Direktion für Völkerrecht, 2010, Annexe B.

⁷² Art. 10 der Wiener Vertragsrechtskonvention.

⁷³ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 19–20, Rz. 90–91.

⁷⁴ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 20, Rz. 92.

- wenn ein Gesetz oder ein völkerrechtlicher Vertrag dies vorsieht (Art. 166 Abs. 2 BV);
- wenn das Abkommen von beschränkter Tragweite ist (Art. 7a Abs. 2 RVOG);
- bei *untergeordneten Verwaltungseinheiten* (Departement, Gruppe, Bundesamt),
 - wenn der Bundesrat seine Kompetenz subdelegiert und es sich im Falle der Subdelegation an Gruppen und Ämter um Abkommen von beschränkter Tragweite handelt (Art. 48a Abs. 1 RVOG);
 - wenn die Verwaltungseinheit über die allgemeine Kompetenz verfügt, in ihrem Bereich internationale Beziehungen zu unterhalten, und sich das Abkommen auf rein administrative oder organisatorische Formalitäten beschränkt.

Die rechtlichen Regelungen zur Genehmigung werden in der Folge ausgeführt, bevor auf die Vorgaben zur Subdelegation im Allgemeinen und für die Bereiche der militärischen Ausbildung und Rüstung im Besonderen eingegangen wird.

Gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV, wiederholt in Artikel 24 Absatz 2 Parlamentsgesetz⁷⁵, gilt der Grundsatz, dass das *Parlament* zuständig ist für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge (sogenannt «ordentliches Verfahren»), sofern nicht ein Gesetz oder ein vom Parlament genehmigter völkerrechtlicher Vertrag den *Bundesrat* ermächtigt, selbständig völkerrechtliche Verträge abzuschliessen (sogenannt «vereinfachtes Verfahren»).⁷⁶

Wie in Kapitel 1.2.2 und 2.2 ausgeführt, existiert im Militärgesetz sowohl bei der Ausbildung (Art. 48a MG) als auch bei der Rüstung (Art. 109b MG) eine Bestimmung, die den *Bundesrat* zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen nach Artikel 24 Absatz 2 ParlG bzw. Artikel 7a Absatz 1 RVOG ermächtigt.

Die Ausnahme, dass der *Bundesrat* bei einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage selbständig Verträge abschliessen kann, ist rein deklaratorisch auch in Artikel 7a Absatz 1 RVOG verankert. Weiter legt der Artikel fest, dass der Bundesrat völkerrechtliche Verpflichtungen von beschränkter Tragweite selbständig eingehen kann. Die Tragweite eines Vertrags ist nicht nur für die Genehmigung relevant, sondern sie bestimmt auch, inwiefern der Bundesrat den Abschluss von Verträgen an untergeordnete Verwaltungsstellen subdelegieren darf (vgl. Abschnitt 2.3.4.1), und sie ist für die Publikation massgebend (vgl. Abschnitt 2.3.6). Der massgebliche Artikel 7a RVOG wurde während der Laufzeit der Evaluation revidiert, wobei für die während des Untersuchungszeitraums abgeschlossenen Verträge die Fassung vor der Revision massgebend ist. Diese lautete wie folgt:

⁷⁵ Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

⁷⁶ Die jeweilige Genehmigungsinstanz ist auch für die Genehmigung von Ergänzungen und Verlängerungen von Verträgen zuständig, während für Änderungen von Verträgen auch andere Instanzen ermächtigt werden können.

Artikel 7a RVOG (alt): Selbstständiger Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat

- 1 Der Bundesrat kann völkerrechtliche Verträge selbstständig abschliessen, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist.*
- 2 Ebenfalls selbstständig abschliessen kann er völkerrechtliche Verträge **von beschränkter Tragweite**. Als solche gelten namentlich Verträge, die:*
 - a. für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben;*
 - b. dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind;*
 - c. Gegenstände betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen und für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrags angezeigt ist;*
 - d. sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen.*

Ziel der Regelung in Artikel 7a Absatz 2 RVOG war es, die Bundesversammlung von unwesentlichen Geschäften zu entlasten. Ausschlaggebendes Kriterium für die Zuständigkeit ist die Wesentlichkeit. Die unter Buchstabe a bis d aufgeführten Punkte sind Hinweise, um die Tragweite einzuschätzen, wobei es reicht, dass eine Bedingung erfüllt ist, damit ein Vertrag von beschränkter Tragweite ist. Die Aufzählung ist ausserdem nicht abschliessend.⁷⁷

Buchstabe a kommt laut Erläuterungen «vor allem bei rein technisch bedingten Anpassungen mehrseitiger Verträge zum Tragen». Buchstabe b umfasst sogenannte Vollzugsverträge, die «der näheren Ausgestaltung der im Grundvertrag bereits festgelegten Rechte und Pflichten» dienen. Die Bestimmung wird namentlich dann angewandt, wenn der Grundvertrag keine ausdrückliche Ermächtigungsklausel enthält. Buchstabe c betrifft die sogenannte «stillschweigende Vertragskompetenz», die der Bundesrat nur in Ausnahmefällen aufrufen sollte, ansonsten eine ausdrückliche Abschlussdelegation angezeigt ist. Buchstabe d schliesslich bezeichnet sogenannte «Bagatellabkommen». Die Erläuterungen führen als Beispiele Vereinbarungen zur Einrichtung gegenseitiger Informations- und Konsultationsmechanismen oder zur Erleichterung des Grenzübertrettes von Rettungsmannschaften bei Katastrophenfällen auf, verzichtet ansonsten aber auf eine genauere Beschreibung solcher Abkommen.⁷⁸

Bei der Verankerung der Abschlusskompetenz des Bundesrates für Abkommen zur Rüstungskoooperation in Artikel 109b MG, die am 19. März 2010 beschlossen und seit 1. Januar 2011 in Kraft ist, argumentierte der Bundesrat in der Botschaft, dass es

⁷⁷ Erläuterungen zu Art. 47^{bis}b Abs. 3 in Parl. Iv. 99.419, Geschäftsverkehrsgesetz, Anpassungen an die neue BV, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999, BBl 1999 V 4826–4827. Art. 47^{bis}b Geschäftsverkehrsgesetz wurde mit der Schaffung des neuen Parlamentsgesetzes am 13. Dez. 2002 ins RVOG, Art. 7a und 48a, überführt.

⁷⁸ Erläuterungen zu Art. 47^{bis}b Abs. 3 in Parl. Iv. 99.419, BBl 1999 V 4826–4827.

sich bis dahin bei Abkommen zur Rüstungskooperation um Verträge von beschränkter Tragweite zu «technisch-administrativen Angelegenheiten» handelte, die auf der Grundlage von Artikel 7a RVOG durch den Bundesrat beschlossen werden konnten,⁷⁹ dass «indessen auch denkbar ist, dass es sich – je nach der Intensität der beabsichtigten Kooperation – nicht mehr nur um Verträge mit beschränkter Tragweite handelt». Deshalb solle eine ausdrückliche Zuständigkeit geschaffen werden.⁸⁰

Um den Spielraum des Bundesrates bei völkerrechtlichen Verträgen stärker einzuschränken, verabschiedete das Parlament am 26. September 2014 eine revidierte Fassung des Kompetenzartikels im RVOG⁸¹, wobei das Datum des Inkrafttretens der Bestimmung noch nicht bekannt ist.⁸² An die Stelle des bisherigen Absatzes 2 von Artikel 7a treten drei neue Absätze:

Artikel 7a Abs. 2, 3 und 4 RVOG (neu): Selbstständiger Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat

- 2 Ebenfalls selbstständig abschliessen kann er völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite.*
- 3 Als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten namentlich Verträge, die:*
 - a. für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben;*
 - b. dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind und lediglich die im Grundvertrag bereits festgelegten Rechte, Pflichten oder organisatorischen Grundsätze näher ausgestalten;*
 - c. sich an die Behörden richten und administrativ-technische Fragen regeln.*
- 4 Nicht als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten namentlich Verträge, die:*
 - a. eine der Voraussetzungen für die Anwendung des fakultativen Staatsvertragsreferendums nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung erfüllen;*
 - b. Bestimmungen enthalten über Gegenstände, deren Regelung in die alleinige Zuständigkeit der Kantone fällt;*
 - c. einmalige Ausgaben von mehr als fünf Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken pro Jahr verursachen.*

In der neuen Fassung wurde die Bestimmung im ehemaligen Artikel 7a Absatz 2 Buchstabe c, die sehr weit ausgelegt werden konnte und zu Rechtsunsicherheit führte, gestrichen. Zudem wird nun präzisiert, was als Vollzugsabkommen (Art. 7a

⁷⁹ Der Bundesrat verweist dabei auch auf die Ablehnung der Motion 03.3585 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, Minderheit Banga.

⁸⁰ Botschaft des Bundesrates zur Änderung der Militärgesetzgebung vom 7. März 2008, BBl 2008 3244.

⁸¹ BBl 2014 7303.

⁸² Stand: 22. Jan. 2015.

Abs. 2 Bst. b RVOG) zählt. Namentlich wird deutlich, dass Verträge, welche ergänzende Rechte oder Pflichten vorsehen, nicht als Vollzugsabkommen gelten. Weiter wird bei den so genannten «Bagatellverträgen» die Relativierung, dass sich diese «in erster Linie» an die Behörden zu richten haben, gestrichen, womit dieser Aspekt eine grössere Bedeutung erhält. Neu wird in einem eigenen Absatz festgehalten, wann ein internationales Abkommen klar nicht eine beschränkte Tragweite aufweist. Es reicht, dass einer der drei Punkte von Absatz 4 zutrifft, damit sich der Bundesrat nicht mehr auf die Abschlusskompetenz in Artikel 7a Absatz 2 RVOG stützen kann. Mit Buchstabe a werden Verträge ausgeschlossen, die eine Voraussetzung für das fakultative Staatsvertragsreferendum erfüllen, namentlich solche, welche wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV). Buchstabe b schliesst Verträge aus, die in die originäre Rechtsetzungskompetenz (nicht Vollzugskompetenz) der Kantone eingreifen. Das bisher in Absatz 2 Buchstabe d verankerte Kriterium der finanziellen Aufwendungen wird neu in Absatz 4 Buchstabe c als eigenständiges Negativkriterium eingefügt und anhand konkreter Zahlen präzisiert.

Angesichts der im Militärgesetz festgeschriebenen Vertragsabschlusskompetenz sind die dargestellten Änderungen bei den in dieser Evaluation betrachteten Verträgen nicht massgebend für den Abschluss der Abkommen, jedoch für die Frage der Zulässigkeit der Delegation der Abschlusskompetenz an untergeordnete Einheiten.

2.3.4.1 Subdelegation im Allgemeinen

Eine Subdelegation liegt vor, wenn die Exekutive eine an sie delegierte Rechtsetzungsbefugnis an eine untergeordnete Verwaltungsstelle weiterdelegiert. In der Regel übt der Bundesrat seine Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge als Gesamtbehörde aus.⁸³ Artikel 48a Absatz 1 RVOG bildet die allgemeine, formell-gesetzliche Grundlage, die den Bundesrat dazu ermächtigt, seine Zuständigkeit zum Abschluss eines Staatsvertrags zu subdelegieren:

Artikel 48a RVOG: Abschluss völkerrechtlicher Verträge

- 1 *Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an ein Departement delegieren. Bei Verträgen von beschränkter Tragweite kann er diese Zuständigkeit auch an eine Gruppe oder an ein Bundesamt delegieren.*
- 2 *Er erstattet der Bundesversammlung jährlich Bericht über die von ihm, von den Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge.*

Der Bundesrat kann somit den Abschluss von Verträgen an ein *Departement* subdelegieren. Handelt es sich um einen Vertrag von beschränkter Tragweite gemäss Artikel 7a Absatz 2 RVOG, kann der Bundesrat die Zuständigkeit auch an eine *Verwaltungseinheit* subdelegieren. Die parlamentarische Kommission hielt bei der Schaffung der Gesetzesbestimmung fest, die Delegation an Gruppen oder Ämter könne sich «insbesondere bei einer regelmässig notwendigen Anpassung von sehr

⁸³ Erläuterungen zu Art. 47^{bis}b Abs. 4 in Parl. Iv. 99.419, BBl 1999 V 4829.

technischen Anhängen internationaler Abkommen durchaus empfehlen.»⁸⁴ Der Bundesrat entscheidet alleine, ob es sich um einen Vertrag von beschränkter Tragweite handelt.

Damit die Vertragsabschlüsse des Bundesrates und der Verwaltung kontrolliert werden können, ist der Bundesrat gemäss Artikel 48a Absatz 2 RVOG verpflichtet, dem Parlament jährlich einen Bericht über die von ihm abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge vorzulegen (vgl. Abschnitt 2.3.6).⁸⁵

Der Bundesrat kann seine Zuständigkeit generell-abstrakt durch eine Bestimmung in einer Verordnung oder durch einen Bundesratsbeschluss subdelegieren. Es braucht aber in jedem Fall eine explizite Regelung der Zuständigkeit zum Vertragsabschluss; die grundsätzliche Zuständigkeit eine Verwaltungsstelle für den Gegenstand eines Vertrags reicht nicht. Ebenso wenig ist eine Verwaltungseinheit zuständig für den Vertragsabschluss, wenn ihr die Gesetzgebung ganz allgemein Aufgaben im Bereich völkerrechtlicher Verträge delegiert. In diesem Fall kann die Verwaltungsstelle zwar Vorbereitungs- und Ausführungsarbeiten übernehmen, aber für den Vertragsabschluss braucht es eine explizite Ermächtigung.⁸⁶

Eine Ausnahme von der Regel einer expliziten Ermächtigung besteht dann, wenn eine *Verwaltungseinheit* oder ein *Departement* durch die Organisationsverordnung des Departements oder in Spezialgesetzen die allgemeine Kompetenz hat, in ihrem Bereich internationale Beziehungen zu unterhalten. Auf der Grundlage dieser Kompetenz kann die Verwaltungseinheit zwar nicht grundsätzlich völkerrechtliche Verträge abschliessen, immerhin jedoch Verwaltungsvereinbarungen zu «rein administrativen oder organisatorischen Formalitäten», die einzig darauf ausgerichtet sind, die Zusammenarbeit zu vereinfachen. Dazu gehört beispielsweise «die blosser Verpflichtung, an Treffen teilzunehmen oder Daten über Fakten von beschränkter Tragweite auszutauschen», während die Verpflichtung zu finanziellen Leistungen nicht mehr darunterfallen würde.⁸⁷

2.3.4.2 Subdelegation bei militärischer Ausbildung und Rüstung

Artikel 2 Buchstabe b OV-VBS legt fest, dass das VBS «in Zusammenarbeit mit dem EDA, in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen mit ausländischen Staaten und internationalen Organisationen» kooperiert. Dies kann als allgemeine Kompetenz des *Departements VBS* zur Pflege internationaler Beziehungen verstanden werden und würde das VBS allenfalls auch berechtigen, gewisse Verwaltungsvereinbarungen abzuschliessen. In der Praxis sind solche Verwaltungsvereinbarungen im Militärbereich laut Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz im Rahmen der

⁸⁴ Erläuterungen zu Art. 47^{bis}b Abs. 4 in Parl. Iv. 99.419, BBl 1999 V 4830.

⁸⁵ Der Bundesrat kann den Abschluss von Verträgen ausserdem an Verwaltungseinheiten delegieren, wenn eine gesetzliche Grundlage die Delegation dieser Zuständigkeit ausdrücklich vorsieht, wobei die Tragweite in diesem Fall unerheblich ist. Vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 70.69, Mitteilung der Direktion für Völkerrecht des EDA und des Bundesamtes für Justiz des EJPD vom 14. Juni 2006, C.2, S. 1122–1124.

⁸⁶ VPB 70.69, C.2, S. 1122–24.

⁸⁷ VPB 70.69, E.2, S. 1130–31.

Verwaltungskonsultation selten. Mangels einer expliziten Ermächtigung zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge zur militärischen Ausbildung oder Rüstung in einer Verordnung ist das VBS nicht generell ermächtigt; vielmehr wäre hierfür ein spezifischer Bundesratsentscheid notwendig.

Auf der untergeordneten Ebene weist die OV-VBS der Gruppe *armasuisse* bestimmten Kompetenzbereichen (entspricht der Ebene der Bundesämter) der Gruppe *armasuisse* den Unterhalt internationaler Beziehungen zu, wobei die Bestimmungen etwas unklar bleiben.⁸⁸ Beim Departementsbereich Verteidigung fehlt eine entsprechende Bestimmung. Auf untergeordneter Ebene können deshalb nicht ohne weiteres internationale Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Für die Subdelegation der Kompetenz zum Abschluss von *Ausbildungsverträgen* an untergeordnete Verwaltungseinheiten findet seit dem 1. Januar 2011 Artikel 48a RVOG Anwendung. Vom 1. September 2001 bis 31. Dezember 2010 konnte der Bundesrat gemäss dem damals gültigen Artikel 48a Absatz 2 MG das VBS ermächtigen, «im Rahmen von Abkommen nach Absatz 1 Vereinbarungen über einzelne Ausbildungsvorhaben abzuschliessen.» Diese Regelung wurde mit der Änderung des Militärgesetzes vom 19. März 2010 durch die allgemeine Kompetenzregelung des RVOG ersetzt. Der Bundesrat argumentierte, die RVOG-Regelung sei flexibler, indem die Zuständigkeit nicht nur an das Departement, sondern auch an eine Gruppe oder ein Bundesamt delegiert werden könne. Dies sei von Vorteil, zumal es sich bei den Abkommen über einzelne Ausbildungsvorhaben, die auf der Basis eines Rahmenabkommens vereinbart werden sollen, «klarerweise um Verträge von beschränkter Tragweite» handle.⁸⁹ Mangels einer Verordnung, mit welcher der Abschluss von Verträgen zur Ausbildungszusammenarbeit nach Artikel 48a RVOG subdelegiert wird, braucht es für jeden einzelnen Fall einen entsprechenden Bundesratsbeschluss.⁹⁰

Bezüglich der Subdelegation der Abschlusskompetenz an untergeordnete Verwaltungseinheiten gilt bei Verträgen zur Rüstungskoooperation, wie bei jenen zur Ausbildungskoooperation, Artikel 48a RVOG. Das heisst, der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an ein Departement subdelegieren. Handelt es sich, wie bisher argumentiert wurde, um Verträge von beschränkter Tragweite, kann er diese Zuständigkeit auch an eine Gruppe oder an ein Bundesamt subdelegieren. Mangels einer Verordnung, mit welcher der Abschluss von Verträgen zur Rüstungszusammenarbeit nach Artikel 48a RVOG delegiert wird, braucht es einen entsprechenden Bundesratsbeschluss.

⁸⁸ Bei *armasuisse* hat der Kompetenzbereich Einkauf und Kooperationen die Funktion, «systematisch die Möglichkeiten von Kooperationen» zu prüfen (Art. 13 Bst. b OV-VBS), wobei unklar bleibt, inwiefern hier internationale Kooperationen gemeint sind. Der Kompetenzbereich Wissenschaft und Technologie hat die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Partnern als Aufgabe (Art. 13 Bst. d OV-VBS).

⁸⁹ Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung vom 7. März 2008, BBl **2008** 3235.

⁹⁰ Im Unterschied dazu existiert beispielsweise im Bereich der zivilen Friedensförderung eine Verordnungsbestimmung, durch die bestimmte Verwaltungsstellen zum Abschluss von Durchführungsvereinbarungen ermächtigt werden (Art. 6 der Verordnung vom 2. Dez. 2005 über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe [PVFMH], SR **172.220.111.9**).

2.3.5

Zustimmung/Ratifizierung

Ein internationales Abkommen wird für eine Vertragspartei nur verbindlich, wenn sie gegenüber den internationalen Vertragspartnern ihrer Zustimmung Ausdruck verleiht. Dies kann gemäss Art. 12 bis 16 der Wiener Vertragsrechtskonvention auf unterschiedliche Weise geschehen. Näher betrachtet werden in der Folge die Unterzeichnung und die Ratifizierung.

Gemäss internationalem Recht bestätigt der Bevollmächtigte mit der Unterzeichnung grundsätzlich nur die Endgültigkeit und Authentizität des verhandelten Texts, sofern nicht vereinbart wurde, dass die Unterzeichnung der Zustimmung entspricht.⁹¹ Jedoch ist die Partei durch die Unterzeichnung auch im ersten Fall gehalten, nichts zu tun, das die spätere Umsetzung des Vertrags beeinträchtigen könnte.⁹² Zudem gilt laut dem internationalen Recht eine Zustimmung auch als gegeben, wenn sie durch eine Person erfolgt, die nicht über eine entsprechende Vollmacht verfügte, wenn die andere Partei aufgrund der Umstände davon ausgehen musste, dass die Person als Vertreter des Staates handelte.⁹³ Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass sich die Partner im internationalen Umfeld aufeinander verlassen können und nicht leichtfertig Verträge unterzeichnet werden. Sie bedeutet aber, dass die Schweiz trotz allfälliger Nichteinhaltung innerstaatlicher Verfahren völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen kann.

Gemäss Artikel 184 Absatz 2 BV liegt die Unterzeichnung von Abkommen in der Kompetenz des Bundesrates als Gesamtbehörde. Eine genauere Regelung der Delegation dieser Kompetenz fehlt.

In der Praxis ermächtigt der Bundesrat ein Regierungsmitglied oder eine andere Person. In der Regel erfolgt die Ermächtigung gleich mit dem Bundesratsbeschluss zum Mandat oder zur Genehmigung. Die Bundeskanzlei stellt danach eine Vollmacht aus. Sie wird der anderen Partei im Original übergeben. Wenn der Bevollmächtigte die Kompetenz erhält, die Unterzeichnung zu delegieren, muss der Unterzeichnende den Originalbeleg der Delegation ebenfalls der anderen Partei übergeben.⁹⁴

Es ist üblich, dass die Unterzeichnung auf dem gleichen Niveau stattfindet: Unterzeichnet bei der einen Partei ein Regierungsmitglied, so unterzeichnet für den Partner ebenfalls ein Regierungsmitglied oder der Botschafter (diplomatisches Niveau), während bei der Unterzeichnung durch den Delegationsleiter sein Pendant beim Partnerstaat unterzeichnet (administratives Niveau).⁹⁵ Mit Ausnahme der Fälle, bei welchen die Unterzeichnung des Vertrags als definitiv vereinbart wurde, muss ein völkerrechtlicher Vertrag durch die Schweiz ratifiziert werden, um in Kraft treten zu können. Die Ratifizierung ist die einzige in der Verfassung vorgesehene Form, mit der die Schweiz ihre Zustimmung bekundet, durch einen Vertrag gebunden zu

⁹¹ Art. 10 und 12 der Wiener Vertragsrechtskonvention.

⁹² Art. 18 der Wiener Vertragsrechtskonvention.

⁹³ Art. 7 Abs. 1 und Art. 46 der Wiener Vertragsrechtskonvention. Gemäss Art. 7 Abs. 2 Bst. a der Wiener Vertragsrechtskonvention werden Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Aussenminister auch ohne Vollmacht als Vertreter des Staates angesehen.

⁹⁴ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 20, Rz. 95.

⁹⁵ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 21, Rz. 98.

sein.⁹⁶ Die Ratifikation bewirkt, dass der Vertrag völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangt.⁹⁷

Zuständig für die Ratifizierung ist gemäss Artikel 184 Absatz 2 BV der Bundesrat. Die Ratifizierung kann vorgenommen werden, nachdem die zuständige Instanz den Vertrag genehmigt hat. Die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags durch das Parlament kommt der Ermächtigung des Bundesrats gleich, den Vertrag zu ratifizieren. Der Bundesrat wird aber nicht dazu verpflichtet, d. h. es liegt in seinem Ermessen, ob er den Vertrag ratifiziert oder nicht.

In der Praxis ratifiziert der Bundesrat völkerrechtliche Verträge in den Tagen, Wochen oder – bei referendumsfähigen Beschlüssen – Monaten nach deren Genehmigung. Den Entscheid zur Ratifizierung trifft er bei Verträgen, die er selbst abschliessen kann, zusammen mit dem Entscheid zur Genehmigung. Bei Verträgen, die der Genehmigung durch das Parlament unterliegen, beschliesst er die Ratifizierung unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Regel gleichzeitig mit der Verabschiedung der Botschaft. Die Ratifikation erfolgt durch eine diplomatische Übermittlungsnote oder den formellen Austausch oder die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde.⁹⁸

2.3.6 Publikation

Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge wird an drei Orten bekanntgegeben, die sich bezüglich der Art der veröffentlichten Verträge unterscheiden: in der Amtlichen (bzw. der Systematischen) Sammlung des Bundesrechts, dem jährlichen Bericht des Bundesrates über die internationalen Verträge sowie der Datenbank Staatsverträge des EDA. Diese drei Bekanntgabeorte werden in Tabelle 6 kurz charakterisiert und in der Folge erläutert.

⁹⁶ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 26–27, Rz. 126.

⁹⁷ Thürer, Truong, Schwendimann, 2008, S. 2701, Rz. 13–14.

⁹⁸ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 26, Rz. 126 und 128–130.

Bekanntgabe von völkerrechtlichen Verträgen

Ort	Zugang	Art der veröffentlichten völkerrechtlichen Verträge	Umfang der Bekanntgabe	Zuständigkeit
Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS)	öffentlich (gedruckt und elektronisch)	<ul style="list-style-type: none"> – von Parlament genehmigte Verträge – «rechtsetzende» Verträge des Bundesrates – in Ausnahmefällen: <ul style="list-style-type: none"> – ausschliesslich behördenverbindliche Verträge – Verträge von beschränkter Tragweite – nicht veröffentlicht: <ul style="list-style-type: none"> – Verträge mit Dauer ≤ 6 Monate – geheime Verträge 	Vertragstext, übersetzt in Amtssprachen	Bundeskanzlei
Jährlicher Bericht des Bundesrats über die abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge	öffentlich (Bundesblatt, gedruckt und elektronisch)	<ul style="list-style-type: none"> – von Bundesrat genehmigte Verträge (Art. 7a RVOG) – von Departementen, Gruppen und Ämtern abgeschlossene Verträge (Art. 48a Abs. 1 RVOG) 	Titel, Kurzzusammenfassung, Inhalt und Gründe, Folgekosten, Rechtsgrundlage, Inkrafttreten, Kündigungsmodalitäten	Direktion für Völkerrecht
Datenbank Staatsverträge	öffentlich (Internet)	<ul style="list-style-type: none"> – alle gültigen völkerrechtlichen Verträge der Schweiz – wichtige nicht verbindliche Vereinbarungen 	Titel, Vertragstyp, Vertragsparteien, Datum von Abschluss, Inkrafttreten und Gültigkeit, zuständiges Amt	Direktion für Völkerrecht

2.3.6.1 Amtliche Sammlung

Die Art der in der *Amtlichen Sammlung* des Bundesrechts (AS) publizierten Verträge ist in Artikel 3 des Publikationsgesetzes (PublG)⁹⁹ geregelt:

Artikel 3 Völkerrechtliche Verträge und Beschlüsse des internationalen Rechts

- 1 *Soweit sie für die Schweiz verbindlich sind, werden in der AS veröffentlicht:*
 - a. *die völkerrechtlichen Verträge, die dem Referendum nach den Artikeln 140 Absatz 1 Buchstabe b und 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen;*
 - b. *die übrigen völkerrechtlichen Verträge, die Recht setzen oder zur Rechtsetzung ermächtigen;*
 - c. *die rechtsetzenden oder zur Rechtsetzung ermächtigenden Beschlüsse von Organisationen und Organen, die durch völkerrechtliche Verträge eingesetzt worden sind.*
- 2 *Der Bundesrat kann beschliessen, dass auch nicht rechtsetzende Verträge und Beschlüsse in der AS veröffentlicht werden.*
- 3 *Verträge, deren Geltungsdauer sechs Monate nicht übersteigt, sowie Verträge von beschränkter Tragweite werden nicht veröffentlicht. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen.*

Publiziert werden somit grundsätzlich gemäss Absatz 1 Buchstabe a sämtliche durch das Parlament genehmigten referendumsfähigen Abkommen sowie gemäss Buchstabe b die übrigen durch das Parlament genehmigten Verträge und vom Bundesrat in eigener Abschlusskompetenz genehmigte Verträge, die «rechtsetzenden» Charakter haben. Damit sollen laut Botschaft Abkommen ausgeschlossen werden, die wie Abkommen über Finanzhilfen «eher rechtsgeschäftlicher Natur» und ausschliesslich behördenverbindlich sind. Zudem sieht Absatz 2 vor, dass der Bundesrat auch nicht rechtsetzende Abkommen veröffentlichen kann. Diese Möglichkeit wurde laut Botschaft für Verträge geschaffen, die «für die Öffentlichkeit von einem gewissen Interesse sind.»¹⁰⁰

In Absatz 3 wird die Ausnahme festgehalten, wonach Verträge von beschränkter Tragweite grundsätzlich nicht veröffentlicht werden, wobei für die Einschätzung der Tragweite Artikel 7a RVOG ausschlaggebend ist, der während der Laufzeit der Evaluation revidiert wurde (vgl. Abschnitt 2.3.4). Nicht veröffentlicht werden laut Artikel 3 Absatz 3 PublG Verträge von kurzer Dauer, wobei eine Veröffentlichung zu erfolgen hat, sobald die Geltungsdauer aufgrund einer Vertragsverlängerung sechs Monate übersteigt (Art. 3 PublG).

Der letzte Satz in Artikel 3 PublG sieht die Gegenausnahme vor, wonach auch Verträge von beschränkter Tragweite unter Umständen veröffentlicht werden. In Artikel 2 der Publikationsverordnung (PublV)¹⁰¹ hat der Bundesrat diese Ausnahmen geregelt: Verträge von beschränkter Tragweite werden dann veröffentlicht, wenn

⁹⁹ SR 170.512.

¹⁰⁰ Botschaft des Bundesrates vom 22. Okt. 2003 zum Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrecht und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG), BBl 2003 7724.

¹⁰¹ Verordnung vom 17. Nov. 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsverordnung, PublV; SR 170.512.1).

«sie Rechte und Pflichten von Privaten betreffen» (Bst. a), in der AS veröffentlichte Verträge ändern (Bst. b) oder «die Veröffentlichung aus Gründen der Rechtssicherheit oder der Transparenz erforderlich ist» (Bst. c). Ebenfalls nicht veröffentlicht werden schliesslich völkerrechtliche Verträge, die im Interesse der Landesverteidigung geheim gehalten werden müssen (Art. 6 PublG). Über diese Verträge wird die Geschäftsprüfungsdelegation jährlich orientiert (Art. 8 PublV).

Die Rechtswirkung der Verträge für Private entsteht mit deren Veröffentlichung (Art. 8 Abs. 1 PublG). Ein nicht veröffentlichter Vertrag ist zwar völkerrechtlich bindend und bindet die staatlichen Organe, nicht aber andere Rechtssubjekte, sofern diese unter den gegebenen Umständen nicht vom Vertrag Kenntnis gehabt haben müssten.¹⁰²

Publiziert wird in der AS der Vertragstext, jeweils übersetzt in die vier Amtssprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Romanisch. Welche Sprachfassung von völkerrechtlichen Verträgen rechtlich bindend ist, richtet sich nach deren Bestimmungen (Art. 9 Abs. 2 PublG) und ist in der AS angegeben. Von bilateralen Verträgen, die der Publikationspflicht unterstehen, muss seit Inkrafttreten des Sprachengesetzes Anfang 2010 eine Originalfassung in mindestens einer Amtssprache des Bundes vorliegen.¹⁰³ Ansonsten können völkerrechtliche Verträge in englischer Sprache abgeschlossen werden, wenn eine besondere Dringlichkeit vorliegt, eine spezifische Form des Abkommens dies erfordert, oder es der üblichen Praxis der internationalen Beziehungen der Schweiz im betreffenden Bereich entspricht. Jedoch ist auch in diesen Fällen eine Originalfassung in einer der Amtssprachen anzustreben.¹⁰⁴ In bestimmten Fällen wird nicht der Vertragstext, sondern lediglich ein Verweis publiziert (Art. 5 PublG). Publiziert werden ebenfalls der Geltungsbereich von multilateralen Verträgen sowie allfällige Vorbehalte (vgl. Art. 4 PublV).

Die für die Verträge zuständigen Verwaltungsstellen müssen der Bundeskanzlei (Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen, KAV) sowie der Direktion für Völkerrecht den bereinigten Vertragstext sowie die Übersetzungen rechtzeitig vor der Publikation zustellen (Art. 30 Abs. 1 bis 3 und Art. 32 PublV).

Die in der AS publizierten völkerrechtlichen Verträge werden auch in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) nach Sachgebieten geordnet publiziert (Art. 11 PublG). AS und SR werden sowohl in gedruckter als auch in elektronischer Form publiziert (Art. 16 PublG).

2.3.6.2 Jährlicher Bericht des Bundesrates

Gemäss Artikel 48a Absatz 2 RVOG erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich Bericht über die von ihm, von den Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge. Publiziert werden müssen

¹⁰² Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 32, Rz. 163.

¹⁰³ Art. 13 Abs. 1 Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG; SR 441.1).

¹⁰⁴ Art. 5 Verordnung vom 4. Juni 2010 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SpV; SR 441.11); vgl. auch Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 32, Rz. 164.

sämtliche nach Artikel 7a Absatz 1 und 2 in Verbindung mit Artikel 48a Absatz 1 RVOG abgeschlossenen Verträge, einschliesslich der Vertragsänderungen. Diese Pflicht zur Berichterstattung wurde eingeführt, damit die Bundesversammlung die Vertragspraxis des Bundesrats überprüfen kann. Man erhoffte sich, «dass eine solche Rechenschaftspflicht den Bundesrat zu einer umsichtigen Handhabung der ihm übertragenen Abschlusszuständigkeit anhält.»¹⁰⁵

Das Parlament kann den Bundesrat mittels Motion verpflichten, ihm einen Vertrag nachträglich im ordentlichen Verfahren zur Genehmigung vorzulegen.¹⁰⁶ Der Bundesrat kann dann den betreffenden Vertrag der Bundesversammlung mit einer separaten Botschaft zur Genehmigung unterbreiten oder aber ihn auf den nächstmöglichen Termin kündigen. Die nachträgliche Genehmigung durch das Parlament hat keine aufschiebende Wirkung; der Vertrag bleibt während dem parlamentarischen Verfahren in Kraft. Wird der Vertrag nachträglich abgelehnt, muss er auf den nächstmöglichen Termin gekündigt werden.¹⁰⁷

Die Zuständigkeiten und Verfahren zur Erstellung des Berichtes sind auf Verordnungsstufe nicht näher geregelt.¹⁰⁸ In der Praxis stellt die Sektion Staatsverträge der Direktion für Völkerrecht im EDA die Informationen, welche die Departemente liefern, in Berichtsform zusammen.¹⁰⁹ Der Bericht wird unter dem Titel «Bericht über die im Jahr 20XX abgeschlossenen internationalen Verträge» der Bundesversammlung unterbreitet und im Bundesblatt publiziert, das auch elektronisch publiziert wird.

Die Berichte enthalten den Titel und das Datum des Abschlusses und, wie vom Parlament bei der Einführung der Berichterstattungspflicht gewünscht,¹¹⁰ für jeden Vertrag kurze Angaben zum Inhalt, zu den Beweggründen des Abschlusses, den Folgekosten sowie zur Rechtsgrundlage der Genehmigung. Ausserdem ist das Datum des Inkrafttretens angegeben, allenfalls die Geltungsdauer sowie die Kündigungsmodalitäten. Die Vertragsänderungen sind departementsweise in einer Tabelle aufgelistet, zusammen mit Angaben, wann und in welcher Form von Beschluss die Änderung vorgenommen wurde, das Datum des Inkrafttretens der Änderung, die Rechtsgrundlage, der Inhalt der Änderung und die Folgekosten.

2.3.6.3 Datenbank Staatsverträge

Die Direktion für Völkerrecht im EDA unterhält eine übers Internet zugängliche Datenbank der Staatsverträge.¹¹¹ Diese Datenbank hat rechtlich keine Wirkung, sondern ist eine reine Zusammenstellung.

¹⁰⁵ Erläuterungen zu Art. 47^{bis}b Abs. 5 in Parl. Iv. 99.419, BBl 1999 V 4830–4831.

¹⁰⁶ Ehrenzeller, Thürer, Isliker, 2008, S. 2452–2453, Rz. 46.

¹⁰⁷ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 25, Rz. 123.

¹⁰⁸ In der Organisationsverordnung vom 20. April 2011 für das EDA (SR 172.211.1) heisst es in Art. 8 Abs. 3 Bst. d nur: Die Direktion für Völkerrecht «betreibt das Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen, führt die dazugehörige Dokumentation und nimmt Depositarfunktionen wahr.»

¹⁰⁹ Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 25, Rz. 122.

¹¹⁰ Erläuterungen zu Art. 47^{bis}b Abs. 5 in Parl. Iv. 99.419, BBl 1999 V 4830.

¹¹¹ www.eda.admin.ch/vertraege (Stand: 10. Juni 2014).

Die Datenbank hat den Anspruch, möglichst komplett alle zu einem bestimmten Zeitpunkt gültigen Verträge aufzuführen.¹¹² Neben völkerrechtlichen Verträgen werden auch wichtige nicht bindende internationale Vereinbarungen aufgeführt. Angegeben ist das Sachgebiet des Vertrags gemäss der Systematik der Systematischen Rechtssammlung, der Titel inkl. Übersetzungen, sofern vorhanden, sowie die gültige Sprachfassung, der Vertragstyp, die Vertragsparteien, Datum von Abschluss, Inkrafttreten und Gültigkeit sowie das zuständige Amt. Zudem ist angegeben, ob es Anhänge oder Änderungen zu den Verträgen gibt. Die Texte zu den aufgeführten Verträgen sind im Prinzip bei der Direktion für Völkerrecht verfügbar.

2.4 VBS-interne Kompetenzregelungen

Zusammenfassung

Im Rahmen der Evaluation wurden die in Tabelle 7 aufgeführten Vorgaben und Weisungen untersucht, um festzustellen, welche Stelle im VBS für internationale Verträge zuständig ist. Die Analyse ergibt, dass in den verschiedenen Dokumenten unterschiedliche Vorgaben gemacht werden und die Stellen unterschiedlich bezeichnet sind. Insgesamt lässt sich sagen, dass grundsätzlich der Bereich Recht des Generalsekretariats VBS (GS VBS) sowie die Rechtsdienste der Departementsbereiche zuständig sind für internationale Verträge.

¹¹² Direktion für Völkerrecht, 2010, S. 33, Rz. 171: « La DDIP du DFAE tient à jour un inventaire aussi complet que possible de tous les traités intéressant la Suisse ».

Tabelle 7

Departementsinterne Kompetenzregelungen: analysierte Dokumente

Erlassen durch	Bereich	Titel	Kurztitel	Erlassen am	Gültig bis	Status
Bundesrat	A+R	Organisationsverordnung VBS (SR 172.214.1)	OV-VBS	07.03.2003	unbefristet	Stand 01.01.2014
Bundesrat	A+R	Verordnung über internationale militärische Kontakte	VIMK	24.06.2009	unbefristet	Stand 01.08.2009
Vorsteher VBS	A+R	Geschäftsordnung VBS	GO-VBS	01.01.2012	31.05.2014	in Revision ³
Generalsekretär VBS	A+R	Weisungen über das Rechtswesen im VBS	---	05.07.2004	31.12.2014	ausser Kraft
Vorsteher VBS	A+R	Weisungen über das Rechtswesen im VBS	WRW	24.11.2014	31.12.2018	in Kraft
Vorsteher VBS	A	Weisungen für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland	MilAZA	01.12.2003	unbefristet	in Kraft
Chef der Armee ¹	A	Geschäftsordnung der Gruppe Verteidigung	GO V	01.01.2013	unbefristet	in Kraft
Chef Armeestab ²	A	Geschäftsordnung Armeestab	GO A Stab	01.07.2013	unbefristet	in Kraft
Chef der Armee	A	Weisungen über die internationalen Kontakte d. Armee	INTAKTA	01.01.2014	31.12.2023	in Kraft

Legende: Bereich: A = Ausbildung; R = Rüstung.

¹ Genehmigung durch Vorsteher VBS

² Genehmigung durch Chef der Armee

³ Status gemäss Übersicht der geltenden Weisungen des VBS, Stand: 31. Dez. 2013

In der Folge werden die vorhandenen Kompetenzregelungen in der Reihenfolge gemäss Tabelle 7 dargestellt.

Artikel 2 Buchstabe b der Organisationsverordnung VBS (OV-VBS)¹¹³ legt fest, dass das VBS, «in Zusammenarbeit mit dem EDA, in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen mit ausländischen Staaten und internationalen Organisationen» kooperiert. Gemäss Artikel 5 Buchstabe g OV-VBS sorgt das GS VBS für die Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Rechtsberatung. Damit ist das *GS VBS* grundsätzlich auch für internationale Verträge zuständig.

Laut dem Anhang 3 der Geschäftsordnung des VBS¹¹⁴ ist der *Bereich Recht des GS VBS* bei internationalen Rechtstexten verantwortlich für den Prozess der Durchführung. Der Entscheid liegt beim Vorsteher VBS oder beim Bundesrat, sofern in Anhang 2 keine Delegation der Unterschriftsberechtigung vorgesehen ist. Dies ist nicht der Fall, folglich obliegt der Entscheid dem Vorsteher VBS oder dem Bundesrat.

Die im Untersuchungszeitraum der Evaluation (2010 bis 2013) gültigen Weisungen des Generalsekretärs VBS über das Rechtswesen im VBS präzisieren, dass das zentrale Kompetenzzentrum *Recht des GS VBS* die «politisch bedeutsamen Rechtsetzungsvorhaben» im internationalen Bereich führt, während die «zentralen Rechtsdienste der Departementsbereiche» die Verantwortung für die übrigen Rechtsetzungsprojekte tragen.¹¹⁵ Die *Rechtsdienste der Departementsbereiche* müssen sich gemäss den Weisungen über das Rechtswesen im VBS bei der Erarbeitung internationaler Rechtstexte an bestimmte Ablaufschemata halten, die in den Anhängen 3 und 4 der Weisungen über das Rechtswesen im VBS vom 5. Juli 2004 aufgeführt sind. Vor der Erteilung eines Mandats ist eine Vorprüfung vorgesehen.¹¹⁶ Der Entscheid über das Mandat liegt gemäss dem Ablaufschema bei den *Bereichen Recht und Sicherheitspolitik des GS VBS*. Dabei ist vorgesehen, dass der Bereich Recht des GS VBS mit dem Entscheid zur Verhandlungsaufnahme die Federführung und evtl. die Verhandlungsdelegation festlegt. Die Verhandlungsführung liegt gemäss Schema dagegen in der Verantwortung der *Rechtsdienste der Departementsbereiche*, des «*sachkompetenten Amtes*» oder des «*Prozessowners*». Die Unterzeichnung findet in jedem Fall erst nach einer VBS-internen sowie einer Ämterkonsultation statt und, falls die Kompetenz für die Genehmigung nicht bei einer untergeordneten Verwaltungseinheit liegt, erfolgt erst nach einem entsprechenden Bundesratsbeschluss.

Nach Abschluss der Datenerhebungen für die Evaluation wurden die Weisungen über das Rechtswesen im VBS revidiert und sind per 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Aus der Liste der Fachrechtsdienste im VBS, die den Weisungen beiliegt, ist er-

¹¹³ Organisationsverordnung vom 7. März 2003 für das VBS (OV-VBS; SR 172.214.1).

¹¹⁴ Geschäftsordnung VBS vom 1. Januar 2012, Anhang 3, Supportprozess Recht.

¹¹⁵ Art. 3.1.1 Abs. 3 und Art. 3.2.1 Abs. 3 Bst. a Weisungen des VBS über das Rechtswesen im VBS vom 5. Juli 2004.

¹¹⁶ Gemäss Anhang 3 müssen die Vorhaben beim GS VBS (Bereiche Recht und Sicherheitspolitik) angemeldet werden. Anhang 4 legt sehr genau fest, welche Angaben für die Anmeldung gemacht werden müssen: Es muss erläutert sein, weshalb ein internationaler Rechtstext nötig ist, inwiefern dieser mit dem schweizerischen Recht vereinbar ist und welche Auswirkungen das Erlassprojekt hat. Ebenfalls aufzulisten sind die Zuständigkeiten sowie die Verfahrensschritte und Termine. Auf dieser Grundlage führt das GS VBS eine rechtliche und politische Vorprüfung durch, bei der allenfalls weitere Stellen, namentlich die Direktion für Völkerrecht und die Politische Direktion des EDA, beigezogen werden.

sichtlich, dass im Ausbildungsbereich die *IB V*, namentlich der Bereich *Kriegsvölkerrecht*, für internationale Sicherheitskooperationen des Departementsbereichs Verteidigung und damit auch für die Kooperation bei der militärischen Ausbildung zuständig sind. Für internationale Abkommen sind die *IB V* fachlich direkt dem *Recht VBS* beim *GS VBS* unterstellt. Innerhalb des Bereichs *Recht VBS* ist der Bereich *Rechtsanwendung VBS* für internationale Rechtsetzungsgeschäfte zuständig. Bezüglich internationalen Rechtsgeschäften im Rüstungsbereich fehlt in der Beilage eine spezielle Erwähnung, womit gemäss Ziffer 3 der Weisungen der zentrale Rechtsdienst von *armasuisse* zuständig ist.

In Anhang 3 findet sich ausserdem ein revidiertes Ablaufschema für Rechtsetzungsprozesse für internationale Rechtstexte, an das sich die einzelnen Einheiten gemäss Ziffer 10 Absatz 4 Buchstabe c der Weisungen über das Rechtswesen im *VBS* zu halten haben. Nach wie vor findet eine Vorprüfung durch das *Recht VBS* und *SIPOL VBS* durch. In Anhang 4 wird ein Muster als Grundlage dargestellt. Das Verhandlungsmandat soll «gemäss internen Weisungen» eingeholt werden, wobei der *PVK* für die militärische Ausbildung und Rüstung keine solchen bekannt sind. Das Mandat wird entweder durch den Bundesrat, den Chef *VBS* oder den Chef der Armee erteilt. Für die Ausarbeitung des Entwurfs und die Verhandlungen ist der *zuständige Rechtsdienst* zusammen mit dem *Fachbereich* verantwortlich. Zum Schluss des Schemas ist vorgesehen, dass das Original des Rechtstextes nach Unterzeichnung durch das *Recht VBS* zuhanden der Direktion für Völkerrecht und des Bundesarchivs abgegeben wird. Bei Rechtstexten, die in der Kompetenz des *VBS*, eines Departementsbereichs oder eines Bundesamts unterzeichnet werden, fehlt dagegen der Hinweis, dass das Original abgegeben werden muss.

In der *VIMK* sind keine Kompetenz- oder Verfahrensregeln zum Abschluss internationaler Verträge enthalten.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Organisationseinheiten in den verschiedenen Weisungen unterschiedlich bezeichnet werden. Dies gilt auch für die Dokumente zum Ausbildungsbereich.

2.4.1 Vorgaben Ausbildungsbereich

Gemäss den aktuell geltenden übergeordneten Weisungen über das Rechtswesen im *VBS* sind die *IB V*, namentlich der Bereich *Kriegsvölkerrecht*, für Abkommen im Ausbildungsbereich zuständig.

Laut den Weisungen für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (*MilAZA*) von 2003¹¹⁷ liegt die Federführung für die Ausarbeitung von Rahmenabkommen und Durchführungsvereinbarungen im Bereich der Ausbildung bei der *Armee (Bereich Verteidigung)*, wobei die zuständige Stelle nicht genauer festgelegt wird. Die Armee hat für die Beurteilung der sicherheitspolitischen Opportunität und departementsübergreifende Aspekte die Direktion für Sicherheitspolitik (heute Bereich Sicherheitspolitik des *GS VBS*) zu konsultieren. Im Übrigen, so die *MilA-*

¹¹⁷ S. 6, Punkt 5.4 der Weisungen für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (*MilAZA*) vom 1. Dez. 2003.

ZA-Weisungen, richte sich das Verfahren nach den Weisungen über das Rechtswesen im VBS.

Die Geschäftsordnung des Departementsbereichs Verteidigung weist in Artikel 5.2 Buchstabe i den *Direktunterstellten des CdA* die Aufgabe zu, «Rechtserlasse und internationale Vereinbarungen im eigenen Aufgabenbereich gemäss den Vorgaben CdA in Zusammenarbeit mit der IB V und dem Recht V» zu «bearbeiten».

Die Geschäftsordnung des Armeestabs schreibt ihrerseits dem *Stab des CdA* die Verantwortung für die «Rechtsberatung, Rechtssetzung, Rechtsanwendung ... für die ganze Gruppe Verteidigung» zu. Die *IB V* haben gemäss diesem Dokument die Aufgabe, die «militärstrategischen und rechtlichen Voraussetzungen für die Ausbildungskooperation sowie internationale Einsätze und Kontakte über das gesamte Leistungsprofil der Armee» zu schaffen und den CdA sowie seine Direktunterstellten in internationalen Rechtsbelangen zu beraten.¹¹⁸

Damit bleibt etwas unklar, welche Stelle für die Vorbereitung und Durchführung von Vertragsverhandlungen zuständig ist: die IB V bzw. der Bereich Kriegsvölkerrecht, die Direktunterstellten des CdA oder der Stab des CdA.

2.4.2 Vorgaben Rüstung

Gemäss den übergeordneten Vorgaben müsste der zentrale Rechtsdienst von armasuisse für die Abkommen zuständig sein. Zusätzlich wird in Artikel 13 OV-VBS die (internationale) Zusammenarbeit als Funktion von zwei Kompetenzbereichen erwähnt:

- Kompetenzbereich Einkauf und Kooperationen: «prüft systematisch die Möglichkeiten von Kooperationen» (Art. 13 Bst. b OV-VBS), wobei unklar bleibt, inwiefern hier internationale Kooperationen gemeint sind.
- Kompetenzbereich Wissenschaft und Technologie: «deckt die Wissenschafts- und Technologiebedürfnisse des VBS im Rahmen von Netzwerken und Kooperationen mit nationalen und internationalen Partnern ab» (Art. 13 Bst. d OV-VBS).

Im Managementsystem von armasuisse findet sich keine Prozessbeschreibung für den Abschluss von Staatsverträgen.¹¹⁹ Auch sonst wurden der PVK keine Vorgaben vorgelegt, welche die Kompetenzen für den Abschluss internationaler Abkommen bei armasuisse regeln würden.

¹¹⁸ Anhang 4, Abs. 11.2 Bst. e bzw. Abs. 11.9 Bst. d und n Geschäftsordnung Armeestab vom 1. Juli 2013.

¹¹⁹ Beim Prozess «Bearbeitung und Nutzung Aussennetzwerk», welcher die Leistungserstellung des Fachbereichs Aussenbeziehungen beschreibt, der die Staatsverträge faktisch aushandelt, sind sie lediglich als Rahmenbedingung für die Leistungserstellung erwähnt.

2.5 Bewertung der rechtlichen Vorgaben

Die rechtlichen Vorgaben werden bezüglich ihrer Klarheit bewertet. Auf dieser Grundlage wird die erste Evaluationsfrage beantwortet.

2.5.1 Klarheit

Zusammenfassung

Sind die rechtlichen Vorgaben zu internationalen Kooperationen im Ausbildungs- und Rüstungsbereich klar? Diese Evaluationsfrage muss eher verneint werden. Zwar hat die Direktion für Völkerrecht eine Übersicht zu den relevanten Bestimmungen beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen erstellt, jedoch gibt es gewisse Unklarheiten, welche Rechtsvorgaben zusätzlich spezifisch für die Kooperationen im Ausbildungs- und Rüstungsbereich relevant sind. Die Vorgaben zu den VBS-internen Zuständigkeiten waren im betrachteten Untersuchungszeitraum (2010 bis 2013) widersprüchlich, wurden jedoch mittlerweile zu einem guten Teil revidiert. Es gibt keinerlei Vorgaben, wann es aus rechtlicher Sicht überhaupt ein Abkommen für die internationale Kooperation im Militärbereich braucht. Der Inhalt der Abkommen ist auf rechtlicher Ebene nur grob abgesteckt, während zur Form der Abkommen (Bezeichnung, Formulierung) Praxisvorgaben, nicht jedoch verbindliche Vorgaben existieren, was in der Vergangenheit für Interpretationsprobleme gesorgt hat. Für den Prozess des Abschlusses von Verträgen sind sowohl im internationalen als auch im nationalen Recht lediglich die Eckpunkte geregelt. Namentlich zur Mandatierung, die bundesinterne Verfahren betrifft und damit im Prinzip geregelt werden könnte, gibt es keine verbindlichen Vorgaben.

Um zu einer Aussage zur Klarheit der rechtlichen Vorgaben zu gelangen, werden ihre Übersichtlichkeit, ihre inhaltliche Kohärenz und ihre Bestimmtheit bewertet.

2.5.1.1 Übersichtlichkeit

Zusammenfassung

Bei der Übersichtlichkeit wird bewertet, ob sich die relevanten Rechtsbestimmungen einfach identifizieren lassen. Insgesamt kommt die PVK zum Ergebnis, dass die Übersichtlichkeit generell dank einer Zusammenstellung der Direktion für Völkerrecht hinreichend, in Bezug auf den Abschluss internationaler Verträge im Militärbereich in gewissen Punkten aber ungenügend ist.

Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist nicht in einem Gesetz geregelt. Vielmehr sind verschiedene Gesetze relevant. In der Arbeitshilfe der Direktion für Völkerrecht¹²⁰ sind die verschiedenen relevanten Bestimmungen zusammengestellt, was für die Übersicht sehr hilfreich ist. Es wäre deshalb sicherlich wünschenswert, dass dieses Dokument auf aktuellem Stand gehalten wird.

¹²⁰ Direktion für Völkerrecht, 2010, Guide de la pratique en matière de traités internationaux.

Für Verträge im Bereich der militärischen Ausbildung und Rüstung fehlt eine spezielle Übersicht zu den relevanten Bestimmungen. In Interviews wurden gegenüber der PVK zum Teil Dokumente genannt, die zwar für die internationale Zusammenarbeit generell relevant sind, den Abschluss internationaler Verträge aber höchstens am Rande berühren (z. B. VIMK,¹²¹ Weisungen INTAKTA). Im Rüstungsbereich wurde das Kriegsmaterialgesetz vereinzelt als Leitplanke genannt, doch blieb offen, inwiefern es für den Abschluss von Rüstungsrahmenabkommen eine Rolle spielt. Die Übersicht über die relevanten Weisungen und Vorgaben fehlte punktuell auch den zuständigen Stellen. Zudem ist in den einzelnen Dokumenten nicht angegeben, auf welche übergeordneten rechtlichen Vorgaben sie sich beziehen.

Die EFK stellte in einer Prüfung Ende 2012 ebenfalls fest, dass nicht klar ist, durch welche Ausführungsbestimmungen die einzelnen Artikel des Militärgesetzes präzisiert werden. Sie empfahl, «die internen Weisungen zu koordinieren und zu aktualisieren sowie den Bezug zu den gesetzlichen Grundlagen aufzuzeigen und zu umschreiben.»¹²² Der Armeestab erklärte sich mit dieser Empfehlung einverstanden und überarbeitete die INTAKTA-Weisungen, die allerdings für den Abschluss internationaler Verträge nur bedingt relevant sind, innert der angegebenen Frist, d. h. bis Ende 2013. In der Stellungnahme zu den EFK-Empfehlungen wurde zudem innert der gleichen Frist die Revision der Weisungen über das Rechtswesen im VBS durch das GS VBS in Aussicht gestellt; diese erfolgte jedoch erst ein knappes Jahr später.

2.5.1.2 Inhaltliche Kohärenz

Zusammenfassung

Bei der inhaltlichen Kohärenz wird bewertet, inwiefern die rechtlichen Vorgaben frei von Widersprüchen sind. In Bezug auf die VBS-internen Vorgaben zu den Zuständigkeiten für den Abschluss internationaler Abkommen gab es im untersuchten Zeitraum (2010 bis 2013) widersprüchliche Angaben, die jedoch unterdessen zu einem wichtigen Teil ausgeräumt worden sind. Die gesetzlichen Vorgaben zur inhaltlichen Ausrichtung der Kooperationen sind kohärent, wobei bei der Konkretisierung der Aufträge der Armee eine gewisse Gewichtsverschiebung hin zu einer stärkeren Betonung der Unterstützung von zivilen Behörden festzustellen ist.

Im Untersuchungszeitraum der Evaluation (2010 bis 2013) war die Kohärenz namentlich bei den VBS-internen Vorgaben nicht gegeben. So wurde die Zuständigkeit für internationale Verträge verschiedenen Stellen zugewiesen, nur nicht klar jenen, die faktisch dafür zuständig waren (IB V, vgl. Kapitel 4.4.1.3; Aussenbeziehungen armassuisse, vgl. Kapitel 5.4.1.3). Erschwerend kam hinzu, wie bereits die EFK in ihrer Prüfung festgestellt hatte,¹²³ dass die Bezeichnungen der einzelnen Stellen änderten, und zwar nicht nur innerhalb des Departementsbereichs Verteidigung, son-

¹²¹ Gemäss Stellungnahme des BJ in der Verwaltungskonsultation dient die VIMK protokollarischen Fragen; ihre Relevanz im Zusammenhang mit Verhandlungen zu internationalen Abkommen im Militärbereich wurde grundsätzlich in Frage gestellt.

¹²² Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee, Teilbericht 2 der EFK, Armeestab / Internationale Beziehungen Verteidigung und Recht VBS, vom 13. Dezember 2012, S. 13.

¹²³ EFK, 2012, S. 13.

dem auch beim Departement, ohne dass die Weisungen entsprechend angepasst worden wären. So blieben die formellen Zuständigkeiten unklar und entsprachen nicht der in der Praxis gelebten Kompetenzverteilung. Mit der Anpassung der Weisungen über das Rechtswesen im VBS per 1. Januar 2015 wurden die formellen an die tatsächlichen Zuständigkeiten angepasst, wobei bezüglich der Vorbereitung und Verhandlung von internationalen Abkommen die formellen Zuständigkeiten sowohl im Ausbildungsbereich (IB V einerseits und Direktunterstellte des CdA andererseits) wie auch im Rüstungsbereich (Recht armasuisse gegenüber Aussenbeziehungen armasuisse bzw. den einzelnen Kompetenzbereichen) weiterhin etwas unklar sind.

Die rechtlichen Grundlagen zum Inhalt von Ausbildungs- und Rüstungskooperationsverträgen sind kohärent. Von der Ausbildung wird explizit die Ausrichtung auf den Auftrag der Armee verlangt, während eine entsprechende Bestimmung für die Rüstung fehlt. Der Auftrag der Armee erfährt bei seiner Konkretisierung durch Gesetz und Verordnung eine gewisse Akzentverschiebung, indem die Unterstützung von zivilen Behörden als subsidiäre Aufgabe stärker betont wird. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee (WEA) schlägt der Bundesrat vor, den entsprechenden Aufgabenkatalog im Militärgesetz zu erweitern.

2.5.1.3 Bestimmtheit

Zusammenfassung

Bei der Bestimmtheit wird bewertet, ob die rechtlichen Vorgaben soweit konkretisiert sind, dass eine einheitliche Anwendung gewährleistet ist. Grundsätzlich gilt es zu bedenken, dass der Abschluss internationaler Verträge immer auch vom Partnerland abhängt, weshalb allzu bestimmte rechtliche Vorgaben hinderlich sein können. Dennoch kommt die PVK zum Schluss, dass der Bestimmtheitsgrad der rechtlichen Vorgaben insgesamt eher gering ist. Der Inhalt von internationalen Verträgen für die militärische Ausbildungs- und Rüstungskooperation ist auf rechtlicher Ebene nur in groben Zügen bestimmt. Es fehlen Grundsätze, wann es aus rechtlicher Sicht notwendig oder wünschenswert ist, mit einem Land ein Abkommen zur Ausbildungs- oder Rüstungskooperation abzuschliessen. Zur Bezeichnung und Formulierung von Verträgen gibt es unverbindliche Praxisvorgaben, nicht jedoch klare Formvorschriften, was zu einem Ermessensspielraum bei der Einschätzung der rechtlichen Tragweite eines Texts führt, der in der Vergangenheit Probleme verursacht hat. Zum Prozess des Abschlusses internationaler Verträge sind im internationalen und im nationalen Recht nur die Eckpunkte geregelt. Namentlich fehlen im Unterschied zum multilateralen Bereich Richtlinien, wann ein Verhandlungsmandat des Bundesrates notwendig ist.

Regeln die rechtlichen Vorgaben klar, wann ein internationales Abkommen abgeschlossen werden muss und welche Form und welchen Inhalt es haben muss? Diese Fragen sind aufgrund der Analyse der PVK eher zu verneinen. Gemäss der Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz im Rahmen der Verwaltungskonsultation wären starre rechtliche Vorgaben zu diesen Aspekten nicht zielführend, weil ihre Umsetzung nicht allein von der Schweiz, sondern auch vom jeweiligen internationalen Partner abhängt. Der Bestimmtheit sind somit Grenzen gesetzt. Die PVK hat jedoch festgestellt, dass auch auf Weisungsebene nur beschränkt Grundsätze formuliert

worden sind, welche eine möglichst einheitliche Anwendung der rechtlichen Bestimmungen gewährleisten würden.

Nicht jede Art eines internationalen Kontakts erfordert eine völkerrechtliche Grundlage. Ab welchem Punkt eine vertragliche Vereinbarung in Form eines Rahmenabkommens oder einer Durchführungsvereinbarung erforderlich oder zumindest wünschenswert ist, geht aus den rechtlichen Vorgaben nicht hervor und wurde auch auf Weisungsebene nicht präzisiert. Im Bereich der Ausbildungskooperation wurde auf Weisungsstufe immerhin festgelegt, dass einzelne Ausbildungsvorhaben grundsätzlich auf einem Rahmenabkommen beruhen sollen.

Auch die Form der Abkommen bleibt aufgrund der rechtlichen Bestimmungen offen. Gemäss internationalem Recht (Wiener Vertragsrechtskonvention) können Abkommen sehr unterschiedliche Formen haben, und das Landesrecht sieht für die Schweiz – im Unterschied zu anderen Staaten – keine Einschränkungen vor. So tragen die Abkommen beispielsweise unterschiedliche Bezeichnungen, sind inhaltlich aber sehr ähnlich. Ob es sich bei einem Abkommen um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, bestimmt allein der Inhalt, doch lassen die entsprechenden Bestimmungen ein Ermessen zu. Dies zeigte sich im Fall der Rahmenvereinbarung zwischen der Schweiz und Schweden über die Beschaffung des Gripen: Weil diese vom VBS ursprünglich als «rechtlich nicht verbindliche Vereinbarung» eingestuft wurde, wurde sie dem Bundesrat zunächst nicht zur Genehmigung vorgelegt; dementsprechend gab es vorgängig zum Abschluss auch kein Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren. Nachdem das BJ das Vorgehen beim Vertragsabschluss beanstandete, verfasste es zusammen mit den zuständigen Stellen des VBS ein Gutachten, das entgegen der ursprünglichen Einschätzung durch das VBS schliesslich zum Ergebnis gelangte, dass es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelte.¹²⁴ Das VBS korrigierte seine Position und stufte die Gripen-Rahmenvereinbarung mit Schweden schliesslich als verbindlichen Staatsvertrag ein.¹²⁵ Die Rahmenvereinbarung wurde nachträglich vom Bundesrat genehmigt. Dass sich die rechtliche Tragweite eines Dokuments nicht direkt aus seiner Bezeichnung erschliessen lässt, stellt somit für die Beteiligten eine Herausforderung dar, wobei der Leitfaden der Direktion für Völkerrecht Hinweise zum Sprachgebrauch in Vertragstexten bereitstellt.

Der Inhalt von Abkommen zur internationalen Ausbildungs- und Rüstungskooperation wird in den rechtlichen Grundlagen eher offen formuliert. Bei den Ausbildungskooperationen werden im Militärgesetz lediglich mögliche Kooperationsformen (Ausbildung schweizerischer Truppen im Ausland bzw. ausländischer Truppen in der Schweiz usw.) definiert, nicht jedoch die Inhalte. Zudem wird die Benutzung von Einrichtungen und Material als Teil der Kooperation festgelegt. Auf Weisungsstufe¹²⁶ wurden die Inhalte der Rahmenabkommen etwas genauer festgelegt. Bei den Rüstungskooperationen sind die möglichen Inhalte der Verträge im Gesetz etwas genauer definiert, doch sind die einzelnen Stichworte sehr umfassend und ist die Aufzählung nicht abschliessend.

¹²⁴ Die Vertragsabschlusskompetenz von armasuisse, Informationsnotiz des EJPD an die Mitglieder des Bundesrates vom 18. Jan. 2013.

¹²⁵ VBS, 2012, Zur Frage der Gültigkeit der Rahmenvereinbarung Schweiz-Schweden (Gripen Framework Agreement) vom 24. Aug. 2012; «Der Bund» vom 31. Okt. 2012, «Rahmenvereinbarung zum Gripen ist nichtig»; «Der Bund» vom 1. Nov. 2012, «Das VBS schwenkt in Sachen Gripen-Vereinbarung um».

¹²⁶ MilAZA-Weisungen 2003, S. 5.

Zum Prozess des Abschlusses internationaler Abkommen sind in der Wiener Vertragsrechtskonvention und im RVOG nur die Eckpunkte festgelegt. Hinreichend bestimmt sind die Vorgaben zur Genehmigung und die Vorgaben zur Publikation, die als einzige auf Verordnungsebene präzisiert wurden. Zu Mandatierung und Verhandlung gibt es dagegen keine und zur Sondierung und Zustimmung nur sehr rudimentäre rechtliche Vorgaben. Gerade bei der Mandatierung und Zusammenstellung einer Verhandlungsdelegation stellt sich die Frage, ob genauere Vorgaben möglich wären, um die Anwendung in der Praxis beim Abschluss bilateraler Verträge im Militärbereich zu vereinheitlichen. Generell ist bis anhin nicht geklärt, wann bei bilateralen Verhandlungen ein Verhandlungsmandat des Bundesrates notwendig ist. Bei multilateralen Verträgen dagegen hat der Bundesrat hierzu Richtlinien formuliert.

3

Strategische Vorgaben

In diesem Kapitel werden die strategischen Vorgaben in Bezug auf die internationalen Kooperationen im Militärbereich beschrieben. Zunächst wird das *methodische Vorgehen* dargestellt. Im zweiten Abschnitt folgt die Analyse der *übergeordneten strategischen Vorgaben*, bevor im dritten und vierten Abschnitt auf die Vorgaben eingegangen wird, die spezifisch für den *Ausbildungsbereich* bzw. den *Rüstungsbereich* gelten. Im letzten Abschnitt werden die strategischen Vorgaben *bewertet*. Dabei wird die zweite Fragestellung der Evaluation beantwortet: Sind die strategischen Vorgaben zu internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung klar?

3.1

Methodisches Vorgehen

In der Folge wird beschrieben, was bezüglich der strategischen Vorgaben untersucht wurde, wie dabei vorgegangen wurde und welche Bewertungskriterien angewendet wurden.

3.1.1

Untersuchte Elemente

Die rechtlichen Vorgaben stecken nur den groben Rahmen ab, innerhalb welchem internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung abgeschlossen werden können. Deshalb wird untersucht, inwiefern Bundesrat, Departement und die Leitung der betroffenen Verwaltungsstellen in veröffentlichten Berichten oder verwaltungsinternen Papieren zur Klärung der inhaltlichen Ausrichtung strategische Vorgaben erlassen haben.

Zu den strategischen Vorgaben werden Anweisungen zur Ausrichtung der internationalen Kooperationen gezählt, die mittel- (3 bis 5 Jahre) bis langfristig (6 oder mehr Jahre) Gültigkeit haben. Die Beschreibung der PVK fokussiert auf folgende Elemente:

- *Ziele:* Zu welchen erwünschten gesellschaftlichen Wirkungen sollen internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung beitragen? Im Zentrum stehen dabei die Auswirkungen der internationalen Kooperationen auf die Erfüllung der verschiedenen Aufträge der Armee.
- *Leitplanken:* Welche finanziellen, rechtlichen, organisatorischen oder politischen Rahmenbedingungen sind bei internationalen Kooperationen zur militärischen Ausbildung und Rüstung zu beachten?
- *prioritäre Kooperationsfelder:* Auf welchen Themengebieten strebt der Bund bei der militärischen Ausbildung und Rüstung internationale Kooperationen besonders an?
- *prioritäre Kooperationspartner:* Mit welchen Ländern soll der Bund bei der militärischen Ausbildung und Rüstung besonders stark kooperieren?

3.1.2 Analytisches Vorgehen

Zu den strategischen Vorgaben wurde primär eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Dazu wurde in den Gesprächen mit den betroffenen Verwaltungsstellen nach relevanten Strategiedokumenten gefragt. Zudem hat die PVK die Liste durch eine Internet- und Intranet-Recherche ergänzt und konsolidiert.

In Tabelle 8 sind die verfügbaren Strategiedokumente aufgelistet. Zunächst sind die Dokumente aufgeführt, die übergreifende Vorgaben zum Bereich der Ausbildung und der Rüstung enthalten und die in Kapitel 3.2 beschrieben werden. Dann folgen die Dokumente zum Bereich der Ausbildung einerseits (vgl. Kapitel 3.3) und der Rüstung andererseits (vgl. Kapitel 3.4).¹²⁷ Die in Tabelle 8 grau hinterlegten Dokumente wurden nicht vertieft analysiert. Die Gründe dafür sind jeweils einleitend zu den einzelnen Kapiteln dargestellt.

Die Dokumente wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen, bei der die oben genannten Elemente kodiert wurden. Hierbei ging die PVK computergestützt vor (MAXQDA). Darauf folgte eine Auswertung nach den einzelnen Elementen in jedem Dokument sowie zum Schluss im Rahmen der Bewertung ein Quervergleich über sämtliche Dokumente.

¹²⁷ armasuisse hat bereits während der Untersuchung wie auch in der Stellungnahme zum Entwurf der vorliegenden Materialien angekündigt, eine Funktionalstrategie Aussenbeziehungen national/bilateral/multilateral, inkl. Länder- und Themenbewertung, zu erarbeiten. Bis zum Abschluss der Untersuchung lag diese jedoch noch nicht vor.

Tabelle 8

Strategiedokumente

Urheber	Bereich	Titel	Kurztitel	Datum	Gültigkeit	Quelle
Bundesrat ¹	A+R	Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz	SipolB 2000	07.06.1999	abgelöst durch SipolB 2010	BBl 1999 7657
Bundesrat ¹	A+R	Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI	Armeeleitbild XXI	23.10.2001	abgelöst durch Armeebericht 2010	BBl 2002 967
Bundesrat	A+R	Botschaft über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes	Entwicklungsschritt 2008/11	31.05.2006	abgelöst durch Armeebericht 2010	BBl 2006 6197
Bundesrat ¹	A+R	Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz	SipolB 2010	23.06.2010	gültig bis voraussichtlich 2015	BBl 2010 5133
Bundesrat ¹	A+R	Armeebereich 2010	---	01.10.2010	gültig	BBl 2010 8871
Armeestab	A+R	Masterplan 2014: Streitkräfte- und Unternehmensentwicklung: Kurzversion	Masterplan 2014	Dez. 2013	2014–2021	elektronisch ⁵
Bundesrat	A+R	Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee	Botschaft WEA	03.09.2014	Parlamentsbeschluss hängig	BBl 2014 6955

Urheber	Bereich	Titel	Kurztitel	Datum	Gültigkeit	Quelle
Vorsteher VBS	A	Weisungen für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland	MilAZA	01.12.2003	unbefristet gültig	Armeestab
Generalstabschef	A	Internationale Kontakte der Armee	INTAKTA 2003	03.04.2003	abgelöst durch Weisungen INTAKTA vom 01.01.2014	Armeestab
Chef der Armee	A	Weisungen über die internationalen Kontakte der Armee	INTAKTA 2014	01.01.2014	01.01.2014–31.12.2023	Armeestab
Chef der Armee	A	Vorgaben des CdA zur internationalen Kooperation der Armee (Zeitraum 2008-2015)	Vorgaben CdA	12.07.2007	01.09.2007–31.12.2015	Armeestab
Armeestab ⁴	A	Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV?	Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung (BKV) 2010	18.11.2009	01.01.2010–31.12.2011	Armeestab
Armeestab ⁴	A	Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV?	BKV 2012	16.11.2011	01.01.2012–31.12.2013	Armeestab
Armeestab ⁴	A	Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV?	BKV 2014	27.11.2013	01.01.2014–31.12.2015	Armeestab
Chef der Armee ⁴	A	Strategische Stossrichtungen Schweizer Armee: 2015–2020	Stossrichtungen Armee 2015–2020	01.10.2014	01.01.2015–31.12.2020	elektronisch ⁶
Bundesrat ¹	R	Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS	Grundsätze Rüstungspolitik 2010	30.06.2010	gültig ab 01.07.2010, unbefristet	BBl 2010 5027

Urheber	Bereich	Titel	Kurztitel	Datum	Gültigkeit	Quelle
Bundesrat	R	Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS	Beschaffungsstrategie 2010	31.03.2010	31.03.2010–31.12.2013	elektronisch ⁷
Bundesrat	R	Industriebeteiligungsstrategie	Industriebeteiligungsstrategie 2010	31.03.2010	31.03.2010–31.12.2013	elektronisch ⁷
Bundesrat	R	Strategische Ziele des Bundesrates für seine Beteiligung an der RUAG Holding AG (Eignerstrategie 2011–2014)	Eignerstrategie RUAG	04.05.2011	01.04.2011–31.12.2014	elektronisch ⁸
VBS armasuisse	R	Unternehmensstrategie armasuisse	---	15.06.2009	22.06.2009–31.12.2014	armasuisse
VBS armasuisse	R	Nachtrag 3 zur Unternehmensstrategie armasuisse: Strategiecheck 2013	---	04.06.2013	26.06.2013–31.12.2015	armasuisse
Rüstungschef	R	Offset-Policy	Offset-Policy	15.12.2009 (aufdatiert 01.07.2010)	gültig ab 01.01.2010, unbefristet	elektronisch ⁷

Legende: Graue Markierung: keine vertiefte Analyse. Bereich: A = Ausbildung; R = Rüstung.

1 Kenntnisnahme durch die Bundesversammlung

2 Genehmigung durch Chef der Armee

3 Status gemäss Übersicht der geltenden Weisungen des VBS, Stand: 31. Dez. 2013

4 Genehmigung durch Armeeführung (Chef der Armee und seine Direktunterstellten)

5 www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/masterplan.html, Stand: 12. Aug. 2014

6 <http://intranet.vtg.admin.ch/intranet/vtg/de/home/bereichv/strategie.html>, Stand: 2. Okt. 2014

7 www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/de/home/themen/beschaffung/rustungspolitik.html, Stand: 15. Sept. 2014

8 www.bbl.admin.ch/bkb/02015/index.html?lang=de&msg-id=38959, Stand: 30. Sept. 2014

3.1.3 Bewertungskriterien

Die strategischen Vorgaben werden nach ihrer Klarheit bewertet. Dazu wurden die in Tabelle 9 aufgeführten Teilkriterien und Indikatoren verwendet.

Tabelle 9

Bewertungskriterien strategische Vorgaben

Ebene	Kriterium	Definition
Hauptkriterium	Klarheit	<i>Es ist klar, welche strategischen Vorgaben gelten, die Vorgaben stimmen untereinander überein und sind ausreichend bestimmt, so dass sie als Orientierungspunkte für die Umsetzung taugen.</i>
Teilkriterium	Übersichtlichkeit	Die relevanten strategischen Vorgaben lassen sich einfach identifizieren.
Indikator	Dokumentenkorpus	Es ist klar, welche Dokumente strategische Vorgaben enthalten.
Indikator	Gültigkeit	Anwendungsbereich und zeitliche Gültigkeit der strategischen Vorgaben sind klar festgelegt.
Teilkriterium	Widerspruchsfreiheit/Kohärenz	Strategische Vorgaben widersprechen sich nicht.
Indikator	Kohärenz Ziele	Keine inhaltlichen Widersprüche; übergeordnete Vorgaben werden übernommen
Indikator	Kohärenz Leitplanken	Keine inhaltlichen Widersprüche; übergeordnete Vorgaben werden übernommen
Indikator	Kohärenz Kooperationsfelder	Keine inhaltlichen Widersprüche; übergeordnete Vorgaben werden übernommen
Indikator	Kohärenz Kooperationspartner	Keine inhaltlichen Widersprüche; übergeordnete Vorgaben werden übernommen
Teilkriterium	Bestimmtheit	Strategische Vorgaben sind soweit präzisiert, dass sie als Handlungsanweisung für die Umsetzung taugen.
Indikator	Bestimmtheit Ziele	Vorgaben taugen als Kriterium für Verzicht auf konkrete internationale Kooperationen
Indikator	Bestimmtheit Leitplanken	Vorgaben taugen als Kriterium für Verzicht auf konkrete internationale Kooperationen
Indikator	Bestimmtheit Kooperationsfelder	Vorgaben taugen als Kriterium für Verzicht auf konkrete internationale Kooperationen
Indikator	Bestimmtheit Kooperationspartner	Vorgaben taugen als Kriterium für Verzicht auf konkrete internationale Kooperationen

Die Antwort auf die zweite Fragestellung der Evaluation nach der Klarheit der strategischen Vorgaben ermöglicht eine Aussage dazu, inwiefern die Voraussetzungen für eine strategische Steuerung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und der internationalen Aktivitäten der Schweiz bei der militärischen Ausbildung und Rüstung gegeben sind.

3.2 Übergreifende Strategiedokumente

Im Jahr 1999 erhob der Bundesrat «Sicherheit durch Kooperation» im *Sicherheitspolitischen Bericht 2000 (SipolB 2000)* zum strategischen Leitmotiv der Schweizer Sicherheitspolitik. Internationale Kooperationen erhielten als Mittel, um die Ziele der Sicherheitspolitik zu erreichen, ein grösseres strategisches Gewicht.

Die neue Ausrichtung der Sicherheitspolitik diente als Grundlage für das *Armeeleitbild XXI*. Es hielt fest, dass die Schweiz international zusammenarbeiten muss, um den weltweit vernetzteren Bedrohungen und Gefahren zu begegnen und um die eigenen technologischen und finanziellen Beschränkungen zu kompensieren. Internationale Kooperationen sollten gemäss *Armeeleitbild XXI* dazu beitragen, dass die Armee alle ihre drei rechtlichen Aufträge erfüllen kann: Die Verteidigung soll, soweit möglich, autonom geschehen, doch soll die Armee für die «nicht auszuschliessende massive Verschlechterung der politisch-militärischen Verhältnisse in Europa» die Fähigkeit erlangen, mit anderen Streitkräften zusammenarbeiten zu können.¹²⁸ Bei der Unterstützung ziviler Behörden zur «Raumsicherung» soll die Armee bei Bedarf auch mit Nachbarländern kooperieren können.¹²⁹ Und die Friedensförderung findet allemal im internationalen Kontext statt.

Mit dem *Entwicklungsschritt 2008/11* sollte die Armee vor allem ihre Sparvorgaben erfüllen. Gleichwohl war bei der internationalen Friedensförderung ein Ausbau vorgesehen.

Eine Trendwende in der strategischen Ausrichtung bezüglich internationaler Kooperationen markierte das Parlament im Juni 2009, als es die Vereinfachung von Aufenthalt und Einsätzen von Armeeingehörigen im Ausland ablehnte und die Freiwilligkeit von Diensten im Ausland sowohl für Berufsmilitärs als auch für Milizangehörige der Armee bekräftigte.¹³⁰

Ein Jahr später, im Juni 2010, verabschiedete der Bundesrat einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht (*SipolB 2010*). Er kommt zum Ergebnis, dass sich die Bedrohungslage für die Schweiz seit dem letzten Bericht nicht fundamental verändert hat, weshalb an der bisherigen sicherheitspolitischen Strategie festgehalten wird. Dennoch findet eine Akzentverschiebung statt, indem die innerstaatliche Kooperation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden stärker betont wird, während die internationale Kooperation als klar subsidiär dargestellt wird.

¹²⁸ *Armeeleitbild XXI*, S. 981.

¹²⁹ *Armeeleitbild XXI*, S. 983.

¹³⁰ 08.027: Militärgesetz und Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme. Änderung der Militärgesetzgebung. Vorgesehen war die Einführung eines Ausbildungsobligatoriums im Ausland für Milizangehörige und eines Ausbildungs- und Einsatzobligatoriums im Ausland für das militärische Personal sowie Änderungen beim parlamentarischen Genehmigungsverfahren bei Friedensförderungs- und Assistenzdiensten im Ausland.

Aufbauend auf den SipolB 2010 genehmigte der Bundesrat im Oktober 2010 den *Armeebericht 2010* zur weiteren Ausgestaltung der Armee, insbesondere in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts. Der Bericht skizziert ein Grundmodell mit einer Reduktion der Armee auf 80 000 Armeeangehörige und einem Ausgabenplafonds von 4,4 Milliarden Franken. Das Parlament beschloss im Rahmen der Beratungen zum Armeebericht, die Grösse der Armee auf 100 000 Personen und den Ausgabenplafonds auf 5 Milliarden Franken zu erhöhen.¹³¹

Diese neuen Eckwerte, zusammen mit den konzeptionellen Grundlagen des SipolB 2010 und des Armeeberichts 2010 dienten als Grundlage für die Erarbeitung der Botschaft des Bundesrates zur *Weiterentwicklung der Armee (Botschaft WEA)* vom 3. September 2014, mit der die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden sollen.

In der Botschaft WEA stellt der Bundesrat in Aussicht, im Bericht in Erfüllung des Postulats der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates 11.3469 «Verstärkte Mitwirkung der Schweiz bei der europäischen Sicherheitsarchitektur» auf den Aspekt der internationalen Kooperationen einzugehen.¹³² Ursprünglich kündigte der Bundesrat ausserdem an, künftig nach vier Jahren, d. h. 2014, einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht zu publizieren. Mittlerweile ist der nächste Sicherheitspolitische Bericht erst für 2016 angemeldet.¹³³

Daneben wurde in Gesprächen im Rahmen der Evaluation der sogenannte Masterplan genannt, der die langfristigen strategischen Vorgaben zur Armee unter Berücksichtigung der vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen in kürzerfristige Massnahmen überträgt. Es handelt sich um eine rollende Planung über acht Jahre. Da die internationale Kooperation in der geltenden öffentlich zugänglichen Version an keiner Stelle angesprochen ist, wird auf eine vertiefte Analyse dieses Dokuments verzichtet.

In Gesprächen wurde ausserdem verschiedentlich auf die «Doktrin» verwiesen, ohne dass klar geworden wäre, in welchen Dokumenten diese festgeschrieben ist. Einmal wurde auch eine vertrauliche Befehlssammlung zur Grund- und Einsatzbereitschaft erwähnt. Auf eine Einsichtnahme wurde verzichtet.

Vertieft analysiert werden in der Folge der SipolB 2010, der Armeebericht 2010 sowie die Botschaft WEA.

¹³¹ 10.089: Armeebericht 2010.

¹³² Botschaft WEA, BBl **2014** 6984.

¹³³ www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/security/sipol-berichte/sipol15/uebersicht.html (Stand: 10. Sept. 2014).

3.2.1 Sicherheitspolitischer Bericht 2010

Ziele

Die *Ziele der Sicherheitspolitik* sind seit dem SipolB 2000 ähnlich geblieben¹³⁴ und lehnen sich an den Verfassungsauftrag der Aussenpolitik an (vgl. Kapitel 2.2.4). Der SipolB 2010 legte folgendes Ziel fest:

«Die schweizerische Sicherheitspolitik hat zum Ziel, die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen direkte und indirekte Bedrohungen und Gefahren zu schützen sowie einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits unserer Grenzen zu leisten.»¹³⁵

Dieses Ziel steht auch mit dem gesetzlichen Auftrag der Armee im Einklang.

Inwiefern sollen die internationalen Kooperationen im Militärbereich zu diesem *Ziel beitragen*? Der Sicherheitspolitische Bericht 2010 (SipolB 2010) hält ausdrücklich an der Grundstrategie «Sicherheit durch Kooperation» fest, doch werden internationale Kooperationen als klar *subsidiär* dargestellt:

«Es geht also um Selbstbestimmung auf staatlicher wie individueller Ebene, um die Unversehrtheit des Staates wie der einzelnen Person, um Lebensgrundlagen und Wohlstand. Das soll geschützt und notfalls verteidigt werden, wenn möglich aus eigener Kraft, wenn für die Effizienz oder Wirksamkeit nötig und mit der Neutralität vereinbar, in Zusammenarbeit mit anderen, die gleich gerichtete Interessen haben.»¹³⁶

Dank internationaler Kooperation soll die Schweiz Bedrohungen und Gefahren *wirksamer oder effizienter* entgegenwirken. Zudem soll die internationale Kooperation bei der Sicherheitspolitik *aussenpolitischen Interessen dienlich* sein.¹³⁷ Gemäss dem Bericht haben Aussen- und Sicherheitspolitik enge Querverbindungen und Überlappungen und tragen gegenseitig zu ihren jeweiligen Zielen bei.¹³⁸

Wie der SipolB 2010 weiter festhält, ist die internationale Zusammenarbeit nicht nur eine Frage des Wollens, sondern auch des Könnens. Eine wichtige Forderung des SipolB 2010 ist deshalb die *Interoperabilität*. Dies ist die Fähigkeit von Streitkräften oder Teilen davon, mit internationalen und nationalen Partnern in Einsätzen zusammenzuarbeiten. Der SipolB 2010 fordert von der Armee die internationale Kooperationsfähigkeit, weil dies die Handlungsfreiheit erhöhe und ermögliche, dass die poli-

¹³⁴ Ziele der Sicherheitspolitik gemäss SipolB 2000 (BBl 1999 7684–5): «Wir wollen über unsere eigenen Angelegenheiten, im Innern wie nach aussen, frei entscheiden, ohne darin durch die Androhung oder Anwendung direkter oder indirekter Gewalt beeinträchtigt zu werden. Wir wollen unsere Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen vor existenziellen Gefahren bewahren und schützen. [...] Wir wollen zu Stabilität und Frieden jenseits unserer Grenzen und zum Aufbau einer internationalen demokratischen Wertegemeinschaft beitragen, um das Risiko zu vermindern, dass die Schweiz und ihre Bevölkerung von den Folgen von Instabilität und Krieg im Ausland selbst berührt werden, und weil wir damit gleichzeitig unsere internationale Solidarität zum Ausdruck bringen.»

¹³⁵ SipolB 2010: BBl 2010 5143.

¹³⁶ SipolB 2010: BBl 2010 5143.

¹³⁷ SipolB 2010: BBl 2010 5163.

¹³⁸ SipolB 2010: BBl 2010 5165.

tisch gewollte Zusammenarbeit «im Ereignisfall» nicht durch technische, prozessuale oder mentalitätsbedingte Hindernisse erschwert werde.¹³⁹

Leitplanken

Als wichtigste Leitplanke, welche internationale Kooperationen einschränkt, wird im SipolB 2010 die «dauernde und bewaffnete Neutralität» genannt,¹⁴⁰ wobei diese eher flexibel ausgelegt wird:

«Die Neutralität ist kein Hindernis für eine umfassende sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation.»¹⁴¹

Die Rechtspflicht dauernd Neutraler beschränke sich darauf, in Friedenszeiten keine unwiderruflichen Bindungen einzugehen, die ihnen im Konfliktfall die Einhaltung ihrer Neutralitätspflichten verunmöglichen würden. Dies bedeute namentlich, dass in der Schweiz keine ausländischen Truppenstützpunkte eingerichtet werden dürfen und dass das Land keinem Militärbündnis wie der Nato beitreten dürfe.¹⁴²

Im Rahmen der Neutralitätspolitik treffe die Schweiz aus eigenem Ermessen Massnahmen, um die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität zu erhalten. Die Neutralitätspolitik sei dem aussen- und sicherheitspolitischen Umfeld anzupassen.¹⁴³ An anderer Stelle heisst es hierzu, die Schweiz müsse, um die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität zu unterstreichen, über die neutralitätsrechtlichen Pflichten hinaus neutralitätspolitisch zurückhaltend sein, insbesondere bei der Armeeaufgabe der Verteidigung.¹⁴⁴

Kooperationsfelder

Als Gebiete, in denen bereits eine internationale Kooperation stattfindet, nennt der SipolB 2010 die beiden in dieser Evaluation untersuchten Bereiche, d. h. die Rüstung und die militärische Ausbildung, namentlich jene der Kader und der Luftwaffe. Daneben wird auch die militärische Friedensförderung genannt.¹⁴⁵

Im Bereich der *Ausbildung* ermöglichen internationale Kooperationen laut SipolB, dass sich die Schweiz mit anderen Armeen vergleicht, wodurch Verbesserungspotenziale identifiziert werden können, was für die Weiterentwicklung der Armee hilfreich ist. Zudem können durch die Teilnahme an Kursen im Ausland unter Umständen Kosten und Personal in der Schweiz eingespart werden. Und schliesslich seien gewisse Übungen in der Schweiz nur sehr eingeschränkt oder überhaupt nicht möglich, wobei keine genaueren Angaben gemacht werden, worum es sich handelt.¹⁴⁶

Im *Rüstungsbereich* ist die internationale Kooperation laut SipolB 2010 «schon allein mangels Alternativen zwingend».¹⁴⁷ Genauere Angaben fehlen.

Prioritäre Kooperationsfelder für die Ausbildungs- und Rüstungszusammenarbeit ergeben sich aus den *Einsatzfeldern*, in welchen eine internationale Zusammenarbeit wichtig ist, denn in diesen Bereichen muss die Interoperabilität gewährleistet sein

¹³⁹ SipolB 2010: BBl **2010** 5188.

¹⁴⁰ SipolB 2010: BBl **2010** 5163.

¹⁴¹ SipolB 2010: BBl **2010** 5163.

¹⁴² SipolB 2010: BBl **2010** 5170.

¹⁴³ SipolB 2010: BBl **2010** 5170.

¹⁴⁴ SipolB 2010: BBl **2010** 5188.

¹⁴⁵ SipolB 2010: BBl **2010** 5172, 5164.

¹⁴⁶ SipolB 2010: BBl **2010** 5188.

¹⁴⁷ SipolB 2010: BBl **2010** 5188

bzw. muss die Zusammenarbeit allenfalls geübt werden. Der SipolB 2010 nennt neben der militärischen Friedensförderung folgende Fälle, in welchen eine internationale Kooperation für die Schweiz besonders notwendig ist: Erstens technische Vorkehrungen, die im Alleingang unbezahlbar oder ineffizient wären, wie die Raketenabwehr. Die Schweiz sei bei einer allfälligen Bedrohung durch terroristische Gruppierungen mit Fernwaffen grösserer Reichweite auf internationale Kooperation angewiesen. Zweitens sei die internationale Zusammenarbeit darüber hinaus bei Bedrohungen inter- und transnationaler Art besonders wichtig, wie bei Gegnern, die mobil sind oder aus grosser Distanz operieren, so dass sie in der Schweiz nicht greifbar sind. Drittens ist die Schweiz auch auf internationale Zusammenarbeit angewiesen, wenn die Dimension eines Problems ihre Möglichkeiten überfordert oder wenn die Interessen der Schweiz im Ausland tangiert sind.¹⁴⁸

Kooperationspartner

Als Kooperationspartner nennt der SipolB 2010 bei der bilateralen Zusammenarbeit Staaten, die aus Sicht der Schweiz «wichtig sind oder ähnlich gelagerte Interessen haben». Mit ihnen solle die Schweiz «in ausgewählten Bereichen» kooperieren. Im Vordergrund stehen die *Nachbarstaaten*, mit denen die Armee bei der militärischen Ausbildung, dem Luftpolizeidienst und der Katastrophenhilfe bereits gut kooperiere.¹⁴⁹

3.2.2 Armeebericht 2010

Ziele

Im Armeebericht 2010 wird ausgehend vom Verfassungs- und Gesetzesauftrag der Armee (vgl. Kapitel 2.2.3) sowie von der Analyse der Bedrohungen und Gefahren im SipolB 2010 der Auftrag der Armee wie folgt präzisiert:

«Die Kernfunktion der Armee ist die Erhaltung und Weiterentwicklung der Kernkompetenz Verteidigung. Sie muss aber auch dazu beitragen, wahrscheinlichere Bedrohungen und Gefahren zu bewältigen. Das tut sie mit der Unterstützung ziviler Behörden, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Abwehr von schwer wiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Fall von Katastrophen im In- und Ausland. Schliesslich muss die Armee auch aussen- und sicherheitspolitisch sinnvolle und qualitativ hochstehende Beiträge zur Friedensförderung leisten.»¹⁵⁰

Laut dem Armeebericht 2010 ist die Armee für die Wahrnehmung praktisch sämtlicher Aufträge auf Zusammenarbeit mit nationalen und/oder internationalen Partnern angewiesen. Die internationale Zusammenarbeit wird im Bericht als eine zentrale Herausforderung für die Armee genannt.¹⁵¹ Ziel ist jedoch, die Kernkompetenz Verteidigung möglichst autonom zu erhalten und weiterzuentwickeln.¹⁵²

¹⁴⁸ SipolB 2010: BBl **2010** 5147–8, 5183.

¹⁴⁹ SipolB 2010: BBl **2010** 5164.

¹⁵⁰ Armeebericht 2010: BBl **2010** 8916.

¹⁵¹ Armeebericht 2010: BBl **2010** 8914.

¹⁵² Armeebericht 2010: BBl **2010** 8950.

Im SipolB 2010 wurde festgelegt, dass internationale Kooperationen dann eingegangen werden sollen, wenn sie effizienter oder wirksamer sind als eine autonome Lösung. Im Armeebereich heisst es, dass das VBS dort, «wo es der ökonomischen Effizienz dient und neutralitätsrechtlich und -politisch unbedenklich ist», schon lange mit anderen Ländern zusammenarbeite, jedoch seien einer Zusammenarbeit aus Effizienzgründen aufgrund der Neutralität enge Grenzen gesetzt. Der grössere Teil der Kooperationen sei «nicht in erster Linie finanziell motiviert, sondern dadurch, dass sich für die Armee wertvolle Erfahrungen, Vergleichsmöglichkeiten und Zugang zu Know-how und Technologie ergeben».¹⁵³ Damit werden internationale Kooperationen im Armeebereich implizit eher mit dem Aspekt der Wirksamkeit als mit der Effizienz begründet.

Im Gegensatz zum SipolB 2010 wird die *Interoperabilität* im Armeebereich 2010 weniger stark betont. Die «Fähigkeit zur Zusammenarbeit» wird lediglich an einer Stelle als «wesentlich» erwähnt,¹⁵⁴ damit die Schweizer Armee im Sinne eines «gesamtheitlichen Ansatzes» als eines von mehreren sicherheitspolitischen Instrumenten eingesetzt werden und auf komplexe Situationen reagieren kann. Ansonsten wird die Interoperabilität lediglich noch als Bedingung erwähnt, damit die Schweizer Rüstungsindustrie konkurrenzfähig bleibt.

Leitplanken

Als wichtige Leitplanke für internationale Kooperationen wird im Armeebereich die *Neutralität* genannt. Sie schränke, wie unter den Zielen erwähnt, eine Zusammenarbeit aus Kostengründen wesentlich ein.¹⁵⁵ Implizit wird damit gesagt, dass die Schweiz durch eine internationale Zusammenarbeit in gewissen Feldern zwar Kosten sparen könnte, dass sie sich damit aber in die Abhängigkeit von anderen Ländern begeben würde.

Weiter wird im Armeebereich die *Reziprozität* erwähnt: Internationale Kooperationen müssen für alle Beteiligten von Nutzen sein, beruhen also auf einem Geben und Nehmen.¹⁵⁶ Dementsprechend werden Leistungen für ausländische Partner und internationale Organisationen als Teil der Basisleistungen der Armee aufgeführt.¹⁵⁷

Kooperationsfelder

Der Armeebereich hält klar fest, dass sich die *Ausbildung* auf die Erfüllung des Auftrags der Armee ausrichten hat.¹⁵⁸ Die internationale Kooperation im Bereich der Ausbildung ermöglicht den Zugang zu Ausbildungskursen sowie Trainings, die in der Schweiz nicht realisierbar sind, wie Nacht-, Tief- und Überschallflüge.¹⁵⁹ Für das Training der Verteidigungskompetenz sollen deshalb laut Armeebereich auch künftig Verträge für die Benutzung ausländischer Ausbildungsplätze abgeschlossen werden (Heer und Luftwaffe).¹⁶⁰ Im Sinne eines Gebens und Nehmens sollen im

¹⁵³ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8943.

¹⁵⁴ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8916.

¹⁵⁵ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8943.

¹⁵⁶ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8916.

¹⁵⁷ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8923.

¹⁵⁸ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8926.

¹⁵⁹ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8916.

¹⁶⁰ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8951.

Gegenzug freie Kapazitäten bei Ausbildungsinstallationen weiterhin anderen Armeen angeboten werden.¹⁶¹

Bei der *Rüstung* wird die internationale Zusammenarbeit im Armeebereich als «aus sachlichen Gründen zwingend notwendig» bezeichnet.¹⁶² Ein erheblicher Teil der Ausrüstung und Bewaffnung werde nicht in der Schweiz hergestellt.¹⁶³ Als Beispiel einer Rüstungskooperation, die u.a. auch der ökonomischen Effizienz dient, nennt der Armeebereich eine Vereinbarung mit Finnland zur Wartung und Weiterentwicklung der F/A-18-Kampfflugzeuge.¹⁶⁴ Nähere Angaben zu Kooperationen im Bereich der Rüstung fehlen.

Der Armeebereich nennt neben der Ausbildung und der Rüstungsbeschaffung die Friedensförderung und die Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen als internationale Kooperationsfelder.¹⁶⁵ Als weitere *Einsatzfelder*, in welchen eine «eingetübte internationale Zusammenarbeit» unabdingbar ist, wird der Schutz des Luftraums und der Schutz vor elektronischen Bedrohungen genannt.¹⁶⁶ Daraus lässt sich folgern, dass auf diesen Gebieten auch die internationale Ausbildungs- und Rüstungszusammenarbeit ein gewisses Gewicht hat, weil die Interoperabilität gewährleistet sein muss.

Kooperationspartner

Der Armeebereich 2010 macht keine Angaben zu prioritären Kooperationspartnern. Beim Schutz des Luftraums wird der Ausbau der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten zwar diskutiert, letztlich jedoch aus Neutralitätspolitischen Gründen sowie aufgrund eines vermuteten fehlenden Interesses der entsprechenden Länder wieder verworfen.¹⁶⁷

3.2.3 Botschaft zur Weiterentwicklung der Armee 2014

Die Botschaft WEA verweist darauf, dass die konzeptionellen Grundlagen für die Weiterentwicklung der Armee mit dem SipolB 2010 und dem Armeebereich 2010 geschaffen wurden. Der Stellenwert der internationalen Kooperation wird in der Botschaft WEA in einem eigenen Kapitel diskutiert.¹⁶⁸

Ziele

Wie in Kapitel 2.2.3 dargestellt, schlägt der Bundesrat in der Botschaft WEA einen erweiterten gesetzlichen Auftragskatalog für die Armee vor, bei dem die subsidiären Aufgaben ein grösseres Gewicht erhalten. Insbesondere die Unterstützung der zivilen Behörden und von Dritten im Inland wird erweitert.

Der Beitrag der internationalen Kooperation zur Auftragserfüllung entspricht den Grundsätzen des SipolB 2010 und des Armeebereichs 2010:

¹⁶¹ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8891.

¹⁶² Armeebereich 2010: BBl **2010** 8916.

¹⁶³ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8916.

¹⁶⁴ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8943.

¹⁶⁵ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8916.

¹⁶⁶ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8915.

¹⁶⁷ Armeebereich 2010: BBl **2010** 8943.

¹⁶⁸ Botschaft WEA: BBl **2014** 6983–6986.

«Internationale militärische Zusammenarbeit ist für die Schweiz dann eine Option, wenn sie mit der Neutralität vereinbar ist und die Effizienz und Wirksamkeit der Armee in Ausbildung, Ausrüstung oder Einsatz stärkt.»¹⁶⁹

Internationale Kooperationen sollen somit dann eingegangen werden, wenn sie den beiden Kriterien der Effizienz und Wirksamkeit entsprechen, die im SipolB 2010 aufgestellt wurden.

Mit Verweis auf die Neutralität wird festgehalten, dass die Armee den Auftrag der Verteidigung (Abwehr eines militärischen Angriffs) möglichst autonom, d. h. mit eigenen Mitteln, erfüllen solle, wobei die Schweiz im Falle eines bewaffneten Angriffs entscheiden könne, sich mit anderen Staaten zu verbünden. Bei der zweiten Erwähnung dieser Möglichkeit heisst es, dass die Schweiz nur «notfalls» eine Zusammenarbeit bei der Verteidigung eingehen soll, wenn der Gegner die Kräfte der Schweiz übersteigt. Im Interesse der Handlungsfreiheit müsse die Schweiz deshalb sowohl alleine als auch mit anderen Streitkräften zusammen kämpfen können.¹⁷⁰ Bei der ersten Erwähnung fehlt diese Relativierung.¹⁷¹ Ansonsten wird die *Interoperabilität* in der Botschaft WEA nicht als Anforderung an die Schweizer Armee genannt.

Leitplanken

Die *Neutralität* wird in der Botschaft WEA im Kapitel zu den internationalen Kooperationen prominent als Leitplanke erwähnt. So wird nicht nur grundsätzlich festgehalten, dass aus Neutralitätsgründen rechtliche Verpflichtungen oder Sachzwänge vermieden werden sollen, die zu militärischer Zusammenarbeit oder Unterstützung im Fall bewaffneter internationaler Konflikte zwingen würden,¹⁷² sondern es werden mit Verweis auf die Neutralität auch verschiedene Kooperationsfelder ausgeschlossen (vgl. Kooperationsfelder unten).

Als Leitplanke findet mit dem Hinweis, dass Kooperation ein Geben und ein Nehmen ist,¹⁷³ auch der Grundsatz der *Reziprozität* Erwähnung.

Kooperationsfelder

Im obigen Zitat zum Beitrag der internationalen Kooperationen sind die drei hauptsächlichen Kooperationsfelder bereits erwähnt: Ausbildung, Rüstung und Einsatz.

Die Zusammenarbeit im Bereich der *Ausbildung* wird als langjährige Praxis dargestellt. Dies wird mit zahlreichen Beispielen untermalt (Besuch von Kursen im Ausland, Trainings der Luftwaffe, Pilotentausch, Übungen mit Lenkwaffen u.a.m.).¹⁷⁴ Eine Aussage dazu, wie die Ausbildungskooperation in Zukunft aussehen soll, fehlt.

Auch die internationale Kooperation im *Rüstungsbereich* wird als selbstverständlich dargestellt. Angesichts fehlender inländischer Hersteller müsse ein Grossteil der Rüstung im Ausland beschafft werden, was internationale Kooperationen notwendig mache, «oft nicht nur mit der Herstellerfirma, sondern auch mit der Armee des Herstellerlandes, und manchmal auch mit Drittländern, die gleichzeitig das gleiche Ma-

¹⁶⁹ Botschaft WEA: BBl 2014 6984.

¹⁷⁰ Botschaft WEA: BBl 2014 6984.

¹⁷¹ Botschaft WEA: BBl 2014 6963.

¹⁷² Botschaft WEA: BBl 2014 6984.

¹⁷³ Botschaft WEA: BBl 2014 6984.

¹⁷⁴ Botschaft WEA: BBl 2014 6984.

terial beschaffen und einführen.»¹⁷⁵ Auch hier fehlt eine Aussage zur künftigen Ausgestaltung.

Als *Einsatzfelder* erwähnt die Botschaft WEA zunächst die militärische Friedensförderung sowie humanitäre Hilfeleistungen im Ausland, dann auch die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden im Rahmen von subsidiären Einsätzen (z. B. Zusammenarbeit mit ausländischen Polizeikräften bei Grossanlässen in der Schweiz). Die Schweiz kooperiere zudem mit den Nachbarstaaten bei der Kontrolle des Luftraums. Dabei konnte sie sich bisher auf den bilateralen Austausch von Radardaten über Flugbewegungen stützen. Da die Nachbarländer jedoch das entsprechende Nato-System übernommen haben, stelle sich für die Schweiz die Frage eines Anschlusses ans System.¹⁷⁶ Dies ist der einzige Aspekt, bei dem in der Botschaft WEA ein allfälliger Ausbau der internationalen Kooperation angesprochen wird.

Ansonsten werden unter «Grenzen internationaler militärischer Zusammenarbeit» verschiedene Kooperationsfelder mit Verweis auf die Neutralität ausgeschlossen. Dabei handelt es sich namentlich um eine engere Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten beim Luftpolizeidienst, um eine Kooperation mit der Nato bei der Raketenabwehr sowie um eine Beteiligung der Schweiz an den jüngeren Initiativen von Nato und EU, die unter den Stichworten «Smart Defence» bzw. «Pooling and Sharing» eine fähigkeitsorientierte Zusammenarbeit fördern.¹⁷⁷

Kooperationspartner

Zu prioritären Kooperationspartnern macht die Botschaft WEA keine explizite Aussage, bei der Darstellung der bestehenden Kooperationen werden jedoch mehrmals die Nachbarländer der Schweiz erwähnt.

3.3 Strategiedokumente Ausbildungskooperationen

Die strategischen Vorgaben zur inhaltlichen Ausrichtung internationaler Kooperationen im Ausbildungsbereich sind in internen Weisungen zu finden. Am 3. April 2003 erliess der Generalstabschef (später: Chef der Armee) die Weisungen «Internationale Kontakte der Armee (INTAKTA)». Wenig später, am 1. Dezember 2003, erliess der Departementschef Weisungen für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (MilAZA). Im Nachgang dazu erliess der CdA am 24. Dezember 2003 Vorgaben zur internationalen Kooperation der Armee. Diese Vorgaben des CdA zur internationalen Kooperation der Armee wurden am 12. Juli 2007 revidiert. Im betrachteten Untersuchungszeitraum (2010 bis 2013) sind diese revidierten Vorgaben von 2007 zusammen mit den INTAKTA- und MilAZA-Weisungen von 2003 relevant. Die INTAKTA-Weisungen wurden mittlerweile ebenfalls revidiert; seit 1. Januar 2014 sind diese Neuerungen in Kraft. Konkretisiert werden diese Weisungen durch die Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung (BKV), die alle zwei Jahre aktualisiert wird.

¹⁷⁵ Botschaft WEA: BBl 2014 6984.

¹⁷⁶ Botschaft WEA: BBl 2014 6984–6985.

¹⁷⁷ Botschaft WEA: BBl 2014 6985–6986.

3.3.1 Weisungen MilAZA 2003

Die Weisungen für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (MilAZA-Weisungen) hat der Chef des VBS im Dezember 2003 nach der Revision des Militärgesetzes, in deren Rahmen der Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss von Verträgen zur Ausbildungszusammenarbeit erhielt, erlassen. Wie einleitend festgehalten, sollte mit den Weisungen das Motto «Sicherheit durch Kooperation» des SipolB 2000 sowie die Armee XXI umgesetzt werden.

Die Weisungen beschreiben Ziel und Zweck der internationalen Ausbildungskooperation, Kooperationsfelder und Kooperationspartner und machen Vorgaben zum Abschluss von internationalen Abkommen in diesem Bereich. Die Weisungen sehen eine jährliche Neubeurteilung vor, im Rahmen welcher die Direktion für Sicherheitspolitik (heute: Bereich Sicherheitspolitik im GS VBS) und der CdA dem Departementsvorsteher Anpassungsvorschläge unterbreiten können, insbesondere zu den Kooperationsfeldern und -partnern.¹⁷⁸ Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt blieben die Weisungen jedoch unverändert.¹⁷⁹

Ziele

In den MilAZA-Weisungen sind sechs Ziele und Zwecke aufgeführt,¹⁸⁰ die jedoch im Rahmen der hier verwendeten Kategorisierung als Kooperationsfelder statt als Ziele aufgefasst werden. Dafür werden in anderen Teilen der Weisungen Angaben zu Zielen im Sinne von angestrebten Veränderungen gemacht. In der Folge werden diese inhaltlich gebündelt zusammengefasst.

Die MilAZA-Weisungen stellen den Bezug zum Auftrag der Armee und zum politischen Rahmen her, indem es heisst, die Armee definiere «unter Berücksichtigung der Gesamtheit sicherheits- und verteidigungspolitischer Vorgaben» die geforderten Fähigkeiten zur Auftragserfüllung und leite daraus den Ausbildungsbedarf ab.¹⁸¹ Dank internationaler Zusammenarbeit soll die *Wirksamkeit* und *Effizienz* der militärischen Ausbildung von Kadern und Truppen erhöht werden.¹⁸² Die internationale Ausbildungszusammenarbeit soll darauf ausgerichtet sein, die militärische Einsatzfähigkeit (Grundbereitschaft) zu erreichen und zu erhalten, und die Streitkräfte, insbesondere deren «Kernfähigkeiten Raumsicherung und Verteidigung» weiterzuentwickeln. Aufgrund der angespannten Ressourcenlage des VBS sollen Synergieeffekte mit ausländischen Partnern konsequent genutzt werden. Die eigene Ausbildungsinfrastruktur soll dadurch besser ausgelastet oder, falls sie obsolet geworden ist, abgebaut werden.¹⁸³

Zudem soll dank der internationalen Ausbildungskooperation die Zusammenarbeitsfähigkeit (*Interoperabilität*) mit ausländischen Streitkräften und internationalen Organisationen erreicht werden, «primär im Rahmen von friedensunterstützenden Operationen und Einsätzen zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen sowie Operationen zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren, sekundär zur Erhö-

¹⁷⁸ MilAZA-Weisungen 2003, S. 1.

¹⁷⁹ Stand: 14. Aug. 2014.

¹⁸⁰ MilAZA-Weisungen 2003, S. 2, Punkt 2.

¹⁸¹ MilAZA-Weisungen 2003, S. 3.

¹⁸² MilAZA-Weisungen 2003, S. 2.

¹⁸³ MilAZA-Weisungen 2003, S. 2.

hung der Handlungsfreiheit für den Raumsicherungs- oder Verteidigungsfall im Rahmen der vom Neutralitätsrecht gesetzten Beschränkungen».¹⁸⁴

Weiter soll die Zusammenarbeit im Ausbildungsbereich auch dazu dienen, dass die Schweizer Armee als glaubwürdiges Instrument zur Produktion von Sicherheit – autonom oder in Kooperation – betrachtet wird. Die militärische Zusammenarbeit erhöhe die *positive Wahrnehmung* der Schweiz als kompetenter und verlässlicher Partner im Bemühen um Sicherheit und Stabilität, primär in Europa.¹⁸⁵

Die internationale Ausbildungskooperation wird grundsätzlich als «Notwendigkeit» bezeichnet, die sich aus der sicherheitspolitischen Entwicklung in Europa sowie aus der Interessen- und Ressourcenlage der Schweiz ergebe.¹⁸⁶

Leitplanken

Auf die Neutralität als Leitplanke wird in den MilAZA-Weisungen nur im obigen Zitat im Zusammenhang mit der Interoperabilität verwiesen, wo das *Neutralitätsrecht* als Schranke für die Zusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften erwähnt ist.¹⁸⁷

Hingegen werden weitere *rechtliche Rahmenbedingungen* genannt, namentlich das *Milizprinzip* sowie die *Freiwilligkeit*, die bei der Durchführung internationaler Aktivitäten zu beachten seien.¹⁸⁸

Reziprozität wird in den Weisungen ausdrücklich in finanzieller Hinsicht gefordert.¹⁸⁹ Ansonsten wird der Grundsatz nicht explizit erwähnt, doch sehen die Weisungen an zwei Stellen vor, dass die Schweizer Armee anderen Staaten bzw. internationalen Organisationen Ausbildungsinhalte und Ausbildungsinfrastruktur anbietet.¹⁹⁰

Kooperationsfelder

Die MilAZA-Weisungen definieren sieben Kooperationsfelder für die militärische Ausbildungszusammenarbeit, wobei diese nicht ganz trennscharf sind und sich zum Teil mit den Zielen überschneiden. In der Folge werden deshalb lediglich die wichtigsten Inhalte zusammengefasst. Dabei wird auch auf andere Stellen in den Weisungen verwiesen, in welchen Aussagen zu Themen der Kooperation gemacht werden.

Die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Ausbildung dient zuallererst der «Schulung wesentlicher einsatzorientierter Ausbildungsinhalte und der Durchführung von Tests von Waffensystemen, die aus Gründen der Umwelt und Besiedlung *in der Schweiz nicht durchgeführt* werden können».¹⁹¹ Als Beispiele genannt sind der Tiefflug und der Kampf der verbundenen Waffen.¹⁹² Eine Ausbildungszusam-

184 MilAZA-Weisungen 2003, S. 2.

185 MilAZA-Weisungen 2003, S. 1, 2.

186 MilAZA-Weisungen 2003, S. 1.

187 MilAZA-Weisungen 2003, S. 2.

188 MilAZA-Weisungen 2003, S. 5.

189 MilAZA-Weisungen 2003, S. 6.

190 MilAZA-Weisungen 2003, S. 3, 4.

191 MilAZA-Weisungen 2003, S. 2.

192 MilAZA-Weisungen 2003, S. 1.

menarbeit in diesem Sinne findet sowohl für «autonome Zwecke» als auch für die Verbesserung der Interoperabilität statt.¹⁹³

Internationale Ausbildungsaktivitäten – sowohl in der Schweiz als auch im Ausland – dienen zudem der «Überprüfung und Verbesserung der eigenen Einsatzdoktrin und -verfahren sowie des eigenen Ausbildungsstandes im direkten Vergleich (Benchmarking)». ¹⁹⁴

Weiter dienen internationale Ausbildungskooperationen dem Erwerb von konzeptionellem Wissen und Know-how, das der Optimierung der Ausbildung oder der Weiterentwicklung der eigenen Streitkräfte allgemein (inkl. Rüstungsplanung) dient.¹⁹⁵

Als *Einsatzfelder*, in welchen die Armee die Fähigkeiten zur Zusammenarbeit verbessern soll, nennen die MilAZA-Weisungen an erster Stelle subsidiäre (Sicherungs-) Einsätze zugunsten der zivilen Behörden zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren.¹⁹⁶ Die jüngsten Entwicklungen und Einsätze, unter anderem beim World Economic Forum (WEF) sowie anlässlich des G8-Gipfels, hätten gezeigt, dass für die *innere Sicherheit* eine Kooperation mit ausländischen zivilen und militärischen Sicherheitskräften, vor allem aus den Nachbarstaaten, notwendig sei.¹⁹⁷ Daneben ist Interoperabilität notwendig für die Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen, friedensunterstützende Operationen im Rahmen eines UNO- oder OSZE-Mandates sowie das Krisenmanagement im internationalen Rahmen. Die MilAZA-Weisungen gehen noch einen Schritt weiter und führen das «Erarbeiten von Handlungsoptionen für den Verteidigungs- und Raumsicherungsfall» als Kooperationsfeld auf, wobei präzisiert wird, dass damit keine konkreten Absprachen oder Planungen für eine gemeinsame Verteidigung gemeint sind.¹⁹⁸

Schliesslich können auch die Vorgaben zu den Inhalten von Rahmenabkommen (vgl. Kapitel 2.2.1) als prioritäre Kooperationsfelder betrachtet werden. Demnach sollen Ausbildungskooperationen teilstreitkräfteübergreifend sein, den Austausch Ausbildungsspezifischer Informationen, die Teilnahme an Ausbildungen und Truppenübungen sowie die Bereitstellung militärischer Einrichtungen und Liegenschaften regeln sowie den Militärsport umfassen.

Kooperationspartner

Die MilAZA-Weisungen geben sowohl Grundsätze für die Auswahl der Kooperationspartner vor als auch eine explizite Prioritätenliste sowohl einzelner Länder als auch internationaler Organisationen.¹⁹⁹ Diese Vorgaben werden in der Folge zusammengefasst.²⁰⁰ Zudem werden die weiteren Aussagen zu Kooperationspartnern dargestellt, die im Dokument gemacht werden.

Als Grundsatz legen die MilAZA-Weisungen fest, dass bei der Auswahl der Ausbildungspartner «den Effizienz- und Effektivitätskriterien aus militärischer Sicht sowie

¹⁹³ MilAZA-Weisungen 2003, S. 3.

¹⁹⁴ MilAZA-Weisungen 2003, S. 2.

¹⁹⁵ MilAZA-Weisungen 2003, S. 2, 3.

¹⁹⁶ MilAZA-Weisungen 2003, S. 3.

¹⁹⁷ MilAZA-Weisungen 2003, S. 1.

¹⁹⁸ MilAZA-Weisungen 2003, S. 3.

¹⁹⁹ MilAZA-Weisungen 2003, Punkt 4, S. 4–5.

²⁰⁰ Auf Wunsch der Armee wird an dieser Stelle auf eine Auflistung der einzelnen Länder verzichtet.

übergeordneten sicherheitspolitischen Überlegungen Rechnung zu tragen» ist. Effizienz und Effektivität müsse die Armee einschätzen, während die sicherheitspolitischen Aspekte durch die Direktion für Sicherheitspolitik (heute: Bereich Sicherheitspolitik im GS VBS) beurteilt würden. Daneben spielt bei der Priorisierung der Kooperationspartner auch eine Rolle, ob bereits eine Zusammenarbeitsvereinbarung besteht.²⁰¹

Die MilAZA-Weisungen definieren für die *bilaterale Zusammenarbeit* Staaten erster und zweiter Priorität. Zu den Staaten erster Priorität gehören die Nachbarstaaten der Schweiz sowie weitere westeuropäische und nordamerikanische Staaten, «die ähnliche Sicherheitsinteressen wie die Schweiz oder Synergiepotentiale für die MilAZA aufweisen». Zweite Priorität bei der Zusammenarbeit haben «weitere EAPC-Staaten mit geeigneten Ausbildungsangeboten, Test- und Übungsräumen oder konkreten Ausbildungsbedürfnissen».²⁰² Welche Staaten dazugehören, wird nicht im Einzelnen festgelegt.

Aus diesen Prioritäten lässt sich folgern, dass die Zusammenarbeit mit allen übrigen Staaten als weniger wichtig beurteilt wird. Eine Ausnahme bildet die Unterstützung von Transitländern wie jene in Südosteuropa, die ebenfalls als Ausbildungszusammenarbeit bezeichnet werde, doch handle es sich dabei um «eine einseitige Hilfe der Schweiz», die den Weisungen nicht unterworfen sei.

In den MilAZA-Weisungen werden vor allem die *Nachbarstaaten* an anderen Stellen als wichtige Kooperationspartner erwähnt, so bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit bei Grossanlässen wie dem WEF, bei der Erarbeitung von Handlungsoptionen zur Verteidigung und Raumsicherung und bei der Katastrophenhilfe im grenznahen Raum.²⁰³

3.3.2 Weisungen INTAKTA 2003

Die Weisungen über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA) von 2003, die für den Untersuchungszeitraum relevant sind, regeln vor allem die internen Zuständigkeiten und Abläufe bei internationalen Aktivitäten.

Die Weisungen unterscheiden drei Arten von internationalen Aktivitäten:

1. Übungen
2. Ausbildungszusammenarbeit
3. Kontakte und Besuche

Aus rechtlicher Sicht sind Übungen jedoch Teil der Ausbildungszusammenarbeit, werden sie doch in Artikel 48a Absatz 1 Buchstabe d der INTAKTA-Weisungen ausdrücklich erwähnt. Auch Kontakte und Besuche sind, soweit es sich um Fachgespräche und nicht rein diplomatische Treffen handelt, zur Ausbildungszusammenarbeit zu rechnen. Deshalb wird der gesamte Inhalt der INTAKTA für die Evaluation als relevant behandelt und einer Analyse unterzogen.

²⁰¹ MilAZA-Weisungen 2003, S. 4.

²⁰² MilAZA-Weisungen 2003, S. 4.

²⁰³ MilAZA-Weisungen 2003, S. 1, 3.

Ziele

Die INTAKTA-Weisungen sollen sicherstellen, dass der Departementsbereich Verteidigung auf internationaler Ebene inhaltlich kohärent auftritt und die internationalen Aktivitäten auf die eigenen Bedürfnisse ausgerichtet und an die vorhandenen Ressourcen angepasst sind.²⁰⁴ Damit ist jedoch nichts über die inhaltliche Ausrichtung gesagt.

In inhaltlicher Hinsicht wird in den Weisungen eine Ausrichtung der internationalen Aktivitäten auf die *Interoperabilität* verlangt.²⁰⁵ Kürzerfristig sollen die Übungen ausserdem den mit der Nato bis 2006 vereinbarten Zielen gemäss «Planning and Review Process (PARP)» bzw. den «Partnership Goals (PGs)» entsprechen.²⁰⁶ Auf eine Aufarbeitung von deren Inhalt wird im Rahmen der Evaluation verzichtet.

Leitplanken

Die INTAKTA-Weisungen legen verschiedene organisatorische Rahmenbedingungen fest. Einerseits werden die *organisatorischen Zuständigkeiten* festgelegt:²⁰⁷ Es gibt im Departementsbereich Verteidigung eine zentrale Koordinationsstelle für internationale Aktivitäten sowie in jeder Organisationseinheit eine Koordinationszelle. Andererseits werden die *Verfahren* festgelegt:²⁰⁸ Für sämtliche internationalen Aktivitäten wird eine Genehmigung durch und eine Berichterstattung an die Armeeführung verlangt. Bei Kontakten und Besuchen ist das Genehmigungsverfahren einstufig, bei Übungen und Ausbildungen zweistufig: Für die Planungsgenehmigung muss ein Antrag eingereicht werden, der Ziel, Notwendigkeit, geschätzter finanzieller, personeller, materieller Aufwand und Konsequenzen bei einer Nichtgenehmigung aufzeigt. Die Durchführungsgenehmigung wird auf der Grundlage eines Detailkonzepts erteilt. Im Rahmen der Berichterstattung sind die Lessons Learned sowie die Umsetzung derselben darzulegen.

Kooperationsfelder

Wie einleitend erwähnt, unterscheiden die INTAKTA-Weisungen zwischen drei Arten von internationalen Aktivitäten: Übungen, Ausbildungszusammenarbeit sowie Besuche und Kontakte. Zur Ausbildungszusammenarbeit fehlen nähere Angaben; die Weisungen verweisen diesbezüglich auf das «MilAZA-Konzept».²⁰⁹

Bei den Übungen wird unterschieden zwischen Übungen im Rahmen der Pfp und anderen. Die Pfp-Übungen «haben dem Auf- und Ausbau der Kooperationsfähigkeit der Armee zu dienen». Entsprechend müsse der «Interoperabilitätsgewinn» jeder Aktivität beschrieben werden.²¹⁰

Bi- und multinationale Übungen ausserhalb der Pfp sind vorgesehen «im subsidiären Einsatz, Katastrophenhilfe, Search and Rescue (SAR), Objektschutz (internationale

204 Weisungen INTAKTA, S. 1.

205 Weisungen INTAKTA, S. 3, 4.

206 Weisungen INTAKTA, S. 3.

207 Weisungen INTAKTA, S. 2.

208 Weisungen INTAKTA, S. 4.

209 Weisungen INTAKTA, S. 3. Es dürfte sich hierbei um ein früheres Dokument als die MilAZA-Weisungen handeln, da letztere erst neun Monate später erlassen worden sind.

210 Weisungen INTAKTA, S. 3.

Organisationen/Konferenzen)». Ein Beitrag zur Interoperabilität wird hier nicht explizit verlangt.²¹¹

Unter Besuche und Kontakte fallen VIP- und Höflichkeitseinladungen, Stabs- und Fachgespräche sowie freundschaftliche Kontakte (beispielsweise kleiner Grenzverkehr der Armeekorps mit angrenzenden Verbänden direkter Nachbarstaaten). Von Kontakten auf fachlicher Ebene wird in den INTAKTA-Weisungen ebenfalls ein Interoperabilitätsgewinn verlangt.²¹²

Kooperationspartner

Unter Punkt 5.1.3 listen die INTAKTA-Weisungen Kooperationspartner auf. Im *bilateralen* Bereich sind dies «Nachbarn, ausgewählte andere Staaten, Neutrale (AUT, SWE, FIN, IRL)».²¹³

3.3.3 Weisungen INTAKTA 2014

Die revidierten INTAKTA-Weisungen, die am 1. Januar 2014 in Kraft getreten sind, sind deutlich umfangreicher als ihre Vorversion und unterscheiden sich auch deutlich in ihrer Aufmachung, indem sie wie ein Rechtstext gegliedert sind. Neben den internen Zuständigkeiten und Verfahren bei internationalen Aktivitäten sind neu auch Angaben zur inhaltlichen Ausrichtung zu finden.

Die INTAKTA-Weisungen 2014 gelten für sämtliche Aktivitäten der Armee mit ausländischen Partnern auf bi- oder multilateraler Ebene in der Schweiz und im Ausland. Ausgenommen davon sind namentlich Einsätze der Armee sowie Kontakte diplomatischer Vertreter.

Ziele

Die INTAKTA-Weisungen 2014 enthalten keine inhaltlichen Ziele, sondern verweisen in Artikel 4 Absatz 1 lediglich auf bestehende Grundlagen:

«Die internationalen Kontakte der Armee haben sich konsequent auf die Bedürfnisse der Auftragserfüllung, der militärischen Gesamtplanung, der Grund- und Einsatzbereitschaft sowie auf das Leistungsprofil der Armee auszurichten. Sie haben im Rahmen der Landesinteressen zu erfolgen sowie den Leitlinien der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik zu entsprechen.»

Es wird somit ein Bezug zur Aussenpolitik geschaffen. Aufgrund der Formulierung bleibt indessen unklar, welche Dokumente als Grundlage herangezogen werden müssen.

Leitplanken

Wie in den früheren INTAKTA-Weisungen besteht ein wesentlicher Teil darin, dass die organisatorischen Rahmenbedingungen festgelegt werden. Einerseits werden die *Zuständigkeiten* festgelegt: Die Internationalen Beziehungen Verteidigung (IB V)

²¹¹ Weisungen INTAKTA, S. 3.

²¹² Weisungen INTAKTA, S. 3, 4.

²¹³ Weisungen INTAKTA, S. 3.

stellen die «zentrale Führung» bei internationalen Kontakten sicher (Art. 7). Die Direktunterstellten des CdA tragen dagegen die «fachliche Verantwortung», d. h. sie beurteilen die Notwendigkeit einer Aktivität und stellen die personellen und finanziellen Ressourcen dafür sicher (Art. 8). Zudem bezeichnen sie in ihrer Organisationseinheit eine Koordinationszelle, die für die korrekte Abwicklung der Verfahren zuständig ist (Art. 9).

Wie in den INTAKTA-Weisungen von 2003 ist ein zweistufiges *Verfahren* für die Genehmigung vorgesehen (4. Abschnitt): Zu einer internationalen Aktivität muss zunächst eine Planungsgenehmigung und anschliessend eine Durchführungsgenehmigung eingeholt werden. Bei letzterer prüfen die IB V, ob die Bedingungen erfüllt sind, insbesondere die Rechtsgrundlagen vorhanden und die politischen Vorgaben sowie die Grundausrichtung und Schwergewichtsbildung der Armeeführung eingehalten sind. Die Genehmigung wird durch den Chef IB V erteilt bzw. bei Beteiligung von höheren Staboffizieren durch den Chef Armeestab.

Verlangt wird zu jedem internationalen Kontakt ein schriftlicher Bericht (Art. 13), der aussagekräftig und auf die angegebenen Ziele ausgerichtet ist (Art. 14).

Für die Abwicklung der Genehmigungsverfahren und die Berichterstattung verweisen die INTAKTA-Weisungen bei bilateralen Kontakten auf das System openIBV (Art. 11 Abs. 1 Bst. a, Art. 12 Abs. 2 Bst. b, Art. 15 Bst. a), dessen Daten im Rahmen der Evaluation ausgewertet wurden (vgl. Kapitel 4.3).

Kooperationsfelder

Artikel 4 listet folgende neun Themengebiete auf, die «im Fokus der internationalen Kontakte der Armee stehen»: Ausbildungszusammenarbeit, Fähigkeitsentwicklung, Streitkräfteentwicklung, Doktrin/Einsatzverfahren, neue Risiken/Gefahren, Rüstungsaspekte, Militärökonomie, Einsatzzusammenarbeit, Lageentwicklung. Erläuterungen, inwiefern in diesen Feldern internationale Kontakte notwendig sind und wie sie zu den Zielen beitragen, fehlen.

In Artikel 5 wird festgehalten, die «inhaltliche Steuerung» der bilateralen Kontakte erfolge mittels der Bilateralen Kooperationsausrichtung Verteidigung (BKV, vgl. Abschnitt 3.3.5).

Kooperationspartner

Die INTAKTA-Weisungen 2014 enthalten keine Angaben zu Kooperationspartnern.

3.3.4 Vorgaben des Chefs der Armee 2007

Erstmals erliess der CdA im Dezember 2003 «Vorgaben zur internationalen Kooperation der Armee», nachdem der Departementschef die MilAZA-Weisungen genehmigt hatte. Am 12. Juli 2007 revidierte der CdA seine Vorgaben. Diese sind bis heute gültig. Sie wurden im Rahmen der Umsetzung der Armee XXI sowie des Entwicklungsschritts 07/10 erlassen und bauen ausdrücklich auf den MilAZA-Weisungen auf. Sie behandeln die Rahmenbedingungen, Ziele, Themen und Partner für die internationalen Kooperationen der Armee insgesamt, nicht nur im Ausbildungsbereich. Da die Vorgaben jedoch vom CdA erlassen wurden, gelten sie für die Rüstungsk Kooperationen von armasuisse nicht direkt und werden in diesem Kapitel zu den Vorgaben für Ausbildungskooperationen abgehandelt.

Ziele

Als oberstes Ziel bzw. «Finalität» internationaler Kooperationen der Armee nennt das Dokument die «Wahrung und Umsetzung nationaler, sicherheitspolitischer und militärischer Interessen». Mit den Vorgaben will der CdA Prioritäten innerhalb der internationalen Kooperationen setzen, um ein möglichst «hohes Rendement und Wirkung im Rahmen der Auftragserfüllung zu erzielen».²¹⁴ Die internationale Kooperation der Armee habe sich quantitativ in verschiedenste Handlungsfelder ausgeweitet, weshalb eine Fokussierung «im Sinne der Mehrwertschöpfung für das Gesamtsystem wie auch für die Armee und ihre Einzelelemente» notwendig sei.²¹⁵

Unter «Zielsetzungen» wird in der Folge formuliert, was internationale Kooperationen bewirken sollen: Sie sollen einen «Beitrag zur Umsetzung der nationalen Interessen» sowie «Beiträge zu Sicherheit und Stabilität in unserem strategischen Interessenraum» leisten. Sie sollen den «Fähigkeitsaufbau» fördern, in der Streitkräfteentwicklung Synergien und Know-how-Transfer und bei der Forschung und Entwicklung personelle und finanzielle Einsparungen bringen. Schliesslich sollen sie dazu beitragen, dass die «Handlungsfreiheit im Falle sich abzeichnender Herausforderungen strategischen Ausmasses» möglichst gewahrt wird.²¹⁶

In den Vorgaben wird die Notwendigkeit von internationalen Kooperationen anhand der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen begründet: Das Umfeld sei komplex (Interdependenzen, vielfältige Risiken, diffuse Bedrohungen), und angesichts der beschränkten Mittel sei kein Akteur mehr fähig, eine sicherheitspolitische Herausforderung allein zu bewältigen.²¹⁷

Leitplanken

Es werden keine Leitplanken genannt.

Kooperationsfelder

Die Vorgaben listen explizit fünf internationale Kooperationsfelder auf:²¹⁸

- *Streitkräfte-Transformation*: Absichten, Erkenntnisse und Erfahrungen von Partnern sollen in die Entwicklung der Streitkräfte einfliessen. Die internationale Kooperation erlaube Zweit- und Drittbeurteilungen, verhindere Abhängigkeiten und trage dazu bei, «dass ein auftragsgerechtes und realisierbares Ambitionsniveau verfolgt wird.»²¹⁹
- *Technologie und Rüstung*: Internationale Kooperationen bringen in diesem Bereich Know-how, ermöglichen durch die Mitsprache in bi- und multilateralen Entwicklungsprojekten Einsparungen bei den zeitlichen und personellen

²¹⁴ Vorgaben CdA 2007, S. 1.

²¹⁵ Vorgaben CdA 2007, S. 2.

²¹⁶ Vorgaben CdA 2007, S. 2. In den Zielsetzungen sind weitere Elemente enthalten, die eher die Kooperationsfelder betreffen und dort erwähnt werden.

²¹⁷ Vorgaben CdA 2007, S. 1.

²¹⁸ Vorgaben CdA 2007, S. 3–4, Punkt 6.

²¹⁹ Vgl. hierzu auch Vorgaben CdA 2007, S. 2, Zielsetzungen: «Prospektives Nutzen von Synergien, Know-how-Erhalt und -Transfer in der Streitkräfteentwicklung schwergewichtig in doktrinaler, technologischer und beschaffungsseitiger Hinsicht.»

len Ressourcen,²²⁰ vermindern dank Diversifizierung Abhängigkeiten von einzelnen Ländern und sparen Kosten, indem auf Eigenentwicklungen verzichtet und der Evaluationsaufwand verringert werden kann.

- *Ausbildung*: Internationale Kooperationen dienen dem Aufbau von Fähigkeiten, indem Erkenntnisse ausgetauscht und Vergleichsmöglichkeiten (Benchmarking, Standards) konsequent genutzt werden, um Leistungen objektiv zu überprüfen.²²¹ Zudem kann die Ausbildung dank Kooperation unter besseren Rahmenbedingungen (Infrastruktur) stattfinden. Damit tragen internationale Kooperationen zu einer höheren Ausbildungsqualität und einer Ressourcenoptimierung bei.
- *C4I (Command, Control, Communications, Computers, and Intelligence)*: Internationale Kooperation soll Erkenntnisse bringen bezüglich der Führungsprozesse, -strukturen und -infrastruktur (Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung), namentlich in Krisen. Die Armee solle internationale Standards nach Möglichkeit übernehmen.
- *Einsätze*: Internationale Kooperationen seien im Rahmen von bewilligten Einsätzen zur Friedensförderung, Katastrophen- und humanitären Hilfe unerlässlich, damit die Armee die erwünschten Leistungen erbringen könne. Die Erkenntnisse aus den praktischen Einsatzerfahrungen sollen zudem in die übrigen Kooperationsfelder einfließen.
- *Regionale Militärische Kooperation (RMK)*: Internationale Unterstützungs- und Aufbauleistungen in Post-Konflikt-Situationen (Capacity-Building) ergänzen die oben genannten Einsätze und werden in der Regel gemeinsam mit nationalen oder internationalen Partnern zugunsten eines oder mehrerer Länder erbracht.

Internationale Kooperationen sollen grundsätzlich so ausgestaltet sein, dass der Rückfluss von Erkenntnissen und Erfahrungen möglichst gut gewährleistet ist («Return on Investment»).

Kooperationspartner

Die Vorgaben des CdA verweisen unter Punkt 5 bezüglich der Wahl der Kooperationspartner einerseits auf (sicherheits-)politische Vorgaben, andererseits auf die Prioritäten aus den MilAZA-Weisungen, die «selbstredend» nicht nur für die Ausbildung, sondern auch für die übrigen Kooperationsfelder gelten würden.²²²

Für *Einsätze und RMK* liege das Länder-Schwergewicht beim Balkan, Südkaukasus/Zentralasien, bei den Mittelmeerstaaten «sowie zunehmend auf dem afrikanischen Kontinent».²²³

²²⁰ Vgl. hierzu auch Vorgaben CdA 2007, S. 2, Zielsetzungen: «Schonen personeller und finanzieller Ressourcen durch proaktives und zeitgerechtes Einbringen von Leistungen und Know-how in multilaterale Forschungs- und Entwicklungsprogramme.»

²²¹ Vgl. hierzu auch Vorgaben CdA 2007, S. 2, Zielsetzungen: «Konsequentes Erkennen und Nutzen von Vergleichsmöglichkeiten (Benchmarks) und Standards zur möglichst objektiven Überprüfung definierter Leistungsparameter.»

²²² Vorgaben CdA 2007, S. 2.

²²³ Vorgaben CdA 2007, S. 3.

3.3.5

Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung (BKV)

Seit 2010 werden die Prioritäten der bilateralen Ausbildungskooperation in der Bilateralen Kooperationsausrichtung Verteidigung (BKV) festgelegt. Die Prioritäten sind in einem Merkblatt mit dem Titel «Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV?» festgehalten. Dieses skizziert die Ausgangslage, beschreibt das System der Priorisierung, die Verfahren für die Genehmigung und erläutert diese anhand von Beispielen. Das System der Priorisierung ist zweidimensional: Einerseits werden die Partnerländer einer von vier Kategorien zugeordnet. Andererseits wird festgelegt, welche Arten von Aktivitäten mit welcher Kategorie von Ländern vorgesehen sind.

Die BKV wird alle zwei Jahre überprüft, worauf das Merkblatt angepasst wird (vgl. auch Kapitel 4.4.2.1). In den Untersuchungszeitraum von 2010 bis 2013 fallen zwei Merkblätter (vgl. Liste der Dokumente in Tabelle 8): Das erste galt für die ersten zwei Jahre von 2010 bis 2011, das zweite von 2012 bis Ende 2013. Um die Entwicklung der strategischen Vorgaben möglichst vollständig abzubilden, wird in der Folge auch noch das Merkblatt, das seit 1. Januar 2014 gültig ist, in die Analyse einbezogen. Für die Frage der Einhaltung dieser strategischen Vorgaben in den vergangenen Jahren (vgl. Kapitel 4.4.2) ist es allerdings nicht mehr massgebend.

Ziele

Die BKV-Merkblätter formulieren keine Ziele, verstanden als Vorgaben zu den angestrebten gesellschaftlichen Zuständen, und übernehmen auch nicht die übergeordneten Ziele der Steigerung von Effizienz und Wirksamkeit. Verlangt ist jedoch, dass die «Ziele» einer bestimmten internationalen Aktivität im Rahmen der Genehmigungsverfahren präzisiert werden. Wie dem Genehmigungsschema im Merkblatt 2014 zu entnehmen ist, wird jede Aktivität überprüft (Begründung Ziel, Zweck und Nutzen verständlich, nachvollziehbar und stringent beschrieben? Angaben begründet?). Ausserdem wird entweder im Rahmen der sogenannten Zweijahresplanung oder im Rahmen der Durchführungsgenehmigung überprüft, ob die Aktivitäten den politischen Vorgaben des Departements entsprechen. Schliesslich muss, wie im Merkblatt 2014 präzisiert, auch die Berichterstattung zu allen internationalen Aktivitäten auf die ursprünglich formulierten Ziele ausgerichtet sein.

Als Faktoren, welche eine internationale Kooperation notwendig machen, nennen die BKV-Merkblätter folgende Stichworte: «der technische Fortschritt, die Beschränkung der Ressourcen (Umwelt, Finanzen und Personal), der notwendige Austausch von Erfahrungen und Wissen, Sicherheitsbeschränkungen sowie die Überprüfung des eigenen Ausbildungsstandes und Leistungsvermögens».²²⁴

Leitplanken

Sinn und Zweck der BKV ist es, die internationalen Aktivitäten der Armee im Ausbildungsbereich aus *Ressourcengründen* stärker zu fokussieren: «Die finanzielle und personelle Situation der Schweizer Armee lässt eine Kooperation nach allen Seiten

²²⁴ BKV 2014, S. 1.

mit allen Partnern nicht zu. Deshalb hat die Armeeführung entschieden, in der Zusammenarbeit mit dem Ausland gewisse Schwergewichte zu bilden.»²²⁵

Um dies zu erreichen, präzisiert die BKV die in den INTAKTA-Weisungen (vgl. Abschnitte 3.3.2 und 3.3.3) vorgegebenen *Genehmigungsverfahren*. Dieses besteht aus drei Schritten: Planungsgenehmigung, Durchführungsgenehmigung und Berichterstattung. Für die Durchführungsgenehmigung wird unterschieden, ob Aktivitäten mit einem bestimmten Land von der Armeeführung vorgesehen sind oder nicht und ob sie frühzeitig im Rahmen der Zweijahresplanung geplant wurden oder nicht. Je nachdem muss für die Bewilligung ein mehr oder weniger ausführlicher Antrag gestellt werden und wird dieser unterschiedlich vertieft überprüft. Vorgesehene, frühzeitig geplante Aktivitäten können nach einem vereinfachten Verfahren bewilligt werden. Anhang 1 zeigt das Verfahren für die Durchführungsgenehmigung und die Prüfungskriterien für die verschiedenen Fälle. Neben der oben bereits erwähnten Begründung des Nutzens werden die Plausibilität der Kosten, die rechtlichen Grundlagen sowie die Übereinstimmung mit allfälligen politischen Vorgaben überprüft.

Die drei Stufen des Genehmigungsverfahrens werden für bilaterale Kontakte der ganzen Armee in einem System namens «open IBV» abgewickelt. Dies betrifft nicht nur Aufenthalte von Schweizer Armeeangehörigen im Ausland, sondern auch Besuche ausländischer militärischer Personen in der Schweiz. Somit sind sämtliche bilateralen internationalen Aktivitäten des Bereichs Verteidigung zentral erfasst.

Kooperationsfelder

Die BKV enthält in Anhang 2 eine «Aktivitätenliste». Dort sind alle Bereiche aufgeführt, in welchen internationale Ausbildungskooperationen nach Artikel 48a MG stattfinden. Die Liste ist in vier Kategorien mit jeweils mehreren Subkategorien, «Aktivitäten» genannt, gegliedert. Zu jeder Kategorie sind hier beispielhaft einige Aktivitäten aufgeführt:

- *Einsätze*: z. B. Inlandeinsätze (z. B. G8, WEF), Luftpolizei, Lageaustausch. Aufgeführt sind ebenfalls die Zusammenarbeit im Rahmen der Friedensförderung oder der Assistenzdienste im Ausland, die auf separaten rechtlichen Grundlagen beruhen.
- *Ausbildungszusammenarbeit*: z. B. Verbände des Heeres, Kampagnen/Pilotentausch, Spezialisten, Schlüsselkader, technisches Know-how, gemeinsame Infrastruktur.
- *Streitkräfteentwicklung*: z. B. Doktrin, gemeinsame Daten, Technologie und Rüstung, C4I-Kooperation.
- *Gespräche/Besuche*: z. B. Stabsgespräche (CdA), Fachgespräche.

Die Kategorien sind thematisch offen und bezeichnen häufig eher die beteiligten Akteure als eigentliche Aktivitäten. Die Aktivitätenliste stellt somit keine Einschränkung der Ausbildungskooperation auf bestimmte Themen dar.

Für jede «Aktivität» ist in der Aktivitätenliste angegeben, mit welcher Kategorie von Kooperationspartnern sie vorgesehen ist (vgl. Kooperationspartner, Kategorien I bis IV unten).

²²⁵ BKV 2014, S. 1.

Kooperationspartner

Die Schweizer Armee teilt die Länder einer von vier Kategorien zu:

- *Kategorie I*: sehr intensive Zusammenarbeit;
- *Kategorie II*: intensive Zusammenarbeit;
- *Kategorie III*: enge Zusammenarbeit in wenigen Gebieten;
- *Kategorie IV*: sporadische Zusammenarbeit in wenigen Bereichen.

Die Einteilung der Länder ist in Anhang I des Merkblatts BKV festgehalten. In die Kategorie I wurde bisher kein Land eingeteilt. In der Kategorie II finden sich beispielsweise Nachbarländer und in der Kategorie III verschiedene westliche Länder. Länder, die nicht explizit einer höheren Kategorie zugeteilt sind, gehören zu Kategorie IV. Rund ein Dutzend Länder wurde bisher in die höheren Kategorien II oder III eingereiht.²²⁶

Mit Ländern der Kategorie I ist in der BKV 2014 eine Zusammenarbeit in allen 32 aufgelisteten Aktivitäten vorgesehen, für die Kategorie II sind es 29, für Kategorie III 18 und Kategorie IV 3 Aktivitäten. Bei den Einsätzen ist lediglich die Zusammenarbeit mit Ländern der Kategorien I und II vorgesehen.

Ist eine Aktivität mit einem bestimmten Land nicht vorgesehen, muss zunächst geprüft werden, ob sie nicht mit einem Staat einer höheren Kategorie durchgeführt werden kann. Falls nein, muss dies in einem ausführlichen Antrag im Rahmen des Genehmigungsverfahrens (vgl. Leitplanken oben) begründet werden.

3.3.6 Strategische Stossrichtungen der Armee 2015–2020

Die strategischen Stossrichtungen der Schweizer Armee hat die Armeeführung gemäss Vorwort aus dem SipolB 2010 und dem Armeebericht 2010 sowie aus Erkenntnissen zur WEA hergeleitet. Ihr Inhalt wird in der Folge dargestellt. Für den betrachteten Zeitraum der Umsetzung (vgl. Kapitel 4.4.2) spielen sie keine Rolle.

Ziele

Das Motto der strategischen Stossrichtungen lautet: «Die Schweizer Armee – Sicherheit und Freiheit, heute und in Zukunft».²²⁷ Abgesehen von diesem Motto werden keine Ziele im Sinne von gesellschaftlichen Zuständen formuliert.

Leitplanken

Es werden keine Leitplanken für internationale Kooperationen erwähnt.

Kooperationsfelder

Es werden folgende Schwerpunkte genannt:²²⁸ «Wir fokussieren die internationale Kooperation auf die Streitkräfteentwicklung, die Ausbildung und die Möglichkeiten zur Synergie über die Rüstungszusammenarbeit.» In diesen Bereichen will die Ar-

²²⁶ Auf Wunsch der Armee wird an dieser Stelle auf eine Auflistung der einzelnen Länder verzichtet.

²²⁷ Stossrichtungen Armee 2015–2020, S. 2.

²²⁸ Stossrichtungen Armee 2015–2020, S. 7.

mee die bi- und multilateralen Kooperationsmöglichkeiten «umfassend und optimal» nutzen.

Als weiteres Feld für internationale Kooperationen ist die militärische Friedensförderung genannt.

Kooperationspartner

Es werden keine prioritären Kooperationspartner genannt.

3.4 Strategiedokumente Rüstungskooperationen

Für die strategische Ausrichtung der internationalen Kooperationen im Rüstungsbe-
reich sind namentlich vier Dokumente relevant (vgl. Tabelle 8): die Grundsätze des
Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS, seine Eignerstrategie für die RUAG
sowie seine Beschaffungs- und Industriebeteiligungsstrategien. Zusätzlich wurde
auch die Unternehmensstrategie von armasuisse untersucht. Daneben gibt es noch
die Offset-Policy von armasuisse, die allerdings mangels einer Aussage zu internati-
onalen Kooperationen nicht in die vertiefte Analyse einbezogen worden ist.

Die Auswertung orientierte sich wiederum an der Frage, welche Ziele, Leitplanken,
Themenprioritäten und Länderprioritäten im Bereich der internationalen Rüstungs-
kooperation festgelegt worden sind.

3.4.1 Grundsätze für die Rüstungspolitik des VBS 2010

Dieses Strategiedokument legt die Grundsätze für die Rüstungspolitik insgesamt fest
und thematisiert dabei auch die internationalen Kooperationen.

Ziele

Das im Dokument festgelegte Ziel der Rüstungspolitik ist «eine an wirtschaftlichen
Prinzipien orientierte, rechtzeitige, verlässliche und transparente Erfüllung der
Schlüsselbedürfnisse der Armee und weiterer Institutionen nach Fachwissen, techno-
logisch komplexen Systemen und Gütern, Bauten und Dienstleistungen von der
Vorhabenplanung bis zur Ausserdienststellung». ²²⁹

Im Dokument wird festgehalten, dass Kooperationen mit anderen Regierungen oder
ausländischen Unternehmen unabdingbar sind, um dieses Ziel zu erreichen, auch in
Bereichen, in denen die Schweiz über Produktionskapazitäten verfüge. Deshalb gelte
es, eine Strategie intensiverer internationaler Rüstungskooperationen zu verfolgen
mit dem Ziel, die Versorgung mit Schlüsselkomponenten auch in ausserordentlichen
Lagen zu erleichtern und somit die *Versorgungssicherheit* der Schweiz zu erhö-
hen. ²³⁰

Zudem seien internationale Kooperationen nötig, um zu gewährleisten, dass Rüs-
tungsgüter internationalen Standards genügen, was aus Gründen der *Wirtschaftlich-
keit* wie auch zur Sicherstellung der *Interoperabilität* notwendig sei. Die Interopera-

²²⁹ Grundsätze Rüstungspolitik 2010, S. 1.

²³⁰ Grundsätze Rüstungspolitik 2010, S. 2.

bilität vergrössere die strategische Handlungsfreiheit und erhöhe die Exportchancen der Unternehmen.²³¹

Nicht im Abschnitt Zielsetzungen, aber unter den Rahmenbedingungen heisst es ausserdem: «Die Stärkung der sicherheits- und rüstungspolitisch relevanten Technologie- und Industriebasis der Schweiz sowie der Wettbewerb und die Gleichbehandlung der Anbieter stellen weitere Leitlinien der Rüstungspolitik dar.»

Leitplanken

Eine wichtige Leitplanke für die Rüstungskoooperation stellt das *Beschaffungsrecht* dar, gemäss dem Beschaffungen grundsätzlich nach dem Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsprinzip erfolgen sollen. Abweichungen davon seien im Einzelfall zu begründen, wobei auf Eigenentwicklungen und Helvetisierungen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit wenn möglich zu verzichten sei.

Im Zusammenhang mit der Interoperabilität wird auch die *Neutralität* als Leitplanke angesprochen, welche eine tatsächliche Zusammenarbeit einschränkt.

Zur *Form* der internationalen Kooperationen hält das Dokument fest, dass einerseits der projektbezogene Anschluss an internationale Gremien und andererseits die generelle Rüstungskoooperation im Rahmen von zwischenstaatlichen Vereinbarungen möglich sind. Bezüglich *Verfahren* heisst es, die Beschaffungsstelle pflege «zum Zweck einer optimalen Koordination unter den politischen Partnern» einerseits eine «institutionalisierte Zusammenarbeit mit den zuständigen Instanzen der Aussen- sowie der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz», beispielsweise im Interesse von international harmonisierten Exportvorschriften für Kriegsmaterial, und andererseits unterhalte sie regelmässige Kontakte mit ausländischen Beschaffungsstellen.²³²

Kooperationsfelder

Die Grundsätze zählen keine konkreten Kooperationsfelder auf, doch werden im Text verschiedene Themenbereiche angesprochen. So heisst es beispielsweise, dass bei Beschaffungen im Ausland die Möglichkeiten von Industriebeteiligungen im Interesse der schweizerischen Technologie- und Industriebasis auszuschöpfen seien. Dazu gehöre auch die Teilnahme an internationalen Entwicklungsgemeinschaften, was jedoch voraussetze, dass die Armee ihre Technologie- und Beschaffungsbedürfnisse frühzeitig definiere.²³³ Auch wird die Möglichkeit angesprochen, Kosten zu sparen, indem Beschaffungsvorhaben oder die Instandhaltung zwischen verschiedenen Staaten gebündelt wird. Kooperationen finden auch in Form von Interessengemeinschaften von Nutzerstaaten eines Beschaffungsguts statt, wodurch die gemeinsame Realisierung späterer Werterhaltungen oder Wertsteigerungen gefördert werde.²³⁴

Kooperationspartner

Es werden keine prioritären Kooperationspartner genannt.

²³¹ Grundsätze Rüstungspolitik 2010, S. 3.

²³² Grundsätze Rüstungspolitik 2010, S. 4.

²³³ Grundsätze Rüstungspolitik 2010, S. 3.

²³⁴ Grundsätze Rüstungspolitik 2010, S. 4.

3.4.2 Beschaffungsstrategie für das VBS 2010

Die Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS konkretisiert die Grundsätze für die Rüstungspolitik des Bundesrates von 2002, auf die sie eingangs verweist. Untersucht wurde die publizierte Version der Strategie.²³⁵ Nach der Darstellung der Grundlagen werden im Dokument die Vision und Ziele definiert, bevor die strategischen Leitlinien für das Beschaffungsmanagement festgelegt werden.

Ziele

Als Vision heisst es, dass die Kunden von armasuisse effizient, qualitäts- und zeitgerecht mit Material versorgt sein sollen und armasuisse darauf abzielt, die Wirtschaftlichkeit über den ganzen Lebensweg zu optimieren sowie die für die Landesverteidigung unerlässliche Industriebasis der Schweiz dauerhaft zu stärken.²³⁶

Beim weiter unten formulierten Grundsatz wird deutlich, dass die *Wirtschaftlichkeit* als oberstes Ziel gilt, das allerdings eingeschränkt werden kann. Namentlich können bei der Beschaffung von militärischen Gütern die Notwendigkeit der *Stärkung* der für die Landesverteidigung der Schweiz unerlässlichen *Industriebasis*, die in der Vision erwähnt ist, oder aber «sicherheitspolitische Bedenken» im Vordergrund stehen. Letzteres ist der Fall, wenn «die Vergabe auf dem freien Markt eine nachweisbare Einschränkung der Schweizer Sicherheit und ihrer Bevölkerung darstellt».²³⁷ Die zu beschaffenden Güter sollen danach unterschieden werden, welches Ziel im Vordergrund steht.

Um auf die Vision hinzuarbeiten, soll armasuisse unter anderem die nationalen und internationalen Kooperationen auf staatlicher und privatwirtschaftlicher Ebene stärken mit dem Ziel, unter Beachtung der Neutralitätspolitik und der Wirtschaftlichkeit die *Standardisierung* von Material und Dienstleistungen zu fördern.²³⁸

Leitplanken

Eingangs wird im Dokument das nationale und internationale Beschaffungsrecht als rechtliche Rahmenbedingung sowie die Integrationsfähigkeit in bestehende Systeme als technologische Rahmenbedingung erläutert. Ausserdem werden unter dem Stichwort «Beschaffungsumfeld» weitere Aspekte wie finanzielle oder politische Vorgaben sowie Veränderungen auf den internationalen Beschaffungsmärkten genannt, die es zu beachten gebe.²³⁹

Als Leitplanke, welche namentlich die internationale Kooperation für die Standardisierung betrifft, wird im Leitbild die Neutralitätspolitik erwähnt.²⁴⁰

²³⁵ In der Beschaffungsstrategie 2010, S. 3, Kapitel 1.1 heisst es, die Strategie sei nicht für die Öffentlichkeit bestimmt, sofern sie sensitive respektive geschäftsgeheime Aspekte des Kerngeschäfts armasuisse betreffe. Die allenfalls nicht veröffentlichten Teile wurden nicht untersucht.

²³⁶ Beschaffungsstrategie 2010, S. 5.

²³⁷ Beschaffungsstrategie 2010, S. 6–8.

²³⁸ Beschaffungsstrategie 2010, S. 5.

²³⁹ Beschaffungsstrategie 2010, S. 3–5.

²⁴⁰ Beschaffungsstrategie 2010, S. 5.

Kooperationsfelder

Gemäss Leitsatz 7 soll armasuisse zum Zweck der Standardisierung an nationalen und internationalen Entwicklungs- und Beschaffungsprojekten teilnehmen und die bi- und multilaterale Zusammenarbeit mit ausgewählten Partnern stärken.²⁴¹

Bezüglich der Kooperationsfelder lassen sich Initial- von Folgebeschaffungen unterscheiden. Im Bereich der Initialbeschaffung von militärischen Gütern werden zurzeit wenige Kooperationen mit anderen Staaten und Organisationen eingegangen. Gemäss Strategie sind Kooperationen künftig stärker zu nutzen, um die Position von armasuisse auf den Beschaffungsmärkten zu stärken.

Für Folgebeschaffungen von militärischen Gütern wurde öfters an sogenannten «user groups» sowie «foreign military sales» der USA teilgenommen. Solche Teilnahmen in fest institutionalisierten Kooperationsformen erhöhen die Wirtschaftlichkeit von Folgebeschaffungen. Kooperationen mit anderen Staaten sollen künftig als Mittel noch strategischer eingesetzt werden, um ein nachhaltiges und wirtschaftliches Beschaffungsmanagement für das VBS zu gestalten.

Im Bereich zivile Güter soll rein nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip beschafft werden. Bei Massenwaren soll armasuisse den Einsatz strategischer Einkaufskooperationen prüfen, um ihre Marktmacht auf den Beschaffungsmärkten zu erhöhen.

Kooperationspartner

In Leitsatz 7 heisst es, armasuisse solle die Zusammenarbeit mit ausgewählten internationalen Partnern stärken. Aus dem Dokument geht jedoch nicht hervor, um welche Partner es sich handelt.

3.4.3 Industriebeteiligungsstrategie 2010

Die Industriebeteiligungsstrategie des Bundesrates verweist eingangs auf die Grundsätze für die Rüstungspolitik von 2002 und auf die (zum Zeitpunkt der Publikation noch ausstehende) revidierte Fassung von 2010. Untersucht wurde die publizierte Version der Strategie.²⁴² Unter Industriebeteiligungen werden Kompensationsgeschäfte, in der Strategie «Offsets» genannt, verstanden. Kompensationsgeschäfte sind eine Form der internationalen Kooperation, die sich aus der Beschaffung von Rüstungsgütern im Ausland ergeben kann.

Ziele

Für Offsets in der Schweiz wird das folgende Hauptziel formuliert:

«Ziel von Offsets in der Schweiz ist die nachhaltige und effektive Generierung von Umsatzvolumen zur Erhaltung und Stärkung der sicherheits- und

²⁴¹ Beschaffungsstrategie 2010, S. 5.

²⁴² In der Industriebeteiligungsstrategie 2010, S. 3, Kapitel 1.1 steht: «Die Industriebeteiligungsstrategie ist nicht für die Öffentlichkeit bestimmt, sofern sie sensitive respektive geschäftsgeheime Aspekte des Kerngeschäfts armasuisse tangiert.» Die allenfalls nicht veröffentlichten Teile wurden nicht untersucht.

rüstungsrelevanten sowie der übrigen Schweizer Technologie- und Industriebasis.»²⁴³

Internationale Kooperationen in Form von Kompensationsgeschäften sollen somit dem Ziel der *Stärkung der Technologie- und Industriebasis der Schweiz* dienen. Im Dokument wird darauf hingewiesen, dass zwischen diesem Ziel und jenem der *Wirtschaftlichkeit* ein Zielkonflikt bestehen könne, welcher durch eine Zielpriorisierung gelöst werden solle. Aus der in der Strategie vorhandenen «Zielpriorisierung» geht zwar hervor, wann direkte bzw. indirekte Offset-Geschäfte als besonders wichtig betrachtet werden, jedoch fehlt die Gegenüberstellung zum Ziel der Wirtschaftlichkeit.²⁴⁴

Leitplanken

Die Strategie legt fest, dass die Schweiz aufgrund des organisatorischen Aufwands nur bei grösseren Beschaffungen Offsets verlangt, wobei der Schwellenwert abhängig sei von der Art des Systems bzw. Technologieniveaus. Werden Kompensationsgeschäfte verlangt, so fordert die Schweiz Gegengeschäfte im Umfang von 100% der Beschaffungssumme.²⁴⁵

armasuisse ist zuständig für die Umsetzung der Industriebeteiligungsstrategie. Die Prozesse der Umsetzung bleiben im Strategiepapier vage.²⁴⁶

Kooperationsfelder

In Bezug auf die Kooperationsfelder wird zwischen direkten und indirekten Offsets unterschieden:²⁴⁷

Unter direkten Offsets werden primär Voll- oder Teillizenzfertigungen, Untertierlieferantenverhältnisse oder Joint Ventures verstanden, die direkt mit der betreffenden Rüstungsbeschaffung in Verbindung stehen. Direkte Offsets sollen laut Industriebeteiligungsstrategie dann durchgeführt werden, wenn sie zu einem autonomen Unterhalt, der Werterhaltung und -steigerung eines Systems, zum Aufwuchs der Armee und zu den Kernfähigkeiten der sicherheits- und rüstungsrelevanten Technologie- und Industriebasis beitragen.

Indirekte Offsets sind Industrienaufträge, Technologietransfers, Investitionen, Marketing-/Vertriebsunterstützung usw., die das konkrete Beschaffungsgut nicht direkt betreffen. Indirekte Offsets sollen laut Industriebeteiligungsstrategie dann durchgeführt werden, wenn sie Schweizer Forschungseinrichtungen und Unternehmen den Zutritt zu neuen Märkten öffnen, den Zugang zu Spitzentechnologie und zusätzlichem Know-how ermöglichen und zu zusätzlichem Umsatz verhelfen.

Kooperationspartner

Eine Priorisierung der Offsets nach Ländern findet nicht statt.

²⁴³ Industriebeteiligungsstrategie 2010, S. 6.

²⁴⁴ Industriebeteiligungsstrategie 2010, S. 6–8.

²⁴⁵ Industriebeteiligungsstrategie 2010, S. 6.

²⁴⁶ Industriebeteiligungsstrategie 2010, S. 7–9.

²⁴⁷ Industriebeteiligungsstrategie 2010, S. 4 und 7–8.

3.4.4 Eignerstrategie RUAG 2011–2014

Im Dokument mit dem Titel «Strategische Ziele des Bundesrates für seine Beteiligung an der RUAG Holding AG (Eignerstrategie 2011–2014)» formuliert der Bundesrat die strategischen Ziele zuhanden des Verwaltungsrats der RUAG, an welcher der Bund Alleinaktionär ist. Zwar handelt es sich bei der RUAG um eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, doch ist der internationale Rüstungsmarkt staatlich stark kontrolliert, so dass der Bund bei internationalen Tätigkeiten der RUAG oft involviert ist. Deshalb wird im Rahmen der Betrachtung der Rüstungsk Kooperationen auch auf dieses Strategiepapier eingegangen.

Ziele

Der Bundesrat verweist zunächst auf die gesetzlichen Grundlagen²⁴⁸, gemäss welchen die RUAG «vorab» der Sicherstellung der Ausrüstung der Armee dient. Die strategischen Ziele laut Bundesrat sind in erster Linie auf die Interessen des Bundes als Eigentümer der RUAG ausgerichtet, sollen aber auch den Interessen des Bundes als bedeutender Kunde der RUAG Rechnung tragen.²⁴⁹ Der Bundesrat formuliert 13 «strategische Schwerpunkte» (8 davon sind prioritär) sowie finanzielle und personalpolitische Ziele und macht Vorgaben zu Kooperationen und Beteiligungen.

In Bezug auf internationale Kooperationen lässt sich feststellen, dass der Bundesrat als ersten Schwerpunkt festlegt, dass die RUAG nebst der Sicherstellung der Ausrüstung der Schweizer Armee die vorhandenen Fähigkeiten für die zivilen und militärischen Kunden nicht nur in der Schweiz, sondern auch im Ausland gezielt ausnutzen und weiterentwickeln soll.²⁵⁰ Das Wachstum im Ausland stellt somit eine Priorität dar.

Weiter ist bezüglich internationaler Kooperationen relevant, dass der Bundesrat von der RUAG eine bessere Auslastung der Infrastruktur verlangt, auch durch eine internationale Nutzung, um den Aufwand des VBS für die Instandhaltung zu senken.²⁵¹

Leitplanken

In Abschnitt 4 zu Kooperationen und Beteiligungen definiert der Bundesrat verschiedene Leitplanken für Auslandsbeteiligungen der RUAG. Erstens dürfen Beteiligungen «der schweizerischen Aussenpolitik nicht entgegenlaufen». Zweitens dürfen sie «nicht vorab zulasten der Wertschöpfung im Inland» gehen, und drittens muss die RUAG bei einem Übernahmewert von mehr als 10 Millionen Franken den Bundesrat vorgängig informieren und ihm bestätigen, dass die geplante Übernahme den strategischen Zielen entspricht.²⁵²

²⁴⁸ Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB; SR 934.21).

²⁴⁹ Eignerstrategie RUAG, S. 1.

²⁵⁰ Eignerstrategie RUAG, S. 1.

²⁵¹ Eignerstrategie RUAG, Schwerpunkt 10, S. 2.

²⁵² Eignerstrategie RUAG, S. 3–4.

Kooperationsfelder

Nebst dem in den Zielen genannten allgemeinen Wachstumsziel, welches internationale Märkte einschliesst, wird der Ausbau des Auslandgeschäfts im Bereich der Kleinkalibermunition speziell als strategischer Schwerpunkt erwähnt.²⁵³

Eine bessere Auslastung der Infrastruktur wird vor allem in folgenden Bereichen verlangt: Luftfahrzeuge und Fliegerabwehrsysteme; Radar-, Führungs-, Informations- und Aufklärungssysteme; Simulationssysteme und deren Ausbildungsanlagen; gepanzerte Raupenfahrzeuge und deren Führungssysteme.²⁵⁴

Ein weiteres Feld für internationale Kooperationen sind Auslandsbeteiligungen, zu welchen der Bundesrat verschiedene Leitplanken festgelegt hat.

Kooperationspartner

Es gibt keine Angaben zu prioritären Kooperationspartnern.

3.4.5 Unternehmensstrategie armasuisse 2010–2015

Im September 2009 verabschiedete die Unternehmensleitung die «Unternehmensstrategie armasuisse 2010–2014». Bis anhin fanden drei Überprüfungen dieser Strategie statt, in deren Rahmen die Strategie unter anderem bis 2015 verlängert wurde. Im Rahmen der Evaluation wurden die ursprüngliche sowie die aktualisierte Strategie vom 26. Juni 2013 genauer analysiert.

Die Unternehmensstrategie basiert auf den Grundsätzen zur Rüstungspolitik, der Beschaffungs- und der Industriebeteiligungsstrategie sowie auf der Immobilienstrategie VBS und der amtlichen Vermessungsstrategie, die im Rahmen der Evaluation nicht untersucht werden.²⁵⁵

Ziele

armasuisse orientiert sich an folgender Vision:

«Als starker Partner stellt armasuisse der Schweizer Armee, dem Bund und weiteren Kunden wirtschaftliche Gesamtlösungen auf dem ganzen Lebensweg zur Verfügung und ist das GeoInformations-Zentrum der Schweiz.»²⁵⁶

Damit nimmt armasuisse das Kriterium der Wirtschaftlichkeit auf. Wie in der Mission präzisiert, will armasuisse die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit ihrer Kunden und Partner erhöhen und für sie die Leistungs- und Integrationsfähigkeit sowie die Qualität ihrer Systeme, Komponenten und Materialien sicherstellen.²⁵⁷ Ein Ziel im Sinne eines angestrebten gesellschaftlichen Zustands ist in der Unternehmensstrategie nicht formuliert.

In der Strategie heisst es unter anderem, armasuisse nutze bestehende und neue Partnerschaften, Kooperationen und Netzwerke zur Ausdehnung des Leistungsspekt-

²⁵³ Eignerstrategie RUAG, Schwerpunkt 12, S. 2.

²⁵⁴ Eignerstrategie RUAG, Schwerpunkt 10, S. 2.

²⁵⁵ Unternehmensstrategie armasuisse 2010–2015, S. 4.

²⁵⁶ Nachtrag Unternehmensstrategie armasuisse 2010–2014, S. 4.

²⁵⁷ Nachtrag Unternehmensstrategie armasuisse 2010–2014, S. 4.

rums in Richtung «Supply-Chain-Management». Der Ausbau von Partnerschaften, Kooperationen und Netzwerken stellt auch die letzte von zehn strategischen Stossrichtungen dar.²⁵⁸ Inwiefern damit internationale Kooperationen gemeint sind und welche Wirkungen damit erzielt werden sollen, bleibt indessen unklar.

Leitplanken

Es werden keine Angaben zu Leitplanken für internationale Kooperationen gemacht.

Kooperationsfelder

Internationale Kooperationen finden gemäss Unternehmensstrategie statt, um der Industrie und den Hochschulen die Beteiligung an internationalen Forschungs-, Entwicklungs- und Beschaffungsprogrammen zu ermöglichen, namentlich in Technologiefeldern, die für die Sicherheit der Schweiz wichtig sind. Die internationale Kooperation wird in der Strategie als bereits bestehende Stärke aufgeführt, der zunehmende Kooperationsaufwand allerdings auch als Gefahr.

Kooperationspartner

Es werden keine Angaben zu internationalen Kooperationspartnern gemacht.

3.5 Bewertung der strategischen Vorgaben

Die strategischen Vorgaben werden bezüglich ihrer Klarheit bewertet. Damit wird die zweite Evaluationsfragestellung beantwortet.

3.5.1 Klarheit

Zusammenfassung

Sind die strategischen Vorgaben zu internationalen Kooperationen bei der Ausbildung und Rüstung klar? Diese Evaluationsfrage muss für den Ausbildungsbereich eher und für den Rüstungsbereich klar verneint werden. Wie bereits die CSS-Analyse 2012²⁵⁹ festgestellt hat, fehlen klare Handlungsrichtlinien, an welchen die Verwaltung ihr Handeln ausrichten könnte.

Bereits auf übergeordneter Ebene ist nicht ganz klar, welche Strategiedokumente für die Ausrichtung internationaler Kooperationen relevant sind. Das Gleiche gilt für den Ausbildungsbereich und ganz besonders für den Rüstungsbereich.

Inhaltlich wird als übergreifendes Ziel von internationalen Kooperationen klar die Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit der Armee festgelegt, doch wird dieses Ziel weder im Ausbildungs- noch im Rüstungsbereich konsequent heruntergebrochen. Die Bedeutung des Ziels der Interoperabilität, d. h. der Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften, bleibt bereits auf übergeordneter Ebene unklar. Diese Unklarheit rührt daher, dass im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 unklar

²⁵⁸ Nachtrag Unternehmensstrategie armasuisse 2010–2014, S. 4, 8–9.

²⁵⁹ Möckli, Daniel, 2012, Sicherheitskooperationen neu denken: Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126.

bleibt, wie die Neutralität im Falle eines Angriffs auf die Schweiz interpretiert werden soll. Die Neutralität ist gemäss den übergeordneten Vorgaben die wichtigste Leitplanke, die es bei internationalen Kooperationen zu beachten gilt. Zusätzlich wird die Reziprozität als Leitplanke genannt. Beide werden weder im Rüstungs- noch im Ausbildungsbereich konsequent erwähnt, geschweige denn präzisiert. In den Gesprächen im Ausbildungsbereich wurde einhellig ein restriktives Verständnis der Neutralität vertreten, während Neutralitätsfragen bei den Gesprächen im Rüstungsbereich wenig präsent waren. Im Ausbildungsbereich wurden ausserdem klare organisatorische Leitplanken (Genehmigungsverfahren) für die Durchführung internationaler Aktivitäten festgelegt. Im Rüstungsbereich fehlen dagegen solche organisatorischen Vorgaben.

Die Kooperationsfelder werden auf übergeordneter Ebene nur sehr grob umrissen (Übungen, die in der Schweiz nicht möglich sind, und der Besuch von Kursen) und werden im Ausbildungsbereich in jedem Dokument wieder anders definiert, so dass sie insgesamt unklar bleiben. Im Rüstungsbereich sind die genannten Kooperationsfelder zwar untereinander kohärent, bleiben aber wenig konkret, so dass die Vorgaben nur beschränkt eine Orientierung bei der Umsetzung bieten. Als prioritäre Länder werden auf übergreifender Ebene die Nachbarstaaten sowie weitere Staaten mit gleich gerichteten Interessen genannt. Im Ausbildungsbereich findet eine kohärente und klare Priorisierung der verschiedenen Länder statt, während es hierzu im Rüstungsbereich keinerlei Vorgaben gibt.

Um die Klarheit der strategischen Vorgaben zu bewerten, wurden in der Evaluation drei Teilaspekte bewertet: die Übersichtlichkeit der Vorgaben, ihre inhaltliche Kohärenz sowie ihr Konkretisierungsgrad, d. h. ihre Bestimmtheit.

3.5.1.1 Übersichtlichkeit

Bei der Übersichtlichkeit wird bewertet, inwiefern klar ist, welche strategischen Vorgaben für internationale Kooperationen Geltung haben. Ist das Strategiegebäude klar aufgebaut? Welche Dokumente sind relevant? Für welchen Zeitraum haben die Vorgaben Gültigkeit?

Die Übersichtlichkeit wird zunächst für Dokumente auf übergeordneter Ebene und anschliessend für Dokumente aus dem Ausbildungs- und dann aus dem Rüstungsbereich beurteilt.

Tabelle 10

Übersichtlichkeit der strategischen Vorgaben

Anwendungsbereich	Übersichtlichkeit
Übergeordnet (A und R)	☺
Ausbildung	☹/☺
Rüstung	☹

Auf übergeordneter Ebene ist die Übersichtlichkeit zwischen den verschiedenen Dokumenten hinreichend. Zwischen den in der Evaluation vertieft untersuchten Dokumenten ist die Übersichtlichkeit zwar gut oder zumindest hinreichend: Wie in den

Dokumenten explizit vermerkt, dient der SipolB 2010 als Grundlage für den Armeebereich 2010, und die beiden zusammen bilden die konzeptionelle Grundlage für die Botschaft WEA 2014. Bezüglich der Gültigkeit der Dokumente gibt es jedoch einige Unklarheiten. Es war vorgesehen, dass der SipolB nach einer Legislatur durch einen neuen SipolB abgelöst wird. Mittlerweile ist die Ablösung erst per 2016 vorgesehen.²⁶⁰ Die Massnahmen zur Umsetzung der WEA sind ab 2017 angekündigt. In der Botschaft wird hingegen nicht präzisiert, inwiefern frühere Massnahmen im Rahmen des Entwicklungsschrittes 2008/11 oder der Armee XXI mittlerweile abgeschlossen sind bzw. durch die WEA obsolet werden. In der Umsetzung der verschiedenen Strategien gab und gibt es zeitliche Überschneidungen, die auf strategischer Ebene nicht geklärt wurden.

Die grösste Unklarheit besteht jedoch darin, dass nicht klar ist, welche Dokumente strategisch relevant sind. In welchen Dokumenten ist die «Doktrin» festgeschrieben? Inwiefern ist der Masterplan für die Ausrichtung internationaler Kooperationen relevant? Die Gesprächspartner im Rahmen der Evaluation konnten das übergeordnete Strategiegebäude, das für internationale Kooperationen massgebend ist, nicht vollständig aufzeigen.

Im Bereich der *Ausbildungskooperationen* gibt es eine Reihe von Strategiedokumenten, insbesondere mehrere, die auf Stufe der Armeeführung erlassen bzw. genehmigt wurden (Vorgaben CdA 2007, Weisungen INTAKTA 2003 und 2014, BKV). Zwar verweisen die jüngeren Strategiedokumente jeweils konsequent auf die älteren, doch bleibt unklar, inwiefern sich die verschiedenen Dokumente bezüglich des Anwendungsbereichs überlappen oder unterscheiden. Die MilAZA-Weisungen 2003 und die Vorgaben des CdA zu den internationalen Kooperationen 2007 verweisen auch noch auf die damals gültigen übergeordneten Strategiedokumente (SipolB 2000, Armee XXI, Entwicklungsschritt 2008/11). Bei den anderen Strategiedokumenten fehlt dieser explizite Verweis auf die übergeordneten strategischen Grundlagen. In den 2014 revidierten INTAKTA-Weisungen wird in Artikel 4 Absatz 1 zwar festgehalten, die internationalen Kontakte der Armee hätten sich konsequent auf die «Bedürfnisse der Auftragserfüllung, der militärischen Gesamtplanung, der Grund- und Einsatzbereitschaft», auf das Leistungsprofil der Armee, die Landesinteressen und die «Leitlinien der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik» auszurichten, doch bleibt unklar, welche Dokumente im Einzelnen nun zu berücksichtigen sind. Auch fehlt bei dieser breiten Aufzählung eine klare Hierarchisierung.

Im Bereich der *Rüstungspolitik* hat der Bundesrat zwischen Ende März und Ende Juni 2010 eine ganze Reihe von Strategiedokumenten erlassen. Etwas unklar sind ihre Bezüge, zumal die allgemeinen Grundsätze zur Rüstungspolitik erst nach der Beschaffungs- und der Industriebeteiligungsstrategie formuliert wurden. In einem Überblick zu den strategischen Grundlagen von armasuisse²⁶¹ heisst es, die Beschaffungs- und Industriebeteiligungsstrategie würden «ergänzt» durch die Grundsätze zur Rüstungspolitik, an anderer Stelle werden sie als «Bestandteile» der Grundsätze bezeichnet. Tatsächlich wird in den Grundsätzen zur Rüstungspolitik jeweils für «Präzisierungen und Vollzugshilfen» auf die Beschaffungs-, Industriebeteiligungs-

²⁶⁰ www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/security/sipol-berichte/sipol15/uebersicht.html (Stand: 15. Sept. 2014).

²⁶¹ www.ar.admin.ch/internet/armasuisse/de/home/themen/beschaffung/ruestungspolitik_parsys.94765.downloadList.81666.DownloadFile.tmp/strategischegrundlagende.pdf (Stand: 15. Sept. 2014).

und Eigenerstrategie des Bundesrates verwiesen, ebenso auf die Kooperationsstrategie, die elektronisch nicht auffindbar war und deren Stellenwert als Strategiedokument fragwürdig erscheint.²⁶² Auch verweisen die Grundsätze zur Rüstungspolitik als einziges Strategiedokument im Rüstungsbereich auf den SipolB 2010. Im genannten Überblick zu den strategischen Grundlagen wird dagegen propagiert, sämtliche Dokumente einschliesslich der Offset-Policy vom 15. Dezember 2009 seien kompatibel mit dem SipolB 2010 vom 23. Juni 2010 und dem Armeebericht 2010 vom 6. Oktober 2010, obwohl die Dokumente vorher publiziert wurden.

Unklar ist auch die Gültigkeit der verschiedenen Strategien. Sowohl die Umsetzung der Beschaffungsstrategie als auch der Industriebeteiligungsstrategie ist gemäss Wortlaut zeitlich beschränkt.²⁶³ Diese zeitliche Beschränkung war den Gesprächspartnern der Evaluation jedoch nicht bewusst. Eine Erneuerung oder Aktualisierung der Strategien wurde bisher deshalb nicht ins Auge gefasst.

3.5.1.2 Inhaltliche Kohärenz

Bei der inhaltlichen Kohärenz wird die inhaltliche Übereinstimmung der vorhandenen strategischen Vorgaben in den verschiedenen Dokumenten bewertet, wobei nach den vier untersuchten Kategorien (Ziele, Leitplanken, Themenprioritäten, Kooperationspartner) unterschieden wird. Dabei wird jeweils auch betrachtet, ob die strategischen Vorgaben zu den einzelnen Bereichen Ausbildung bzw. Rüstung den allgemeineren übergeordneten Vorgaben entsprechen.

Insgesamt zeigt sich, dass die übergeordneten Vorgaben verschiedene kleinere Inkohärenzen aufweisen und namentlich bei den Kooperationspartnern die Priorisierung der Nachbarländer zum Teil nur implizit ist. Die übergeordneten Vorgaben wurden im Ausbildungsbereich nur zum Teil übernommen; gerade in neueren Strategiedokumenten fehlen sie. Eine gute Kohärenz gibt es bei den Kooperationspartnern, während die thematischen Prioritäten in jedem Dokument anders definiert sind, so dass die inhaltliche Kohärenz insgesamt nicht befriedigt. Im Rüstungsbereich fehlt ein expliziter Bezug auf das übergeordnete Kriterium der Wirksamkeit und gibt es verschiedene Zielkonflikte. Die Kooperationsfelder sind zwar kohärent, aber nur grob abgesteckt, während Angaben zu den Kooperationspartnern gänzlich fehlen (vgl. hierzu Kriterium Bestimmtheit). Auch hier fällt das Gesamturteil insgesamt unbefriedigend aus.

²⁶² Es handelt sich um die «Kooperationsstrategie VBS – privater und öffentlicher Sektor» (durch den Chef VBS am 26. Nov. 2010 genehmigt) (Stand: 15. Sept. 2014).

²⁶³ Beschaffungsstrategie, Kap. 1.1, 3. Abschnitt: «Die armasuisse wird die Strategie umsetzen und auf dieser Grundlage die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, sowie die Erteilung von Bauaufträgen in den kommenden vier Jahren (2010–2013) durchführen.» Industriebeteiligungsstrategie, Kap. 1.1, letzter Satz: «Basierend auf dieser Strategie wird die armasuisse die konkrete Umsetzung von Offset-Geschäften in den nächsten vier Jahren (2010–2013) durchführen.» Gemäss Stellungnahme des VBS zum Entwurf der vorliegenden Materialien bezieht sich dies auf den «damals beabsichtigten zeitlichen Umsetzungsrahmen, dieser berührt aber *nicht* die zeitliche Gültigkeit der beiden Strategiedokumente». Da ein Strategiepapier, das nicht mehr umgesetzt wird, keine faktische Gültigkeit mehr hat, kann der Umsetzungszeitrahmen durchaus mit dem Gültigkeitszeitraum gleichgesetzt werden.

Kohärenz der strategischen Vorgaben

Anwendungsbereich	Ziele	Leitplanken	Kooperationsfelder	Kooperationspartner	Gesamturteil
Übergeordnete Ebene	☺/☺	☹	☹	☹	☹
Ausbildung	☹	☹/☺	☹	☺	☹/☺
Rüstung	☹	☹/☺	☺	☹	☹/☺

Ziele

Die Kohärenz der Ziele auf *übergeordneter Ebene* ist insgesamt hinreichend bis gut. Die im SipolB 2010 aufgestellten Kriterien, dass internationale Kooperationen der Effizienz und der Wirksamkeit zu dienen haben, werden im Armeebereich 2010 und in der Botschaft WEA 2014 wiederholt, wobei der Armeebereich die Bedeutung des Effizienzkriteriums etwas zurückstufte. Internationale Kooperationen werden durchwegs als subsidiär dargestellt, wobei im Armeebereich 2010 und in der WEA 2014 präzisiert wird, dass der Auftrag der Verteidigung möglichst autonom erfüllt werden soll. Bezüglich des Ziels der Interoperabilität ist zu bemerken, dass es im SipolB 2010 recht prominent aufgestellt wird, jedoch bereits im Armeebereich 2010 und in der WEA 2014 zwar erwähnt, aber nicht mehr betont ist.

Eine Betrachtung der strategischen Vorgaben im *Ausbildungsbereich* zeigt, dass die Kriterien der Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit schon 2003, als der Vorsteher des VBS die MilAZA-Weisungen erliess, genannt wurden. Die Kriterien flossen 2007 in die Vorgaben des CdA ein und wurden auch auf übergeordneter Ebene übernommen (vgl. oben). In den neueren Vorgaben zum Ausbildungsbereich, d. h. den revidierten INTAKTA-Weisungen und der BKV, fehlt hingegen der Verweis auf diese Kriterien wie auch jegliche Angabe von Zielen. Zwar wird in der BKV für jede Aktivität verlangt, dass Ziel und Nutzen präzisiert werden, diese Begründung muss jedoch nicht explizit darauf eingehen, inwiefern ein Beitrag zu Effizienz und Wirksamkeit geleistet wird. Auch der Aspekt der Subsidiarität, d. h. die Frage, ob ein gewisses Ziel auch ohne internationale Kooperation erreicht werden könnte, wird nicht erwähnt. Diesbezüglich ist die Kohärenz mangelhaft.

Das Ziel der Interoperabilität wird in den früheren Strategiedokumenten (INTAKTA-Weisungen 2003, MilAZA-Weisungen 2003) noch stark betont, jedoch bereits in den Vorgaben des CdA von 2007 etwas zurückgenommen und fehlt in den neueren Dokumenten gänzlich.

Insgesamt ist die inhaltliche Kohärenz der strategischen Ziele im *Rüstungsbereich* ungenügend aufgrund verschiedener Zielkonflikte. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit (d. h. Effizienz) steht als strategische Vorgabe klar im Vordergrund, während die Wirksamkeit als zweite übergeordnete Vorgabe nicht direkt erwähnt wird. Wirksamkeit wird allenfalls noch im Sinne einer besseren Versorgungssicherheit (Grundsätze Rüstungspolitik 2010) angesprochen. Das Ziel der Interoperabilität wird nur in den Rüstungsgrundsätzen erwähnt und ist in der Beschaffungsstrategie unter dem Begriff der Standardisierung enthalten.

In sämtlichen Dokumenten ist ausserdem die Stärkung der heimischen sicherheits- und rüstungsrelevanten Industriebasis als Ziel erwähnt, das in den übergeordneten

Vorgaben fehlt. Soweit dieses Ziel der Versorgungssicherheit dient, kann es auch unter den Aspekt der Wirksamkeit gestellt werden. Gemäss Industriebeteiligungsstrategie soll aber auch die übrige Schweizer Industrie- und Technologiebasis gestärkt werden, was nicht mit den übergeordneten Vorgaben übereinstimmt. Wie in der Industriebeteiligungsstrategie erwähnt, kann das Ziel der Industrieförderung ausserdem mit der Wirtschaftlichkeit in Konflikt stehen. Gelöst wird dieser Zielkonflikt auf strategischer Ebene nicht, doch liefert die Industriebeteiligungsstrategie gewisse Anhaltspunkte.

In der Eignerstrategie RUAG ist ebenfalls ein Zielkonflikt vorhanden, der nicht gelöst wird. So dient die RUAG dem Bund zur Sicherstellung der Ausrüstung der Armee (Versorgungssicherheit), gleichzeitig soll sie laut Strategie in erster Linie die Eignerinteressen (d. h. Unternehmensgewinn) berücksichtigen. Ausserdem heisst es, dass auch die Interessen des Bundes als Kunde (d. h. Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit) berücksichtigt werden sollen.

Leitplanken

Die Kohärenz der Leitplanken ist auf *übergeordneter Ebene* hinreichend. Wichtigste Leitplanke in allen drei übergeordneten Strategiedokumenten ist die Neutralität. Im SipolB 2010 sind die Angaben hierzu etwas widersprüchlich, indem es zuerst heisst, die Neutralität stelle kein Hindernis für eine umfassende Kooperation dar, weiter hinten jedoch eingeschränkt wird, dass bei der Verteidigung aus Neutralitätsgründen bei Kooperationen Zurückhaltung geübt werden soll. Die zweite, restriktivere Interpretation der Neutralität als Leitplanke für internationale Kooperation findet sich auch im Armeebericht und der Botschaft WEA. Als zweite Leitplanke wird in diesen zwei Dokumenten die Reziprozität erwähnt.

Im Bereich der *Ausbildung* werden die auf übergeordneter Ebene genannten Leitplanken, die Neutralität bzw. das Neutralitätsrecht einerseits und die Reziprozität andererseits, nur an einer Stelle erwähnt, nämlich in den MilAZA-Weisungen 2003. Eine Präzisierung ihrer Konsequenzen fehlt. In den Interviews, die im Ausbildungsbereich geführt wurden, wurde die Neutralität als restriktive Leitplanke interpretiert. Da sich die Schweiz nicht in eine Abhängigkeit begeben dürfe, seien keine strategischen Partnerschaften, sondern nur sektorielle Kooperationen und Abkommen möglich (z. B. separate Abkommen zur Kooperation bei Ausbildung und Rüstung). Die Verpflichtung, wonach ein neutraler Staat sicherstellen muss, dass sein Territorium nicht durch einen kriegführenden Staat genutzt wird, schliesse ausserdem jegliche einsatzorientierten Kooperationsmöglichkeiten (z. B. gemeinsame Lagebilder, integrierte Führungssysteme) aus.

Die übrigen Dokumente legen vielmehr organisatorische Leitplanken zu den Bewilligungsverfahren für internationale Kooperationen fest. Diese sind in sich kohärent. Gemäss BKV wird im Rahmen der Bewilligung auch die Übereinstimmung mit «politischen Vorgaben» überprüft. Es ist anzunehmen, dass damit auch neutralitätspolitische Aspekte eine Rolle spielen; explizit erwähnt ist dies jedoch nicht.

Die Neutralität wird im *Rüstungsbereich* sowohl in den Grundsätzen zur Rüstungspolitik als auch in der Beschaffungsstrategie als Leitplanke erwähnt, die bei Bestrebungen zu Interoperabilität zu beachten seien. In den übrigen Dokumenten fehlt eine Erwähnung. Eine Präzisierung des Neutralitätsgrundsatzes fehlt gänzlich. In den Gesprächen im Rüstungsbereich wurde ebenfalls nicht geklärt, wie mit Neutralitätsfragen umgegangen wird. Reziprozität wird als Grundsatz in den Strategiepapieren

nicht erwähnt. Die Grundsätze zur Rüstungspolitik wie auch die Beschaffungsstrategie verweisen hingegen auf das Beschaffungsrecht.

Kooperationsfelder

Die in den *übergeordneten Strategiedokumenten* genannten Kooperationsfelder stimmen weitgehend überein, sind aber nur grob abgesteckt:

- Ausbildung,
- Rüstung,
- Einsätze.

Bei der Ausbildung nennen die übergeordneten Dokumente namentlich den Besuch von Kursen sowie die Durchführung von Übungen, die in der Schweiz nicht oder nur beschränkt möglich sind. Bei der Rüstung steht die Beschaffung im Vordergrund. Bei den Einsätzen wird die militärische Friedensförderung durchwegs genannt. Armeebericht und Botschaft WEA erwähnen auch die humanitäre Hilfe im Ausland. Daneben werden verschiedene weitere Einsatzfelder genannt. Auffällig ist dabei, dass im SipolB 2010 die Raketenabwehr als mögliches Kooperationsfeld genannt wird, während sie in der Botschaft WEA aus Neutralitätsgründen ausgeschlossen wird.

Im Bereich der *Ausbildung* sind die auf übergeordneter Ebene genannten Aktivitäten (Kurse, Übungen) enthalten. Problematisch ist jedoch, dass die verschiedenen Dokumente bei der Nennung von Kooperationsfeldern unter sich äusserst inkohärent sind. In jedem Dokument wird eine andere Kategorisierung vorgenommen. Ein Vergleich ist daher kaum möglich. Die Vielfalt der genannten Felder ist gross, so dass sich keine klaren Prioritäten erkennen lassen. Zur Verwirrung trägt bei, dass bestimmte Kategorien jeweils «Ausbildung» oder «Ausbildungszusammenarbeit» heissen, obwohl Aktivitäten aus anderen Kategorien in rechtlicher Hinsicht ebenso zur Ausbildungszusammenarbeit gehören. So listen beispielsweise die revidierten INTAKTA-Weisungen 2014 neun Kooperationsfelder auf, während die BKV vier Kategorien mit jeweils mehreren Aktivitäten enthält. Bei den INTAKTA-Weisungen ist aus rechtlicher Hinsicht mit Ausnahme des Kooperationsfelds «Einsatzzusammenarbeit» und allenfalls «Rüstungsaspekte» alles als Ausbildungszusammenarbeit zu klassieren, nicht nur das, was unter der gleichnamigen Kategorie läuft.

Im Bereich der *Rüstung* sind die strategischen Vorgaben unter sich sowie mit den übergeordneten Vorgaben kohärent, sind jedoch nur grob abgesteckt (vgl. Abschnitt 3.5.1.3). Wie in den übergeordneten Strategievorgaben wird die Beschaffung als Kooperationsfeld genannt, das es laut den Grundsätzen der Rüstungspolitik und der Beschaffungsstrategie durch die Koordination mit anderen Staaten bei Initialbeschaffungen und der Beschaffung von Massenwaren noch verstärkt zu nutzen gelte. Daneben werden die Teilnahme an internationalen Entwicklungsprojekten sowie die Kooperation bei der Instandhaltung als weitere Kooperationsfelder genannt. Laut Beschaffungsstrategie ist namentlich bei Folgebeschaffungen noch stärker eine Bündelung mit anderen Staaten zu nutzen. Zudem sollen direkte Offsets laut Industriebeteiligungsstrategie der Instandhaltung wie auch der Entwicklung dienen. Und mit der besseren Auslastung der Infrastruktur soll auch die RUAG in diesem Bereich an Kooperationen beteiligt sein.

Kooperationspartner

Die *übergeordneten Strategiedokumente* bleiben bezüglich der Kooperationspartner der Schweiz offen (vgl. Ausführungen in Kap. 3.5.1.3). Am klarsten ist noch der SipolB 2010, der von Kooperationen mit Ländern spricht, die für die Schweiz wichtig sind oder die gleichgerichtete Interessen haben, und der die Kooperation mit den Nachbarstaaten in den Vordergrund stellt. Der Armeebericht und die Botschaft WEA erwähnen zwar die Nachbarstaaten, räumen ihnen aber keine besondere Bedeutung ein. Die inhaltliche Kohärenz ist somit mangelhaft.

Im *Ausbildungsbereich* sind, mit Ausnahme der INTAKTA-Weisungen 2014 und der strategischen Stossrichtungen der Armee, in allen Strategiedokumenten Aussagen über Länderprioritäten vorhanden. In Übereinstimmung mit der Priorisierung der Nachbarstaaten im SipolB 2010 sind diese Länder auch gemäss MilAZA- und INTAKTA-Weisungen 2003 und den Vorgaben des CdA von 2007 zu priorisieren. Zusätzlich spielen gemäss den Vorgaben sicherheitspolitische Überlegungen und mögliche Potenziale für Effizienz- und Wirksamkeitsergebnisse eine Rolle. Gemäss MilAZA-Weisungen, auf die auch die Vorgaben des CdA von 2007 verweisen, steht die Zusammenarbeit mit ausgewählten EAPC-Staaten im Vordergrund. In den INTAKTA-Weisungen 2003 werden ausserdem neutrale Staaten als prioritär eingestuft. Die aktuell gültige Ländereinteilung in der BKV wird im Dokument selber nicht begründet. Es zeigt sich jedoch, dass entsprechend dieser Prioritäten die Nachbarstaaten einer höheren Kategorie zugeteilt sind (Kategorie II oder III, mehrheitlich Kategorie II) und mit einer Ausnahme auch die neutralen Staaten. Ausserdem gehören sämtliche Staaten mit Kategorie II oder III der EAPC an. Die Prioritätenordnung ist damit inhaltlich kohärent.

Im *Rüstungsbereich* fehlen Angaben zu prioritären Kooperationspartnern. Die Priorisierung der Nachbarstaaten aus dem SipolB 2010 wurde somit in diesem Bereich nicht übernommen, was als ungenügende Kohärenz bewertet werden kann.

3.5.1.3 Bestimmtheit

Strategische Vorgaben müssen stufengerecht sein. Es versteht sich, dass übergeordnete Vorgaben nicht allzu präzise sind. Jedoch ist relevant, dass strategische Vorgaben soweit präzisiert werden, dass sie schliesslich als Handlungsanweisung für die Umsetzung taugen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob aufgrund der Vorgaben gewisse internationale Kooperationen ausgeschlossen werden. In der Folge wird bewertet, inwiefern in den beiden untersuchten Bereichen eine solche Präzisierung der Vorgaben stattgefunden hat.

Im Ausbildungsbereich sind die Vorgaben insgesamt hinreichend bestimmt. Namentlich bei den Kooperationspartnern hat eine Präzisierung stattgefunden, anhand welcher eine Priorisierung der internationalen Aktivitäten möglich ist. Thematische Prioritäten gibt es dagegen nicht, und die übergeordneten Ziele werden nicht als Kriterien herangezogen, um über die Durchführung von Aktivitäten zu entscheiden. Die organisatorischen Leitplanken sind klar, während die Prinzipien der Neutralität und der Reziprozität keine explizite Präzisierung erfahren.

Im Rüstungsbereich sind die strategischen Vorgaben dagegen nicht ausreichend präzise, um als Handlungsanweisungen für die Umsetzung zu taugen. Vorgaben zu Kooperationspartnern fehlen gänzlich, jene zu den Themen sind sehr offen. Die Leit-

planken für Kooperationen bleiben, auch in Bezug auf Zuständigkeiten und Abläufe, vage, und die Zielkonflikte werden nicht klar gelöst. armasuisse hat angekündigt, eine Funktionalstrategie Aussenbeziehungen zu erarbeiten, mit welcher diese strategischen Unklarheiten behoben werden sollen. Bis zum Abschluss der Untersuchung lag diese jedoch noch nicht vor.

Tabella 12

Bestimmtheit der strategischen Vorgaben

Anwendungsbereich	Ziele	Leitplanken	Kooperationsfelder	Kooperationspartner	Gesamturteil
Ausbildung	☹	☹	☹	☺	☹
Rüstung	☹	☹	☹	☹	☹

Ziele

Im *Ausbildungsbereich* fehlt eine Präzisierung der Ziele. In den aktuell gültigen INTAKTA-Weisungen heisst es nur sehr allgemein, wie oben bereits zitiert, dass sich die internationalen Kontakte auf die Bedürfnisse der Auftragserfüllung usw. auszurichten haben und den Landesinteressen sowie den Leitlinien der Aussen- und Sicherheitspolitik zu entsprechen haben. Für die inhaltliche Steuerung verweisen die INTAKTA-Weisungen auf die BKV. Dort fehlt jedoch jegliche inhaltliche Präzisierung der Ausrichtung. Auch die strategischen Stossrichtungen der Armee geben keine nennenswerten Ziele vor.

Im *Rüstungsbereich* wird das Ziel der Wirtschaftlichkeit an oberste Stelle gesetzt, daneben werden jedoch noch weitere Ziele erwähnt. In der Beschaffungsstrategie findet insofern eine Konkretisierung statt, als dass die Güter danach eingeteilt werden, welches Ziel im einzelnen Fall im Vordergrund steht. Dies bestimmt die Art des Beschaffungsverfahrens. In der Industriebeteiligungsstrategie werden Anhaltspunkte gegeben, wann Offset-Geschäfte besonders wichtig sind, doch bleibt unklar, inwiefern in einem solchen Fall eine Einschränkung der Wirtschaftlichkeit in Kauf genommen wird.

Leitplanken

Die übergeordneten Leitplanken der Neutralität und der Reziprozität erfahren im Bereich der *Ausbildung* keine explizite Konkretisierung. Die organisatorischen Leitplanken für die Durchführung von internationalen Kooperationsaktivitäten sind dagegen sehr präzise festgelegt.

Im *Rüstungsbereich* wird die Neutralität namentlich bei der Frage der Interoperabilität als relevant erklärt, doch fehlt eine weitere Konkretisierung. Daneben werden verschiedene andere Leitplanken erwähnt, beispielsweise bezüglich Verfahren und Zuständigkeiten, die mit einzelnen Ausnahmen (Eignerstrategie RUAG) wenig konkret bleiben.

Kooperationsfelder

Im Bereich der *Ausbildung* findet eine Konkretisierung der drei in den übergeordneten Strategiedokumenten genannten Bereiche (Ausbildung, Rüstung, Einsätze) statt, doch fehlt diesbezüglich die Kohärenz (vgl. oben). Die BKV als für die Bewilligung

von Aktivitäten derzeit massgebliche Grundlage ist sehr umfassend und enthält thematisch offene Kategorien (z. B. Ausbildungszusammenarbeit Spezialisten). Eine Einschränkung auf prioritäre Themen stellt sie nicht dar. Vielmehr schränkt sie die möglichen Kooperationspartner ein (vgl. unten). Auch die strategischen Stossrichtungen sind so offen formuliert, dass sie keine thematische Orientierung für die Durchführung internationaler Aktivitäten darstellen.

Bei der *Rüstung* findet nur in beschränktem Ausmass eine Konkretisierung der Kooperationsfelder statt, indem beispielsweise in der Beschaffungsstrategie zwischen Initial- und Folgebeschaffungen und zwischen der Beschaffung von militärischen und zivilen Gütern unterschieden wird, auch was die Ausgestaltung der internationalen Kooperationen angeht. Insgesamt bleiben die Vorgaben aber eher allgemein. Dies gilt namentlich auch für die Teilnahme an Entwicklungsprogrammen.

Kooperationspartner

Im Bereich der *Ausbildung* werden die Länderprioritäten für die Zusammenarbeit sehr klar gesetzt, indem in Übereinstimmung mit den übergeordneten strategischen Vorgaben die Länder in der BKV einer bestimmten Kategorie zugeordnet werden. Mit insgesamt einem Dutzend Länder mit erhöhter Priorität ist die Liste tatsächlich selektiv. Ausserdem nimmt die Zahl der vorgesehenen Aktivitäten deutlich ab, je tiefer die Länderpriorität.

Im *Rüstungsbereich* fehlen Angaben zu prioritären Kooperationspartnern gänzlich. Es hat somit keine Konkretisierung der Vorgaben stattgefunden.

4 Umsetzung Ausbildung

In diesem Kapitel wird die Umsetzung der internationalen Kooperationen im Bereich der Ausbildung beschrieben und bewertet. Zuerst wird dargestellt, wie bei der Untersuchung *vorgegangen* wurde. Anschliessend wird beschrieben, welche Abkommen im Ausbildungsbereich abgeschlossen wurden. Dabei wird zwischen *Rahmenabkommen* und *Durchführungsvereinbarungen* unterschieden. Weiter werden die internationalen *Ausbildungsaktivitäten* beschrieben. Schliesslich wird die Umsetzung im Hinblick auf zwei Aspekte *bewertet*:

1. Einhaltung der rechtlichen Vorgaben;
2. Einhaltung der strategischen Vorgaben;

Damit wird die dritte Fragestellung der Evaluation beantwortet, inwiefern die rechtlichen und strategischen Vorgaben eingehalten werden.

4.1 Methodisches Vorgehen

In der Folge wird beschrieben, was bezüglich der Umsetzung im Bereich der militärischen Ausbildung untersucht wurde, wie dabei vorgegangen wurde und welche Bewertungskriterien angewendet wurden.

4.1.1 Untersuchte Elemente

Im Rahmen der Umsetzung werden erstens die abgeschlossenen Abkommen im Ausbildungsbereich untersucht und zweitens die durchgeführten Aktivitäten.

In der Evaluation wurden namentlich zwei Arten von *Abkommen* untersucht:²⁶⁴

1. *Bilaterale Rahmenabkommen*: Abkommen, welche die Schweiz mit anderen Ländern abgeschlossen hat und in welchen die Grundsätze für die Ausbildungszusammenarbeit festgelegt sind. In der Regel betreffen diese Abkommen alle Teilstreitkräfte. Es gibt jedoch auch einige Abkommen, die nur bestimmte Teilstreitkräfte betreffen (z. B. Luftwaffe). Im Rahmen der Evaluation werden lediglich Rahmenabkommen mit einzelnen Ländern, nicht mit internationalen Organisationen, untersucht.
2. *Durchführungsvereinbarungen (DV)*: Abkommen, die vorgängig zu bestimmten konkreten Aktivitäten abgeschlossen werden, um Fragen der Durchführung zu regeln. Im Ausbildungsbereich werden die DV häufig als «technische Vereinbarungen» bezeichnet. Häufig werden die DV auch bei multinationalen Aktivitäten, an welchen mehrere Staaten teilnehmen, bilateral zwischen dem Durchführungsland und den einzelnen Gaststaaten abgeschlossen. Anhand der DV lässt sich deshalb nicht feststellen, ob es sich um eine bi- oder multinationale Aktivität handelte. In einigen Fällen werden bei multinationalen Aktivitäten auch multinationale DV abgeschlossen. Als DV werden in der Folge alle Abkommen zu konkreten Kooperationsvorhaben

²⁶⁴ Nicht untersucht wurden allfällig existierende geheime Abkommen.

bezeichnet, unabhängig davon, ob sie auf einem bilateralen Rahmenabkommen beruhen und im rechtlichen Sinne Vollzugsvereinbarungen sind oder ob kein bilaterales Rahmenabkommen zugrunde liegt und sie im rechtlichen Sinne selbständige Staatsverträge von beschränkter Tragweite darstellen. Die rechtliche Grundlage war nicht ein Definitionsmerkmal, sondern Gegenstand der Untersuchung (vgl. Kapitel 4.4.1.1).

Für jedes einzelne Rahmenabkommen wurde eine Vielzahl von Merkmalen erfasst: Titel, Vertragsstaat(en), Vertragsart (Rahmenabkommen oder Durchführungsvereinbarung, bilateral oder multinational, neuer Vertrag oder Vertragsverlängerung), Publikationsorte, Originalsprache, Vertragspartner (Regierung, Ministerium usw.), Datum der Unterzeichnung, unterzeichnende Person, Genehmigung durch den Bundesrat, Beginn und Ende der Laufdauer, Kündigungsfrist, Inhalt, Gründe, Folgekosten und Rechtsgrundlagen gemäss jährlichen Berichten des Bundesrates über die abgeschlossenen internationalen Verträgen, Verweis auf das Truppenstatut der Partnerschaft für den Frieden und weitere Rechtsgrundlagen (z. B. andere Rahmenabkommen, Informationsschutzabkommen), betroffene Teilstreitkräfte, Art der enthaltenen Regelungen (Kosten, Informationsaustausch, Benutzung von Einrichtungen u.a.m.), Bezug zum Auftrag der Armee.

Zu den DV wurden die allermeisten Merkmale ebenfalls erfasst. Nicht im Detail untersucht wurde der Inhalt der Abkommen, d. h. die betroffenen Teilstreitkräfte und die Art der enthaltenen Regelungen. Zusätzlich zu den Angaben für die Rahmenabkommen wurden dafür der Durchführungsstaat sowie, sofern vorhanden, Angaben über weitere teilnehmende Staaten erfasst.

Zusätzlich zu den Abkommen wurden die bei der militärischen Ausbildung durchgeführten *Aktivitäten* untersucht. Dabei griff die Evaluation auf bestehende Daten der Armee zurück. Auch hier wurde wiederum eine Vielzahl von Merkmalen untersucht zur Art der Aktivität, dem Partnerstaat, den beteiligten Akteuren, dem personellen Aufwand und den budgetierten Kosten.

4.1.2 Analytisches Vorgehen

Als Untersuchungszeitraum für die Umsetzung wurden die vier Jahre vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2013 definiert. Da die Untersuchungen 2014 durchgeführt wurden, lagen für diesen Zeitraum noch keine Daten vor. Die PVK forderte die Armee (Armeestab, Internationale Beziehungen V) auf, ihr folgende internationalen Abkommen zuzustellen:

- im Untersuchungszeitraum gültige bilaterale Rahmenabkommen;
- im Untersuchungszeitraum abgeschlossene bilaterale und multinationale DV.

Bezüglich der bilateralen Rahmenabkommen verwies die zuständige Stelle auf die Systematische Rechtssammlung. Die zugestellten Unterlagen wurden daraufhin mit folgenden Vertragssammlungen der Bundesverwaltung abgeglichen und mit zusätzlichen Angaben daraus ergänzt:

1. *Systematische Rechtssammlung*: Einträge unter 0.51 Militärische Verteidigung;

2. *Berichte des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung über die abgeschlossenen internationalen Verträge für die Jahre 2001 bis 2013*: Einträge unter Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport sowie Vertragsänderungen des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport;
3. *Datenbank Staatsverträge des EDA*: Einträge unter 0.51 Militärische Verteidigung.

Ausserdem wurden die zugestellten Verträge mit den Listen zum Übungsprogramm für die internationale militärische Ausbildungszusammenarbeit (sogenanntes «ÜPP»), die dem Bundesrat für die Jahre 2010 bis 2013 zur Genehmigung unterbreitet wurden, abgeglichen.

Fehlende Abkommen hat die PVK in der Folge bei der Verwaltung eingefordert. Die Abklärungen, inwiefern zu den im ÜPP aufgeführten Aktivitäten DV vorhanden sind, erwiesen sich als aufwendig. Da die Dokumente in mehreren Etappen zugestellt wurden, gab es zudem gewisse Doppelspurigkeiten. Die Zusammenstellung eines (möglichst) vollständigen Korpus der Vertragstexte erwies sich deshalb als langwierig und aufwendig.

Schliesslich bemerkte die PVK nach Abschluss der Analyse, dass ihr gewisse Rahmenabkommen, die nicht in der Systematischen Rechtssammlung publiziert sind, fehlen. Dies hatte zur Folge, dass sämtliche Analysen angepasst werden mussten.

Im Rahmen der Verwaltungskonsultation wies die Direktion für Völkerrecht darauf hin, dass sämtliche Verträge, die in den Berichten des Bundesrates aufgeführt sind, auch in die Datenbank Staatsverträge aufgenommen werden. Die durch die PVK festgestellten Lücken in der Datenbank seien darauf zurückzuführen, dass die Einträge in der öffentlich zugänglichen Datenbank nach Ablauf ihrer Gültigkeit entfernt wurden. Sämtliche 39 Verträge zur Ausbildungszusammenarbeit, welche die PVK zunächst nicht finden konnte, sind gemäss der nachträglichen Überprüfung der Direktion für Völkerrecht in der Datenbank verzeichnet. Die PVK passte ihre Ergebnisse deshalb entsprechend an.

Die einzelnen Verträge sowie weitere Angaben dazu aus den verschiedenen Vertragssammlungen wurden in Excel erfasst und nach den oben erwähnten Elementen und Merkmalen untersucht. Auf dieser Grundlage wurden sowohl qualitative als auch quantitative Auswertungen durchgeführt.

Zusätzlich zu den Vertragstexten wurden die Bundesratsanträge und die Bundesratsbeschlüsse zu den Rahmenabkommen untersucht, die im Untersuchungszeitraum (2010 bis 2013) abgeschlossen wurden. Dabei ging es einerseits um die Prüfung, wer in den Bundesratsbeschlüssen zur Unterzeichnung der Abkommen ermächtigt wird und inwiefern eine Subdelegation der Abschlusskompetenz für DV stattfindet. Die Bundesratsanträge wurden auf strategische Überlegungen zum Abschluss der Abkommen sowie im Hinblick auf rechtliche Fragen (z. B. Begründung Publikation) untersucht.

Die *durchgeführten Aktivitäten* wurden anhand der Datenbank openIBV untersucht, die der Armee für die Abwicklung der Bewilligung von internationalen Aktivitäten dient. In der Datenbank werden sämtliche bilateralen und multinationalen Kontakte der Armee erfasst. Sie ist somit vollständig, enthält aber lediglich Planungsdaten (z. B. budgetierte Kosten, geplante Anzahl Personen). Nachträglich erfasst wird nur, ob die Aktivität tatsächlich durchgeführt wurde. Nicht in openIBV erfasst werden

dagegen Einsätze im Rahmen der Friedensförderung oder des Assistenzdienstes im Ausland.

Aus der Datenbank werden jährlich die Daten exportiert, durch die IB V bereinigt und analysiert. Die PVK hat ihre Auswertungen anhand der bereinigten Daten für den Untersuchungszeitraum (Auszüge 2010, 2011, 2012 und 2013) vorgenommen. Was die Armee selbst nicht analysiert und deshalb auch nicht bereinigt, sind die Kostenangaben. Ebenfalls nicht überprüft – aber von der Armee trotzdem ausgewertet – werden die Angaben zur Dauer von Aktivitäten. Die PVK hat Angaben zu beidem in ihre Auswertung einbezogen, muss diese aus den dargestellten Gründen jedoch zurückhaltend interpretieren.²⁶⁵

Die PVK fokussierte die Auswertungen auf Aktivitäten zur Ausbildungszusammenarbeit. Dabei wurde eine andere Kategorisierung gewählt als in den armee-eigenen Analysen.²⁶⁶ Unterschieden wird zwischen Ausbildungszusammenarbeit im engeren Sinne und im weiteren Sinne:

1. *Ausbildungszusammenarbeit im engeren Sinne (AZA i.e.S.):* umfasst Aktivitäten, die direkt dem Fähigkeitserwerb dienen, namentlich Kurse und Übungen, die auch in den Strategiedokumenten jeweils als Beispiele für die Ausbildungszusammenarbeit erwähnt werden. Zu dieser Gruppe gehören folgende zwei Kategorien aus openIBV:
 - Wissenstransfer (Fachtagungen, Messen, Seminare, Symposien, Workshops) und Mitarbeiter-Weiterausbildung (in der Folge «Wissenstransfer»);
 - Übungen.
2. *Ausbildungszusammenarbeit im weiteren Sinne (AZA i.w.S.):* umfasst Aktivitäten, die der Vorbereitung und Steuerung von weitergehenden Ausbildungsaktivitäten dienen oder die den Fach- und Erfahrungsaustausch als Aspekt aufweisen. Da der Militärsport in der Regel in den Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit erwähnt ist, wird er ebenfalls hierzu gezählt. In diese Gruppe gehören somit folgende Kategorien aus openIBV:
 - Planung, Koordination, Assessments/Benchmarking, Stabs- und Fachgespräche (in der Folge «Planung und Fachaustausch»);
 - Kontaktpflege (Konferenzen, Repräsentationen, institutioneller Erfahrungsaustausch);
 - Militärsport (ohne ausserdienstliche Anlässe).

Dagegen werden die Aktivitäten in den drei übrigen Kategorien von openIBV nicht zur Ausbildungszusammenarbeit gezählt und deshalb aus der Analyse ausgeschlossen. Es handelt sich dabei um die Aktivitäten in den Kategorien Rüstung und Projekte – solche Aktivitäten finden häufig in Zusammenarbeit mit armasuisse statt –, Mi-

²⁶⁵ Im Rahmen der Auswertung durch die PVK zeigte sich beispielsweise, dass bei einer Aktivität ein Budget von 500 000 Franken anstelle von 5000 Franken erfasst wurde.

²⁶⁶ Der Armeestab fasst in seinen Analyseberichten unter Ausbildungszusammenarbeit die drei Kategorien Wissenstransfer, Rüstung und Projekte sowie Militärsport zusammen. Die Kategorien Kontaktpflege, Planung und Fachaustausch sowie Militärmusik werden unter Kontakte/Besuche zusammengefasst. Die Kategorien Übungen und einsatzunterstützende Aktivitäten werden separat geführt. Näher begründet wird diese Einteilung nicht.

litärmusik und einsatzunterstützende Aktivitäten. Diese Bereiche werden in den Rahmenabkommen nicht erwähnt und basieren nicht auf den gesetzlichen Grundlagen zur Ausbildungszusammenarbeit.

Auf der Grundlage des bereinigten Datensatzes des Armeestabs hat die PVK in Excel eine für die verschiedenen Jahre konsolidierte Liste erstellt und ausgewertet. Dabei wurden auch Verknüpfungen zu den Listen mit den Verträgen und den Partnerländern hergestellt. Ein Vorentwurf der Auswertungen wurde den IB V zur Stellungnahme zugestellt und anschliessend überarbeitet.²⁶⁷

4.1.3 Bewertungskriterien

Bei der Umsetzung der Ausbildungskooperationen wird die Einhaltung der rechtlichen und der strategischen Vorgaben beurteilt. Während die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben nur in Bezug auf die Abkommen untersucht wurde, ist die Einhaltung der strategischen Vorgaben auch in Bezug auf die Aktivitäten untersucht worden. Die zwei Hauptkriterien wurden in Form von Teilkriterien und in der Regel zusätzlich auf der Ebene von Indikatoren konkretisiert (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13

Bewertungskriterien Umsetzung Ausbildung

Ebene	Kriterium	Definition
<i>Hauptkriterium</i>	<i>Einhaltung der rechtlichen Vorgaben</i>	<i>Die Abkommen entsprechen durchgehend dem rechtlichen Auftrag, und die gesetzlichen Vorgaben zum Vertragsabschluss werden konsequent, die Richtlinien und internen Zuständigkeitsregelungen mehrheitlich eingehalten.</i>
Teilkriterium	Einhaltung rechtlicher Auftrag	Die Abkommen entsprechen Art. 48a MG sowie dem Auftrag der Armee.
Indikator	Formen der Zusammenarbeit	Die Abkommen sehen Formen der Zusammenarbeit vor, die in Art. 48a Abs. 1 MG vorgesehen sind.
Indikator	Bereitstellung Material	Die Abkommen sehen die Bereitstellung von Einrichtungen und Material zu Ausbildungszwecken gemäss Art. 48a Abs. 2 MG vor.
Indikator	Auftragsorientierung Abkommen	Die Abkommen weisen einen Bezug zu den gesetzlichen Aufträgen der Armee auf.
Teilkriterium	Einhaltung rechtliche Vorgaben Vertragsabschluss	Die gesetzlichen Vorgaben zum Vertragsabschluss werden in allen Phasen durchgehend eingehalten. Die Richtlinien werden mehrheitlich befolgt.

²⁶⁷ Armeestab, Stellungnahme zum Vorentwurf der PVK zu «openIBV» vom 18. Nov. 2014.

Indikator	Einhaltung Vorgaben Sondierung	Die gesetzlichen Vorgaben zum Vertragsabschluss werden in der Phase der Sondierung durchgehend eingehalten. Die Richtlinien werden mehrheitlich befolgt.
Indikator	Einhaltung Vorgaben Mandatierung	Analog zu Einhaltung Vorgaben Sondierung
Indikator	Einhaltung Vorgaben Verhandlung	Analog zu Einhaltung Vorgaben Sondierung
Indikator	Einhaltung Vorgaben Genehmigung	Analog zu Einhaltung Vorgaben Sondierung
Indikator	Einhaltung Vorgaben Zustimmung	Analog zu Einhaltung Vorgaben Sondierung
Indikator	Einhaltung Vorgaben Publikation	Analog zu Einhaltung Vorgaben Sondierung
Teilkriterium	Einhaltung interne Zuständigkeitsregeln	Die VBS-internen Zuständigkeitsregeln werden mehrheitlich befolgt.
<i>Hauptkriterium</i>	<i>Einhaltung der strategischen Vorgaben</i>	<i>Die strategischen Vorgaben und ihre Einhaltung werden regelmässig überprüft und sind entscheidungsrelevant. Die Abkommen und die durchgeführten Aktivitäten entsprechen zu 75% den strategischen Vorgaben.</i>
Teilkriterium	Überprüfungsprozesse	Die strategischen Vorgaben werden periodisch aktualisiert und ihre Einhaltung wird regelmässig überprüft.
Indikator	Aktualisierungsprozesse strategische Vorgaben	Es existieren geeignete Prozesse, mittels welcher die strategischen Vorgaben in regelmässigen Abständen revidiert werden.
Indikator	Zeitliche Begrenzung der strategischen Vorgaben	Die strategischen Vorgaben sind mehrheitlich zeitlich begrenzt, so dass sich nach Ablauf eine Revision aufdrängt.
Indikator	Überprüfungsprozesse Einhaltung strategische Vorgaben	Es existieren geeignete Prozesse, mittels welcher die Einhaltung der strategischen Vorgaben in regelmässigen Abständen überprüft wird.
Teilkriterium	Entscheidungsrelevanz	Die strategischen Vorgaben beeinflussen Entscheide über den Abschluss von Abkommen.
Teilkriterium	Einhaltung strategische Vorgaben Vertragsabschluss	Die strategischen Vorgaben sind bei den abgeschlossenen Abkommen zu 75% eingehalten.

Indikator	Übereinstimmung Rahmenabkommen (RA) mit prioritären Kooperationsfeldern	Die abgeschlossenen RA entsprechen zu 75% den Vorgaben zu prioritären Kooperationsfeldern.
Indikator	Übereinstimmung RA mit Länderprioritäten	Die abgeschlossenen RA entsprechen zu 75% den Vorgaben zu prioritären Kooperationspartnern.
Indikator	Übereinstimmung DV mit Länderprioritäten	Die abgeschlossenen DV entsprechen zu 75% den Vorgaben zu prioritären Kooperationspartnern.
Teilkriterium	Einhaltung strategische Vorgaben Aktivitäten	Die strategischen Vorgaben sind bei den durchgeführten Aktivitäten zu 75% eingehalten.
Indikator	Übereinstimmung Aktivitäten mit prioritären Kooperationsfeldern	Die Aktivitäten entsprechen zu 75% den Vorgaben zu prioritären Kooperationsfeldern.
Indikator	Übereinstimmung Aktivitäten mit Länderprioritäten	Die Aktivitäten entsprechen zu 75% den Vorgaben zu prioritären Kooperationspartnern.

4.2

Abgeschlossene Ausbildungsabkommen

In diesem Kapitel werden zunächst die Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit, welche die Schweiz mit verschiedenen Ländern abgeschlossen hat, beschrieben. Anschliessend werden die auf diesen Rahmenabkommen basierenden DV dargestellt, welche die Schweiz für die Durchführung konkreter Ausbildungsvorhaben abgeschlossen hat.

4.2.1

Rahmenabkommen

In diesem Abschnitt werden die Rahmenabkommen zur militärischen Ausbildungszusammenarbeit beschrieben. Nach einem tabellarischen Überblick wird näher auf die Bezeichnung der Abkommen, ihren Umfang, die Vertragspartner, die zeitliche Gültigkeit sowie die Kostenregelungen in den Abkommen eingegangen.

Im Untersuchungszeitraum 2010 bis 2013 waren im Ausbildungsbereich 21 Rahmenabkommen mit 16 Ländern gültig (vgl. Tabelle 14). Mit Belgien, Deutschland und den Niederlanden bestehen mehrere gültige Abkommen, mit den übrigen Staaten jeweils eines.

Bilaterale Rahmenabkommen zur militärischen Ausbildungskooperation

Partner	Titel des Abkommens (gekürzt)	Jahr ¹
Belgien	<i>Contrat concernant la réalisation d'activités dans les DOMAINES DE L'INSTRUCTION ET DE L'ENTRAÎNEMENT MILITAIRES des Forces Terrestres suisses et belge</i>	1999
	<i>Contrat concernant les programmes de visites et d'échanges réciproques ainsi que les ACTIVITÉS D'ENTRAÎNEMENT en commun des Forces aériennes suisses et de la Force aérienne belge</i>	1999
	<i>Contrat concernant les ACTIVITÉS D'ENTRAÎNEMENT en haute montagne (Adventurous Training)</i>	2000
Deutschland	<i>Abkommen betreffend Überlassung von visuellen und audiovisuellen AUSBILDUNGSHILFSMITTELN für den militärischen Bereich</i>	1993
	<i>Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Streitkräfte auf dem Gebiet der AUSBILDUNG</i>	2003
	<i>Abkommen über den Aufenthalt von Mitgliedern der Streitkräfte im Hoheitsgebiet des jeweils anderen Staats für die Teilnahme an und die Durchführung von ÜBUNGS- UND AUSBILDUNGSVORHABEN (Schweizerisch-deutsches Streitkräfteaufenthaltsabkommen)</i>	2010
Finnland	<i>Vereinbarung betreffend MILITÄRISCHE ÜBUNGEN, AUSBILDUNG UND SCHULUNG</i>	2005
Frankreich	<i>Abkommen über die gemeinsame AUSBILDUNGSZUSAMMENARBEIT der französischen und schweizerischen Streitkräfte</i>	2003
Ghana	<i>Memorandum of Understanding über die bilaterale AUSBILDUNGSZUSAMMENARBEIT bei der Entsendung und Finanzierung von Personal für das Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC)</i>	2012
Grossbritannien	<i>Vereinbarung betreffend die Durchführung MILITÄRISCHER ÜBUNGEN ODER AUSBILDUNGEN sowie die Unterstützung durch den Aufnahmestaat</i>	2004
Italien	<i>Vereinbarung über die Durchführung von gemeinsamen Aktivitäten im Rahmen der MILITÄRISCHEN SCHULUNG UND AUSBILDUNG ihrer Streitkräfte</i>	2004
Niederlande	<i>Vereinbarung betreffend gemeinsame Aktivitäten zwischen der Schweizer Luftwaffe und der Königlichen Niederländischen Luftwaffe</i>	2004
	<i>Abkommen betreffend MILITÄRISCHE ÜBUNGEN, AUSBILDUNG UND SCHULUNG</i>	2007
Norwegen	<i>Vereinbarung betreffend MILITÄRISCHE ÜBUNGEN, AUSBILDUNG UND SCHULUNG</i>	2005
Österreich	<i>Rahmenvereinbarung betreffend die militärische AUSBILDUNGSZUSAMMENARBEIT ihrer Streitkräfte</i>	2004
Polen	<i>Abkommen über die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der MILITÄRISCHEN AUSBILDUNG</i>	2012
Russland	<i>Abkommen über die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der MILITÄRISCHEN AUSBILDUNG</i>	2011
Schweden ²	<i>Memorandum of Understanding concerning the Execution of Common Activities regarding MILITARY TRAINING AND EDUCATION in the Field of Land and Air Forces</i>	2002
Spanien	<i>Vereinbarung betreffend MILITÄRISCHE ÜBUNGEN, AUSBILDUNG UND SCHULUNG</i>	2008
Ukraine	<i>Zusammenarbeitsabkommen (nicht genauer spezifiziert)</i>	2002
USA	<i>Vereinbarung über den Austausch von Militärpersonal</i>	2009

Quelle: Erhebungen PVK

- ¹ Angegeben ist das Jahr der Unterzeichnung des Abkommens durch die Schweiz.
- ² Das Abkommen mit Schweden wurde 2014 durch ein neues Abkommen abgelöst.

Die im Untersuchungszeitraum gültigen Abkommen wurden mit vier Ausnahmen (drei Abkommen mit Belgien und Abkommen mit Deutschland zu Ausbildungs-

hilfsmitteln von 1993) 2002 oder später abgeschlossen. Im Untersuchungszeitraum selber, d. h. zwischen 2010 und 2013, wurden vier Abkommen abgeschlossen (Deutschland Streitkräfteabkommen 2010, Ghana, Polen und Russland 2012). Ausserdem hat die Schweiz mit Schweden im Jahr 2014 ein neues Abkommen über die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der militärischen Ausbildung abgeschlossen, welches das in Tabelle 14 aufgeführte Abkommen aus dem Jahr 2002 abgelöst hat. Zu diesen neueren Abkommen seit 2010 wurden auch die Bundesratsanträge untersucht.

4.2.1.1 Bezeichnung und Umfang

Die Abkommen tragen auf Deutsch verschiedene Bezeichnungen: Die Hälfte der Verträge trägt den Titel «Vereinbarung» (eines davon «Rahmenvereinbarung»), sieben heissen «Abkommen» und zwei «MoU». Die Bezeichnung ist auch bei den Abkommen, bei denen Deutsch eine Originalsprache darstellt, uneinheitlich (vier «Abkommen», eine «Vereinbarung», eine «Rahmenvereinbarung», ein «MoU»). Die drei Abkommen mit Belgien, zu welchen es keine Übersetzungen gibt, tragen den Titel «Contrat», d. h. Vertrag.

Der rechtliche Status hängt jedoch, wie in Kapitel 1.2.1 ausgeführt, nicht von der Bezeichnung ab, sondern vom Inhalt der Abkommen. Mit Ausnahme der drei Abkommen mit Belgien und des MoU mit Schweden von 2002 sind sämtliche Rahmenabkommen in der Systematischen Rechtssammlung publiziert, weil sie als völkerrechtlicher Vertrag mit rechtssetzendem Charakter eingestuft wurden (vgl. auch Abschnitt 4.4.1.2.6). Auch die nicht in der Systematischen Rechtssammlung publizierten Abkommen gehen aus Sicht der PVK über unverbindliche Absichtserklärungen hinaus, indem sie die Grundsätze der Zusammenarbeit regeln (z. B. Tragen der Uniform im Gastland, Benutzung von Infrastrukturen, finanzielle Regelung usw.). Es handelt sich damit ebenfalls um völkerrechtliche Verträge.

Aus dem Titel der Abkommen geht in der Regel hervor, dass sie sich auf den Ausbildungsbereich beziehen. Bei drei Abkommen trifft dies nicht zu:

- Abkommen mit den USA 2009: Es regelt den Austausch von Militärpersonal mit der US Navy zwecks Erfahrungsaustausch, jedoch keine anderen Ausbildungsmassnahmen. Zudem betrifft das Abkommen nur eine Teilstreitkraft, womit es in seinem Anwendungsbereich deutlich eingeschränkt ist.²⁶⁸
- Vereinbarung mit der niederländischen Luftwaffe 2004: erwähnt die Ausbildung zwar nicht im Titel, doch wird im Abkommen selber die Zusammenarbeit in Ausbildung und Training der Luftwaffen geregelt;
- Abkommen mit der Ukraine 2002: Es ist im Titel nicht genauer spezifiziert und ist vom Inhalt her sehr umfassend. Als Zusammenarbeitsbereiche sind erwähnt: Streitkräfte-reformen und demokratische Kontrolle der Streitkräfte, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Beiträge zu friedensunterstützenden

²⁶⁸ In seiner Stellungnahme zum Entwurf der vorliegenden Materialien hielt das VBS fest, das Abkommen mit den USA habe keinen Rahmenvertragscharakter. Da es jedoch die Grundsätze der Zusammenarbeit regelt und beispielsweise auch publiziert ist, wird es in der Evaluation dennoch als Rahmenabkommen behandelt.

Operationen, Schutz der Umwelt vor militärischen Immissionen, rechtliche Begleitung und Beratung der Aktivitäten der Streitkräfte, die Rechtsstellung von Angehörigen der Streitkräfte, Umsetzung des Kriegsvölkerrechts, militärische Ausbildung sowie Gesundheit und Sport in Streitkräften.

Speziell ist auch das MoU mit Ghana, welches im Gegensatz zu den übrigen Abkommen einseitig ist und ausschliesslich die Entsendung von Schweizer Personal an das Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre regelt.

Zwei der Abkommen haben bloss sechs Artikel (Deutschland 1993, Ukraine 2002), die übrigen umfassen zwischen 13 und 22 Artikel. Die Abkommenstexte sind zu einem grossen Teil standardisiert.

4.2.1.2 Vertragspartner

Vertragspartner sind bei 10 der 21 Abkommen die Regierungen, d. h. auf Schweizer Seite der Bundesrat und auf der anderen Seite die jeweilige Regierung. Dies trifft auch auf alle neueren Abkommen zu. Fünf Abkommen hat das VBS im Namen des Bundesrates und eines im eigenen Namen (Ukraine 2002) mit jeweils dem ausländischen Verteidigungsministerium abgeschlossen (in einem Fall mit der US Navy als Teilstreitkraft). Das Abkommen mit Schweden 2002 wurde zwischen den Staaten abgeschlossen. Das Abkommen mit der niederländischen Luftwaffe von 2004 sowie die drei Abkommen mit Belgien wurden zwischen den Verteidigungsministern abgeschlossen.

4.2.1.3 Zeitliche Gültigkeit

14 der 21 Rahmenabkommen traten am Tag der Unterzeichnung durch die Schweiz in Kraft. Vier Abkommen traten innert der darauffolgenden zwei Monate in Kraft, und eines (Polen 2012) innert einem halben Jahr. Bei zwei Abkommen gab es längere Verzögerungen: Das Abkommen mit den Niederlanden 2007 trat erst ein gutes Jahr nach Abschluss in Kraft, und beim Abkommen mit Italien dauerte es fast zwei Jahre.

18 der 21 Abkommen sind unbefristet. Die Abkommen mit Italien und Russland sind auf fünf Jahre abgeschlossen, mit automatischer Verlängerung. Und das Abkommen mit den USA wurde auf zehn Jahre mit der Option der Verlängerung abgeschlossen. Die Kündigungsfrist beträgt bei der Mehrheit ein halbes Jahr (elf Abkommen) oder drei Monate (acht Abkommen). Mit den USA gilt eine Frist von einem Monat, mit Deutschland beim neusten Abkommen von 2010 eine Frist von einem Jahr. Keine Kündigungsfrist ist im MoU mit Schweden von 2002 enthalten.

4.2.1.4 Kosten

Die Abkommen regeln unter anderem die Übernahme von Kosten, die im Rahmen der internationalen Aktivitäten anfallen. Gemeinsam ist den Rahmenabkommen Ausbildung der Grundsatz, wonach jede Partei die Kosten für Personal und Ausrüstung für die Durchführung von Aktivitäten im Rahmen der Abkommen selbst trägt.

Im Detail gibt es indes drei unterschiedliche Regelungsarten sowie einige Sonderfälle.

Zwei Abkommen mit Belgien (Heer, Gebirgstraining) sowie die Abkommen mit Deutschland, Österreich, den Niederlanden und Schweden, die alle zwischen 1999 und 2004 abgeschlossen worden sind, kennen eine *Aufrechnungsklausel* für zugunsten der anderen Partei erbrachte Leistungen. So wird im Rahmenabkommen mit Österreich etwa festgehalten, dass Übersichten zu diesen Leistungen erstellt werden und die gegenseitig genehmigten Übersichten jeweils innerhalb von maximal drei Jahren saldiert werden und die Differenz festgestellt wird. Allfällige Ausgleiche erfolgen durch Zahlung oder werden nach Möglichkeit durch andere Leistungen im Rahmen der Ausbildung abgegolten.

Die Abkommen mit Spanien, Finnland, Grossbritannien und Norwegen aus den Jahren 2005 bis 2008 kennen eine ähnliche Regel und sehen einen *Aushandlungsprozess* vor: Für sämtliche Dienstleistungen, welche nicht aufgrund gegenseitiger Vereinbarung kostenlos erbracht werden, ist vorgesehen, dass die Parteien aushandeln, ob diese durch Barzahlung («erstattungspflichtige Transaktion»), durch ähnliche Leistungen («Tauschtransaktion») oder durch andere monetär gleichwertige Leistungen («Gleichwert-Zahlung») abzugelten sind. Detaillierte Abmachungen bezüglich der finanziellen Bedingungen werden in DV, die der Vereinbarung untergeordnet sind, getroffen.

Die Abkommen mit Belgien zur Luftwaffe, mit Frankreich, Italien und der Ukraine, die zwischen 1999 und 2006 abgeschlossen wurden, sehen vor, dass die Aufteilung der Ausgaben in Absprache zwischen den Parteien nach dem *Reziprozitätsprinzip* erfolgt, wonach insgesamt ein finanzielles Gleichgewicht angestrebt wird. Auch die neueren Rahmenabkommen mit Ghana, Polen, Russland und Schweden, zwischen 2011 und 2012 abgeschlossen, haben keine Aufrechnungsklausel, sondern halten bloss fest, dass die Parteien eigene Kosten selbst tragen, sofern nichts anderes vereinbart ist.²⁶⁹

Daneben gibt es noch folgende Sonderfälle:

- Das Abkommen mit den USA bestimmt detailliert, welche Kosten die entsendende Partei für ihr militärisches Austauschpersonal übernimmt. Ein Ausgleich ist nicht vorgesehen.
- Das Abkommen mit Deutschland von 1993 bezüglich der Überlassung von visuellen und audiovisuellen Ausbildungshilfsmitteln hält fest, dass der Besteller die Material- und Kopierkosten, die von Dritten dem Anbieter berechnet werden, übernimmt, während betriebsintern erbrachte Eigenleistungen nicht berechnet werden.
- Das Abkommen mit Deutschland von 2010 zum vorübergehenden Aufenthalt von Mitgliedern der Streitkräfte enthält keinen Passus zu den Kosten, weil es einzig um die Voraussetzungen und Bedingungen solcher Aufenthalte geht.

Im jährlichen Bericht über die internationalen Verträge gibt der Bundesrat die erwarteten Folgekosten der abgeschlossenen Abkommen an. Gemäss diesen Angaben haben die Rahmenabkommen grossmehrheitlich keine Kostenfolgen. Nur beim Ab-

²⁶⁹ Ebenso das neue Abkommen mit Schweden von 2014.

kommen mit Ghana und mit den USA sind Kosten angegeben (123 000 bzw. 50 500 Franken).

4.2.2 Durchführungvereinbarungen

Die Rahmenabkommen zur militärischen Ausbildung sehen vor, dass die Details einer Zusammenarbeit bei Bedarf in einer DV geregelt werden. Im betrachteten Untersuchungszeitraum 2010 bis 2013 wurden im Ausbildungsbereich 53 DV abgeschlossen (vgl. Listen in Anhang 3). Vier Vereinbarungen sind multinational, d. h. zwischen mehreren Staaten, die übrigen 49 DV sind bilateral abgeschlossen worden.²⁷⁰ Zwischen 2010 und 2013 hat die Schweiz pro Jahr zwischen 10 und 17 DV unterzeichnet.

Tabelle 15 zeigt die Anzahl DV pro Land im Untersuchungszeitraum und weist aus, wie viele davon bilateral eingegangen wurden. Am meisten bilaterale DV (8) hat die Schweiz mit Frankreich abgeschlossen. Es folgt mit Deutschland, Norwegen, Russland, Spanien, Dänemark und Schweden eine Gruppe von Ländern mit sechs bzw. fünf Abkommen in vier Jahren. Mit Ausnahme von Dänemark hat die Schweiz mit all diesen Ländern ein Rahmenabkommen (zur rechtlichen Grundlage der DV siehe Kapitel 4.4.1.1 und 4.4.1.2.4). Dann gibt es noch eine Reihe von Ländern, darunter auch die Nachbarstaaten Österreich und Italien, mit welchen die Schweiz nur einzeln DV abgeschlossen hat.

²⁷⁰ Bei zwei bilateralen DV weiss die PVK, dass es sich eigentlich um multinationale Aktivitäten handelte. Da aus den Verträgen die Teilnehmerstaaten jedoch in der Regel nicht hervorgehen, fokussiert die Auswertung auf die Art der vertraglichen Beziehungen.

Anzahl Durchführungsvereinbarungen pro Land

Staat	Rahmenabkommen	Anzahl DV	davon bilateral
Frankreich	ja	10	8
Deutschland	ja	10	6
Norwegen	ja	7	6
Spanien	ja	7	6
Russland	ja	6	6
Dänemark	nein	6	6
Niederlande	ja	6	3
Schweden	ja	5	5
Österreich	ja	4	1
Italien	ja	3	1
Griechenland	nein	2	1
Staaten mit 1 Abkommen		13	0
<i>Total</i>		79	49

Vertragspartner ist bei sämtlichen multinationalen sowie bei den meisten bilateralen DV das VBS. Einige DV hat die Luftwaffe direkt abgeschlossen und einige wurden im Namen des Vorstehers VBS unterzeichnet.

4.2.2.1 Zeitliche Gültigkeit

Von den 49 bilateralen DV traten 30 am Tag der Unterzeichnung durch die Schweiz in Kraft. 14 traten innerhalb eines Monats nach Unterzeichnung in Kraft. Bei drei dauerte es etwa zwei Monate bis zum Inkrafttreten. Ein Abkommen²⁷¹ wurde rückwirkend um acht Tage in Kraft gesetzt, ein anderes gar um 53 Tage.²⁷² Die vier multinationalen DV traten alle innert eines Monats nach Unterzeichnung durch die Schweiz in Kraft.

Alle DV sind befristet. In der Regel ist ein Datum angegeben, an welchem die DV ausläuft. Bei vier DV heisst es, dass sie nach Abschluss der Aktivität auslaufen.

²⁷¹ Technical Arrangement 24.9.2012 between the Head of the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland and the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands concerning the use of the Fire and Rescue Training Centre Woensdrecht by Personnel of the Swiss Air Force.

²⁷² Arrangement Technique 19.10.2012 entre le Département de la Défense, de la Protection civile et des Sports de la Suisse et le Ministre de la Défense de la République Française relatif à l'utilisation du Simulateur de l'aviation légère de l'Armée de Terre française par les Forces Aériennes suisses.

4.2.2.2 **Kosten**

Für 47 der 53 DV sind in den Berichten über die internationalen Verträge auch die Kostenfolgen angegeben. Gemäss diesen Angaben kosteten die internationalen Aktivitäten, die durch die DV geregelt wurden, über den gesamten Untersuchungszeitraum insgesamt 9,1 Millionen Franken, wobei der Grossteil auf die bilateralen Verträge entfiel. Bei sechs DV fehlen die Angaben bzw. sind die Kostenfolgen nicht beziffert, sondern nur umschrieben (z. B. «Studium kostenlos. Zusatzkosten zulasten Gesamtbudget Auslandsabkommandierungen»).

Tabelle 16

Kostenfolgen der bilateralen und multinationalen DV (N = 47)

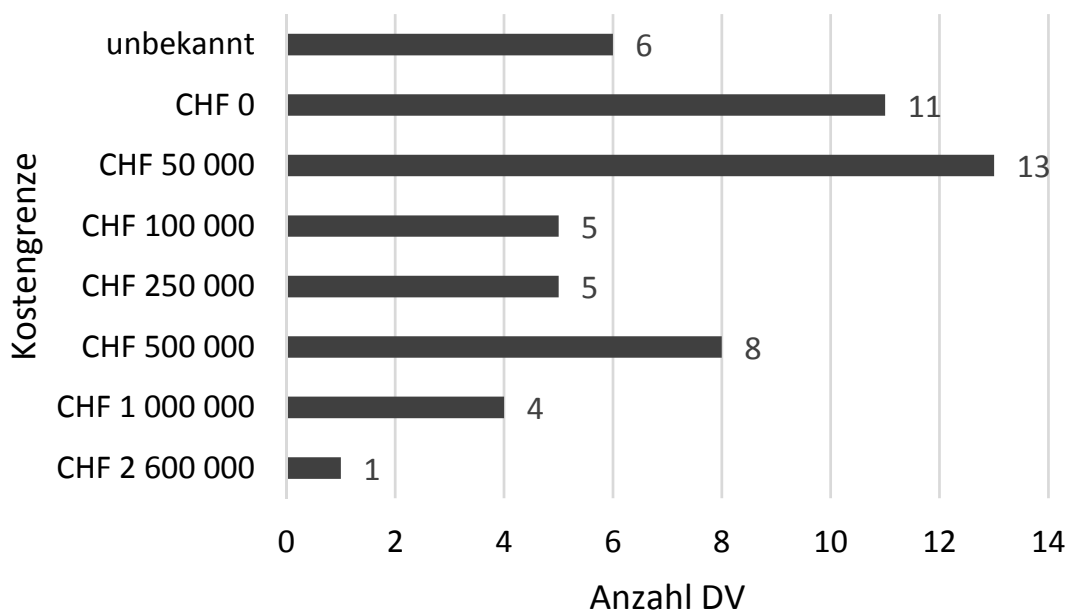
Vertragsart	Kosten (in CHF)
bilateral	8 733 000
multinational	386 000
<i>Total</i>	<i>9 119 000</i>

<i>Durchschnitt pro DV</i>	<i>194 021</i>
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	<i>2 279 750</i>

Quelle: Berichte internationale Verträge; Berechnung der PVK

Die Hälfte der DV hat Kostenfolgen unter 50 000 Franken, ein knappes Viertel hat gar keine Kostenfolgen. Ein Vertrag schwingt mit 2,6 Millionen Franken klar oben aus. Es handelt sich um eine Übung zum taktischen Lenkwaffenschiessen im Jahr 2011, die in Deutschland und Griechenland stattfand. Im Durchschnitt kostete eine Aktivität 194 000 Franken.

Kostenfolgen der DV gemäss den Berichten über die internationalen Verträge



Quelle: Berichte über die internationalen Verträge 2001–2013; Auswertung der PVK

Die Kostenregelung in den einzelnen DV wurde nicht untersucht.

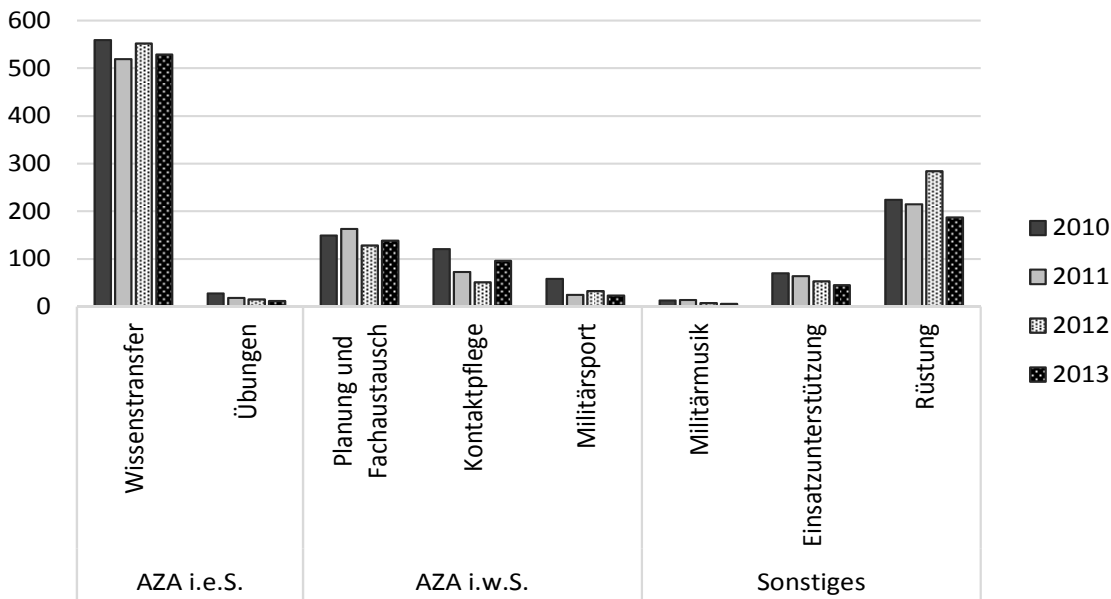
4.3 Durchgeführte Aktivitäten

In diesem Kapitel werden basierend auf den Einträgen in openIBV die durchgeführten Aktivitäten zur Ausbildungszusammenarbeit in den Jahren 2010 bis 2013 dargestellt (zum Vorgehen vgl. Kapitel 4.1.2).

4.3.1 Ausbildungsaktivitäten nach Art

In den vier Jahren von 2010 bis 2013 hat die Armee 4472 internationale Aktivitäten in openIBV verzeichnet. In Abbildung 4 sind die Aktivitäten nach den acht Kategorien aus openIBV dargestellt, die nicht alle zur Ausbildungszusammenarbeit gehören. Zwecks der Evaluation wurden drei Gruppen gebildet: Ausbildungszusammenarbeit im engeren Sinne (AZA i.e.S.), Ausbildungszusammenarbeit im weiteren Sinne (AZA i.w.S.) und Sonstiges (zur Kategorisierung vgl. Kapitel 4.1.2).

Anzahl Aktivitäten nach Art und Jahr



Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Zur AZA i.e.S. werden in der Evaluation die Aktivitäten zum Wissenstransfer und die Übungen gezählt, die unmittelbar dem Fähigkeitserwerb dienen. Die total 2232 Aktivitäten machten 50% aller Aktivitäten aus, wobei die insgesamt 73 Übungen zahlenmässig wenig ins Gewicht fallen, jedoch einen erheblichen Aufwand bedeuten (vgl. Kapitel 4.3.4 und 4.3.5).

Als AZA i.w.S. werden die Aktivitäten zur Planung und zum Fachaustausch, zur Kontaktpflege und zum Militärsport aufgefasst. Im Rahmen der Planung werden die Ausbildungsaktivitäten – insbesondere Übungen – vorbereitet und Zusammenarbeitsprogramme mit anderen Ländern vereinbart. Auch die Vorbereitung von Rahmenabkommen fällt in diese Kategorie. Zudem gehören Fach- und Stabsgespräche sowie Assessments, die ebenfalls einen Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch ermöglichen, zu dieser Kategorie. Die Kontaktpflege umfasst Besuche zur Repräsentation, aber auch den institutionalisierten Erfahrungsaustausch, und ist häufig die Voraussetzung, damit überhaupt eine weiter gehende Zusammenarbeit möglich ist. Der Militärsport ist oft als Bereich in den Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit festgeschrieben, weshalb die entsprechenden Aktivitäten zur AZA i.w.S. dazugezählt werden. Die 1058 Aktivitäten zur AZA i.w.S. machten ein knappes Viertel (24%) aus.

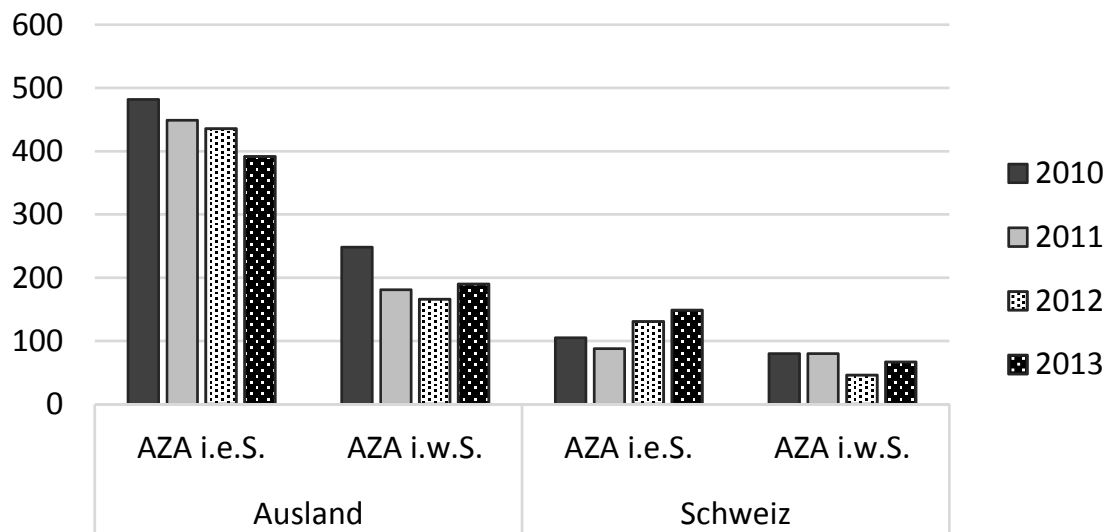
Das Schwergewicht der bilateralen und multinationalen Zusammenarbeit liegt klar auf der Ausbildungszusammenarbeit. Nicht zur Ausbildungszusammenarbeit gehört das letzte Viertel (26%) der Aktivitäten in den Bereichen Militärmusik, Einsatzunterstützung und Rüstung. Diese Aktivitäten werden in der Folge aus der Analyse ausgeschlossen.

23% der total 3290 zwischen 2010 und 2013 erfassten internationalen Ausbildungsaktivitäten fanden in der Schweiz, 77% im Ausland statt. Der Anteil der Aktivitäten im Inland ist über die vier Jahre leicht angestiegen, während jener der Aktivitäten im Ausland etwas am Abnehmen ist (vgl. Abbildung 5). Bei den Aktivitäten im Aus-

land fallen knapp 70% unter die AZA i.e.S., während bei den internationalen Aktivitäten im Inland 63% in diese Kategorie fallen.

Abbildung 5

Anzahl Aktivitäten nach Durchführungsort (Inland/Ausland), Art und Jahr

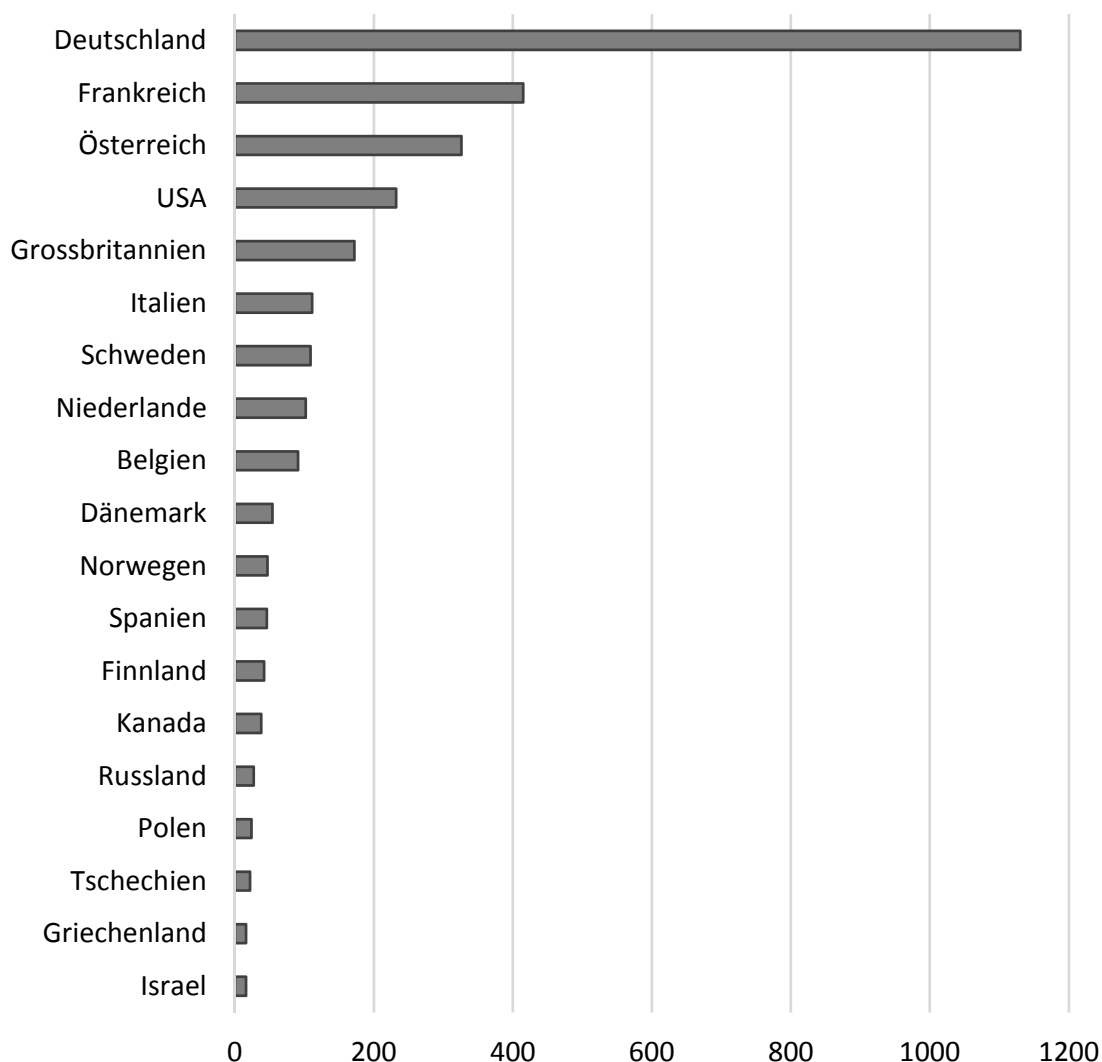


Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

4.3.2 Ausbildungsaktivitäten nach Land

Die Auswertung nach Ländern zeigt, dass die Schweiz zwischen 2010 und 2013 im Bereich der militärischen Ausbildung mit 80 Ländern Kontakt hatte, wobei sich eine Konzentration auf wenige Länder feststellen lässt. Nur mit einem knappen Viertel der Länder (19) fanden im Durchschnitt vier oder mehr Aktivitäten pro Jahr statt. Diese Staaten sind in Abbildung 6 aufgeführt.

Deutschland ist mit Abstand der wichtigste Partner der Schweiz bei der militärischen Ausbildungszusammenarbeit: Auf dieses Land entfällt mehr als ein Drittel (34%) aller Aktivitäten. Ein gutes weiteres Drittel der Aktivitäten fand mit den Nachbarstaaten Frankreich und Österreich sowie mit den USA und Grossbritannien statt. Die restlichen 30% verteilen sich auf 75 Staaten. Mit 41 von ihnen fand im Durchschnitt höchstens eine Aktivität pro Jahr statt, mit 22 Ländern war es im gesamten Untersuchungszeitraum nur gerade eine Aktivität (vgl. Liste der Partnerstaaten in Anhang 2).

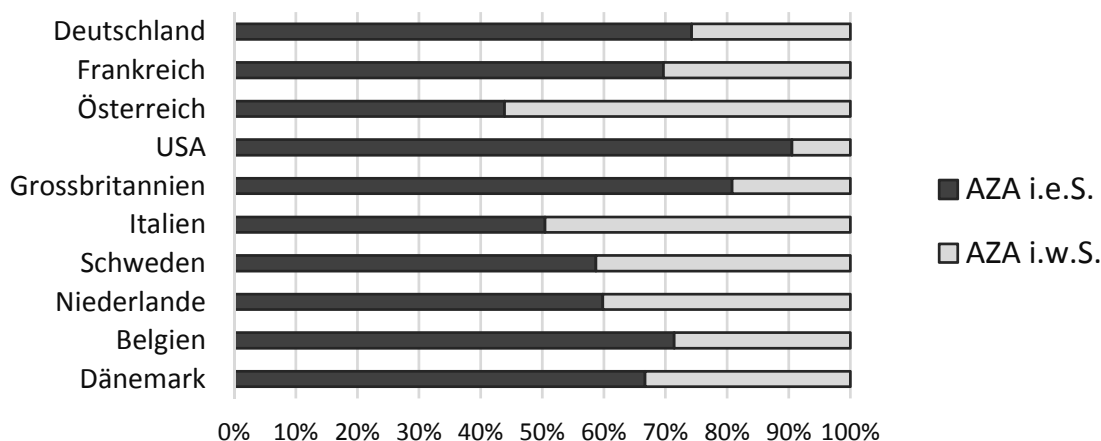
Anzahl Aktivitäten nach Land (nur Länder mit N ≥ 16)

Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Im Folgenden wird die Zusammenarbeit mit den zehn wichtigsten Partnern der Schweiz näher analysiert (vgl. Abbildung 7). Der Anteil der Ausbildungszusammenarbeit im engeren Sinne schwankt zwischen 44% für Österreich bis 91% für die USA. Bei Österreich ist namentlich der Anteil von Planung und Fachaustausch mit 41% hoch, was der Armeestab in seiner Stellungnahme zum Vorentwurf auf die jährliche Vorbereitung des Einsatzes der Armee zugunsten des WEF, auf die Aktivitäten zur tripartiten Zusammenarbeit Deutschland – Österreich – Schweiz (sog. D-A-CH-Kooperation), auf Stabs- und Fachgespräche sowie auf die Vorbereitung einer grenzüberschreitenden Katastrophenübung zurückführt.²⁷³ Bei Italien schlagen die Aktivitäten zur Kontaktpflege im Vergleich zu anderen Ländern mit 23% überdurchschnittlich stark zu Buche.

²⁷³ Armeestab, Stellungnahme zum Vorentwurf der PVK zu «openIBV» vom 18. Nov. 2014, S. 3.

Art der Zusammenarbeit mit den 10 wichtigsten Partnern



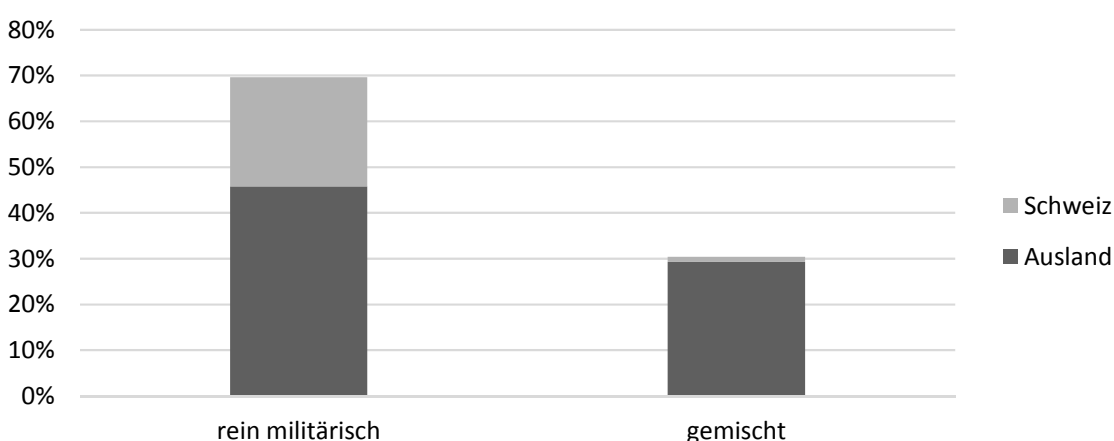
Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

4.3.3 Ausbildungsaktivitäten nach beteiligten Akteuren

Für die Jahre 2012 und 2013 wurde erfasst, ob die internationalen Aktivitäten zwischen militärischen Stellen stattfanden oder ob andere, insbesondere nichtstaatliche Akteure am Kontakt beteiligt waren.²⁷⁴ An den total 1577 Ausbildungsaktivitäten in den zwei Jahren betrug der Anteil der rein militärischen Kontakte 70% und jener der gemischten Kontakte 30% (vgl. Abbildung 8). Bei den internationalen Aktivitäten in der Schweiz war der Anteil der gemischten Anlässe gering.

Abbildung 8

Anzahl rein militärische und gemischte Aktivitäten nach Durchführungsort



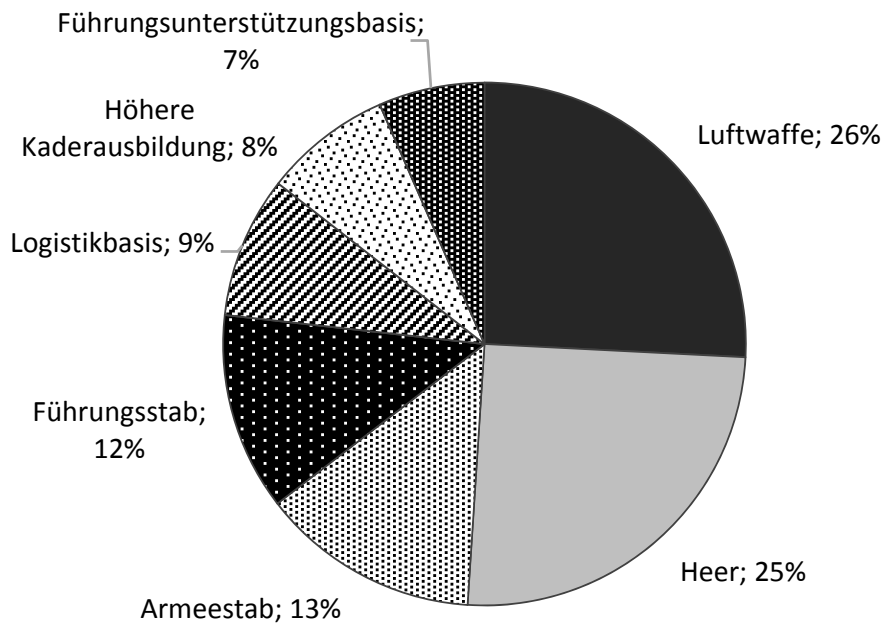
Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

²⁷⁴ Diese Angaben sind im exportierten Datensatz in der Spalte mit dem Titel «M» zu finden.

Nach den Organisationseinheiten der Armee betrachtet, entfällt je ein Viertel der Ausbildungsaktivitäten auf die Luftwaffe und das Heer (vgl. Abbildung 9). Ein weiteres Viertel machen die Aktivitäten des Armeestabs und des Führungsstabs der Armee aus, und das letzte Viertel teilen sich die drei übrigen Organisationseinheiten auf (Logistikbasis der Armee, Höhere Kaderausbildung der Armee und Führungsunterstützungsbasis). Beim Armeestab lässt sich im Untersuchungszeitraum ein abnehmender Trend feststellen. Ansonsten sind keine klaren Entwicklungen der Zahl der Aktivitäten nach Organisationseinheit zu erkennen.

Abbildung 9

Anzahl Aktivitäten nach Organisationseinheiten der Armee

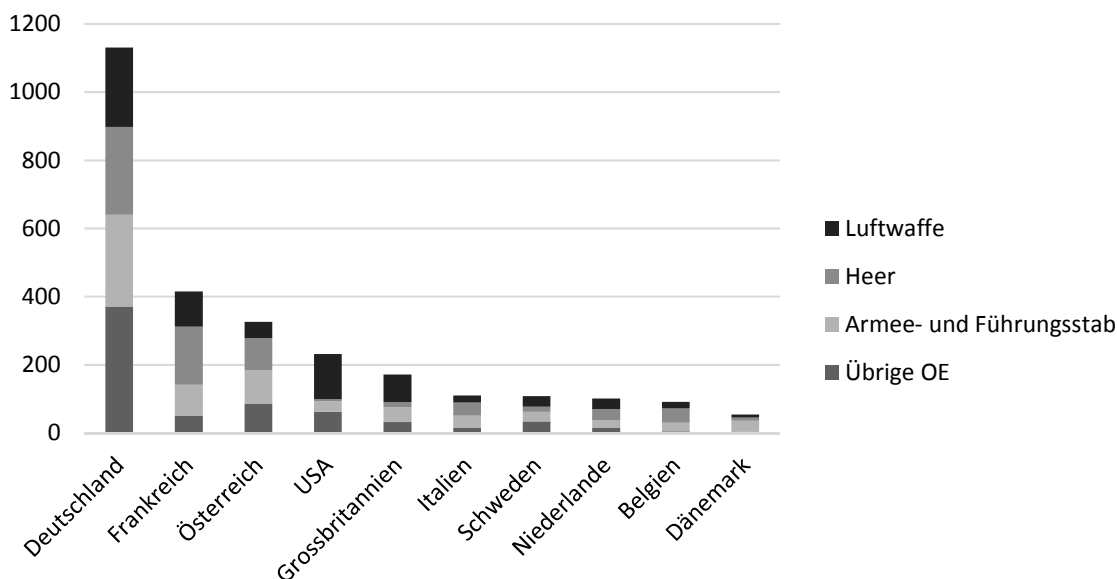


Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Betrachtet man die internationalen Aktivitäten mit den wichtigsten Partnerländern der Schweiz nach einzelnen Organisationseinheiten, lassen sich unterschiedliche Schwerpunkte erkennen (vgl. Abbildung 10). Die Aufteilung bei Deutschland entspricht in etwa dem Gesamtbild: ein Viertel Luftwaffe, ein Viertel Heer, ein Viertel Armee- und Führungsstab und ein Viertel übrige Organisationseinheiten. Bei Frankreich gibt es ein gewisses Schwergewicht beim Heer, während mit den USA und Grossbritannien vorwiegend die Luftwaffe kooperiert. Allerdings wies der Armeestab in seiner Stellungnahme zum Vorentwurf darauf hin, dass die Zahl der Aktivitäten nicht unbedingt die Bedeutung der einzelnen Länder für die Organisationseinheiten entspreche. So sei beispielsweise Frankreich für die Luftwaffe wichtiger als die USA.²⁷⁵

²⁷⁵ Armeestab, Stellungnahme zum Vorentwurf der PVK zu «openIBV» vom 18. Nov. 2014, S. 4.

Anteile der Organisationseinheiten bei den 10 wichtigsten Partnern

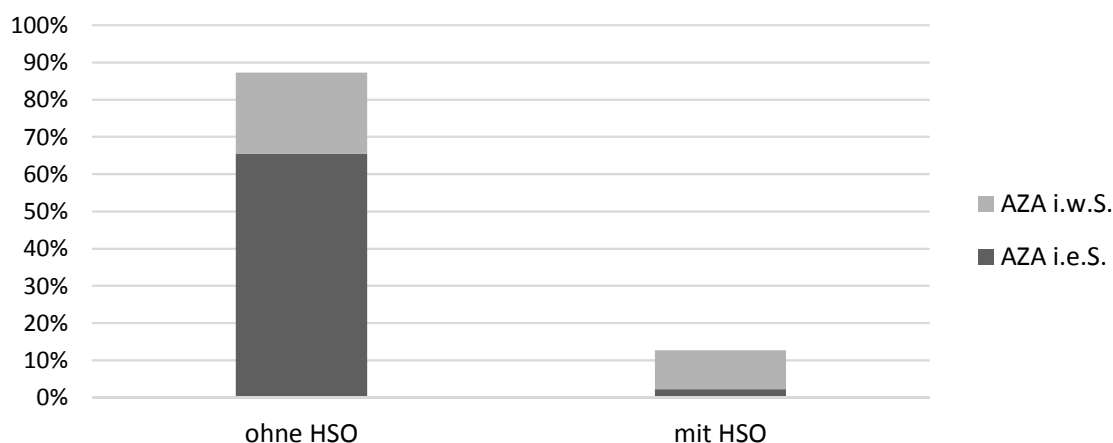


Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

In openIBV wird zusätzlich erfasst, ob bei einer internationalen Aktivität höhere Stabsoffiziere (HSO) teilnehmen. Dazu gehören Brigadiers, Divisionäre und Korpskommandanten. Eine solche Teilnahme wurde bei 13% der Ausbildungsaktivitäten im Untersuchungszeitraum verzeichnet, wobei dieser Anteil bei Anlässen in der Schweiz mit 18% etwas höher und bei jenen im Ausland mit 11% etwas tiefer liegt (vgl. Abbildung 11). Bei Aktivitäten zur AZA i.e.S. (Wissenstransfer und Übungen) nahm nur in 3% der Fälle ein HSO teil.

Abbildung 11

Beteiligung von höheren Stabsoffizieren nach Art der Aktivität



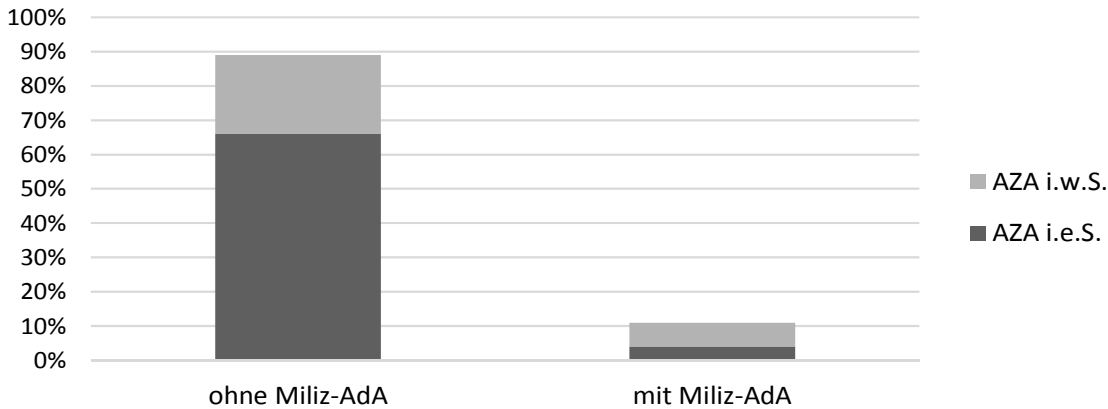
Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Seit 2012 wird ausserdem erfasst, ob an einer internationalen Aktivität Milizangehörige der Armee teilnehmen. Eine Teilnahme an Aktivitäten im Ausland ist freiwillig

(vgl. Kapitel 2.2.3.1). Über alle Aktivitäten hinweg gesehen nahmen bei 11% Milizangehörige der Armee teil, und zwar vorwiegend bei Aktivitäten der AZA i.w.S. (vgl. Abbildung 12). An den restlichen knapp 90% der Aktivitäten nahm nur Berufspersonal teil.

Abbildung 12

Beteiligung von Milizangehörigen nach Art der Aktivität

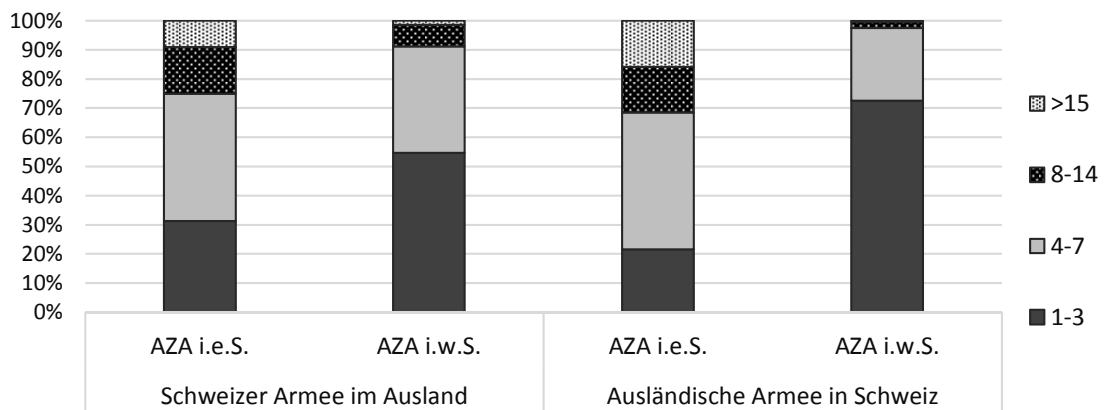


Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

4.3.4 Personalaufwand

In openIBV ist die Dauer der Aktivitäten in Tagen verzeichnet, doch werden diese Daten durch den Armeestab nicht überprüft und sind deshalb mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Ein Grossteil, nämlich acht von zehn internationalen Aktivitäten, dauert höchstens eine Woche. Fast 40% dauern sogar höchstens drei Tage. Nur knapp 8% der Aktivitäten dauern länger als zwei Wochen. Besonders häufig sind diese bei der AZA i.e.S. zu finden, während die Ausbildungsaktivitäten i.w.S. eher kürzer sind (vgl. Abbildung 13). Unter den 20 Aktivitäten mit einer Dauer von mehr als 100 Tagen finden sich 18 Teilnahmen an Lehrgängen sowie zwei militärsportliche Wettkämpfe. Aktivitäten zur AZA i.e.S., welche ausländische Streitkräfte in der Schweiz durchführen, dauern tendenziell länger als jene, welche die Schweizer Armee im Ausland durchführt. Bei der AZA i.w.S. ist es eher umgekehrt.

Dauer der Aktivitäten (in Tagen) nach Durchführungsort und Art der Aktivität

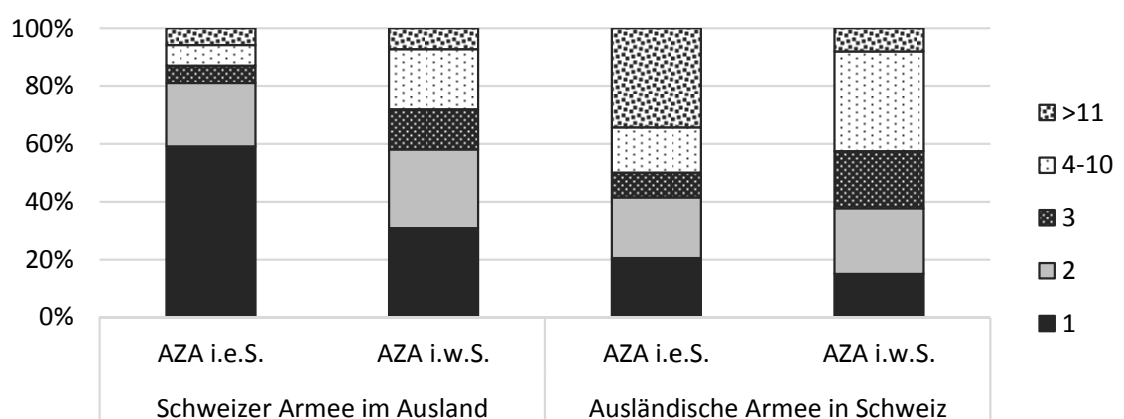


Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

In openIBV wird weiter die Anzahl der Teilnehmenden verzeichnet. Bei den Aktivitäten im Ausland handelt es sich dabei um die Zahl der Teilnehmenden der Schweizer Armee; bei den Aktivitäten in der Schweiz um die Zahl der ausländischen Teilnehmenden. Von der Schweiz wird bei der Hälfte der Ausbildungsaktivitäten nur eine Person entsandt. Bei einem knappen Drittel der Aktivitäten sind es zwei oder drei Personen, die ins Ausland reisen. Nur bei 18% der Aktivitäten besteht die Delegation aus mehr als drei Personen. Dabei gibt es Unterschiede zwischen den Aktivitäten zum Wissenstransfer und den Übungen (AZA i.e.S.), bei welchen die Delegation nur in 13% der Fälle mehr als drei Personen umfasst, während dies bei den übrigen Ausbildungsaktivitäten mit 28% mehr als doppelt so häufig der Fall ist (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14

Anzahl Teilnehmer nach Durchführungsort und Art der Aktivität



Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Verglichen mit der Delegationsgrösse, welche ausländische Streitkräfte in die Schweiz schicken, sind die von der Schweiz entsandten Teilnehmerzahlen deutlich niedriger. Der Unterschied ist besonders markant bei den Aktivitäten zum Wissens-

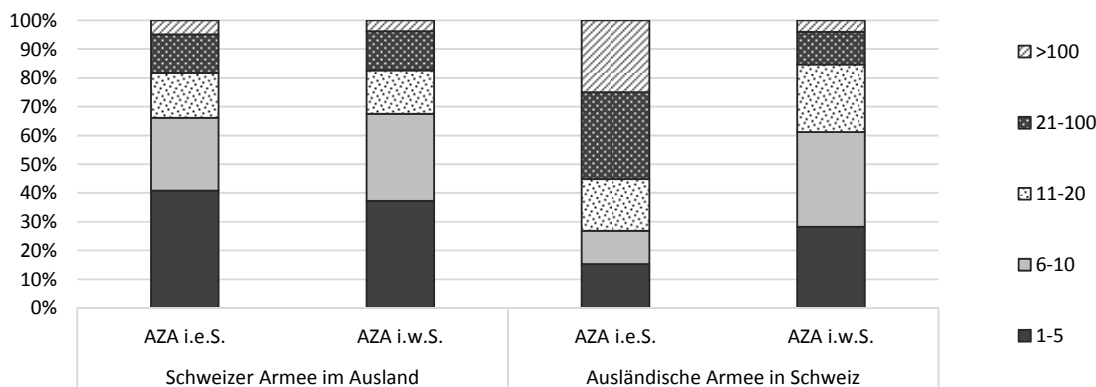
transfer und den Übungen. Die Delegationen sind aber auch bei der AZA i.w.S. bei den ausländischen Streitkräften grösser. Der Anteil der Aktivitäten mit mehr als drei Teilnehmenden beträgt 42%, verglichen mit den 28% im Falle der Schweiz.

Aus der Multiplikation der Dauer und der Anzahl Teilnehmer ergibt sich die Anzahl Personentage pro Aktivität. Für die Aktivitäten im Ausland entspricht dies gewissermassen dem Personalaufwand der Schweizer Armee, wobei der Vorbereitungsaufwand nicht berücksichtigt ist, sondern lediglich der Zeitaufwand vor Ort. Dabei zeigt sich, dass der Aufwand der Armee für 40% der Aktivitäten im Ausland höchstens 5 Personentage und für weitere gut 40% höchstens 20 Personentage beträgt. Nur bei knapp 20% der Aktivitäten liegt er höher, wobei er bei 4,5% der Anlässe 100 Personentage übersteigt. Weil die Aktivitäten zur AZA i.e.S. durchschnittlich länger sind als jene zur AZA i.w.S. jedoch weniger Teilnehmende aufweisen, gibt es bezüglich des Personalaufwands keine nennenswerten Unterschiede zwischen den beiden Kategorien (vgl. Abbildung 15).

Bei 17 Aktivitäten der Schweizer Armee im Ausland betrug der Aufwand mehr als 1000 Personentage. Es handelte sich dabei mehrheitlich um Anlässe mit 100 oder mehr Teilnehmern. Dazu gehören militärsportliche Aktivitäten, insbesondere Viertagesmärsche, Übungen wie insbesondere Nachtflugtrainings der Luftwaffe sowie einzelne längere Ausbildungskurse. Diese 17 Aktivitäten machen zusammen 43% der insgesamt gut 100 000 Personentage für die Aktivitäten im Ausland aus.²⁷⁶

Abbildung 15

Anzahl Personentage nach Durchführungsort und Art der Aktivität



Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

²⁷⁶ Es handelt sich bei diesen 17 Aktivitäten statistisch gesprochen um Ausreisser, die den Mittelwert auf 51 Personentage hinaufdrücken, bei einer Standardabweichung von 257 Personentagen und einem Median von 7 Personentagen. Die Varianz bleibt aber auch bei einem Ausschluss der 17 Aktivitäten gross (Mittelwert 23 Personentage, Standardabweichung 68 Personentage). Dasselbe gilt für die Verteilung der Anzahl Tage und der Anzahl Teilnehmer. Deshalb wird darauf verzichtet, diese Grössen als Indikatoren für die Bedeutung der verschiedenen Arten von Aktivitäten bzw. der verschiedenen Partnerländer heranzuziehen.

Im Vergleich zu den Aktivitäten, welche ausländische Streitkräfte in der Schweiz durchführen, fällt der Personalaufwand der Schweizer Armee für Aktivitäten im Ausland geringer aus, insbesondere bei der AZA i.e.S. geringer aus.

4.3.5 Budgetierte Kosten

In openIBV werden seit 2011 für Aktivitäten der Schweizer Armee im Ausland die voraussichtlichen Spesen (Reisekosten, Unterkunft und Verpflegung) sowie die Kosten für die Benutzung von Infrastrukturen bzw. den Besuch von Kursen erfasst, sofern letztere in Rechnung gestellt werden und nicht eine kostenlose Benutzung bzw. Teilnahme vereinbart ist. Bei den Angaben im System handelt es sich um Kostenschätzungen, die im Voraus gemacht werden (Budget), nicht um die tatsächlich in Rechnung gestellten Kosten. Über die Abweichung zu den effektiven Kosten ist nichts bekannt.²⁷⁷ Ausserdem gilt es zu beachten, dass die Angaben durch den Armeestab nicht bereinigt werden und daher fehlerhaft sein können.²⁷⁸ Deshalb sind die folgenden Auswertungen nur beschränkt als Abbild der tatsächlichen Kosten der Ausbildungszusammenarbeit zu betrachten.

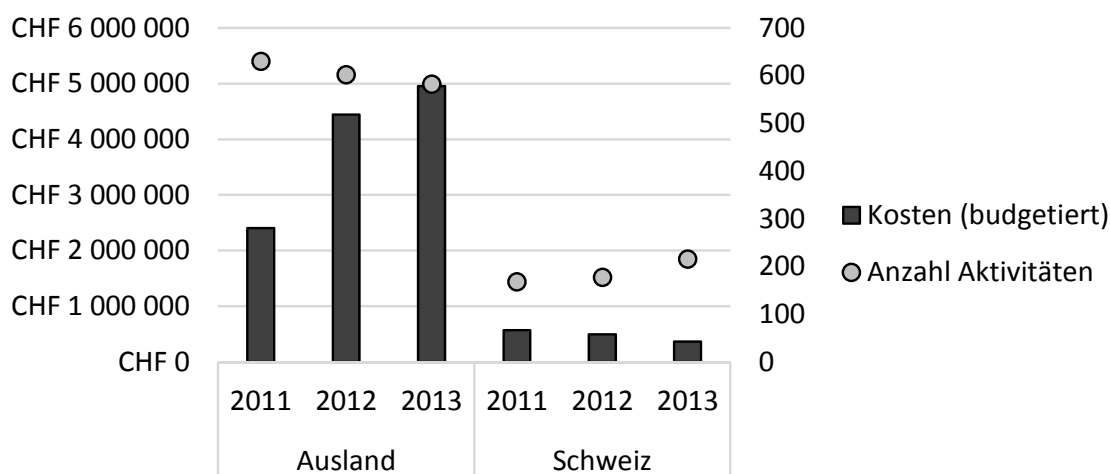
Gemäss den budgetierten Ausgaben kosteten die internationalen Aktivitäten über die drei Jahre (2011–2013) 13,2 Millionen Franken. Das sind durchschnittlich 4,4 Millionen Franken pro Jahr. Für Aktivitäten im Ausland wurden 11,8 Millionen Franken eingeplant. Die budgetierten Kosten für den Empfang ausländischer Partner in der Schweiz betrugen insgesamt 1,4 Millionen Franken, wobei unklar ist, inwiefern diese budgetierten Kosten durch das Partnerland zurückvergütet werden.

Die Kostenbudgets für Aktivitäten im Ausland weisen eine steigende Tendenz, jene für Aktivitäten im Inland eine sinkende Tendenz auf. Die Zahl der Aktivitäten weist gerade umgekehrt eher eine sinkende Tendenz im Ausland und eine steigende Tendenz im Inland auf. Die Entwicklung der budgetierten Kosten lässt sich deshalb auf den ersten Blick nicht erklären.

²⁷⁷ Eine Verbindung mit der Kostenabrechnung in der Buchhaltung wurde gemäss Interviewaussagen bei der Einführung des Systems überprüft, aus technischen Gründen und Kosten/Nutzen-Überlegungen aber verworfen.

²⁷⁸ Im Rahmen der Prüfung des Vorentwurfs wurde beispielsweise entdeckt, dass bei einer Aktivität 500 000 anstatt 5000 Franken im System eingetragen wurden. Es ist nicht auszuschliessen, dass es weitere solche Fehler gibt, die ins Gewicht fallen.

Budgetierte Kosten und Anzahl Aktivitäten nach Durchführungsort und Jahr



Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Nach Organisationseinheiten betrachtet, sind die geplanten Kosten für Aktivitäten der Luftwaffe im Ausland deutlich am höchsten (vgl. Tabelle 17). Mehr als die Hälfte des Budgets der Luftwaffe (4,4 Millionen Franken) entfällt auf 15 Aktivitäten mit Kosten zwischen 100 000 und 700 000 Franken. Dabei handelt es sich etwa hälftig um Übungen (z. B. die erwähnten Nachtflugübungen) und um Ausbildungen wie namentlich Simulatorentrainings. Der Aufwand der übrigen Organisationseinheiten bewegt sich in einem ähnlichen Rahmen, mit Ausnahme der Logistikbasis, die tiefere budgetierte Kosten aufweist.

Tabelle 17

Kosten der Aktivitäten im Ausland nach Organisationseinheit, 2011–2013

Organisationseinheit	Kosten Ausland (budgetiert, in CHF)	Anzahl Aktivitäten	Kosten/Aktivität (in CHF)
Luftwaffe	7 714 938	542	14 234
Höhere Kaderausbildung	811 040	140	5793
Armeestab	788 702	228	3459
Führungsunterstützungsbasis	740 461	152	4871
Heer	680 618	341	1996
Führungsstab	679 299	227	2993
Logistikbasis	385 071	184	2093
<i>Total</i>	11 800 129	1814	6505

Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

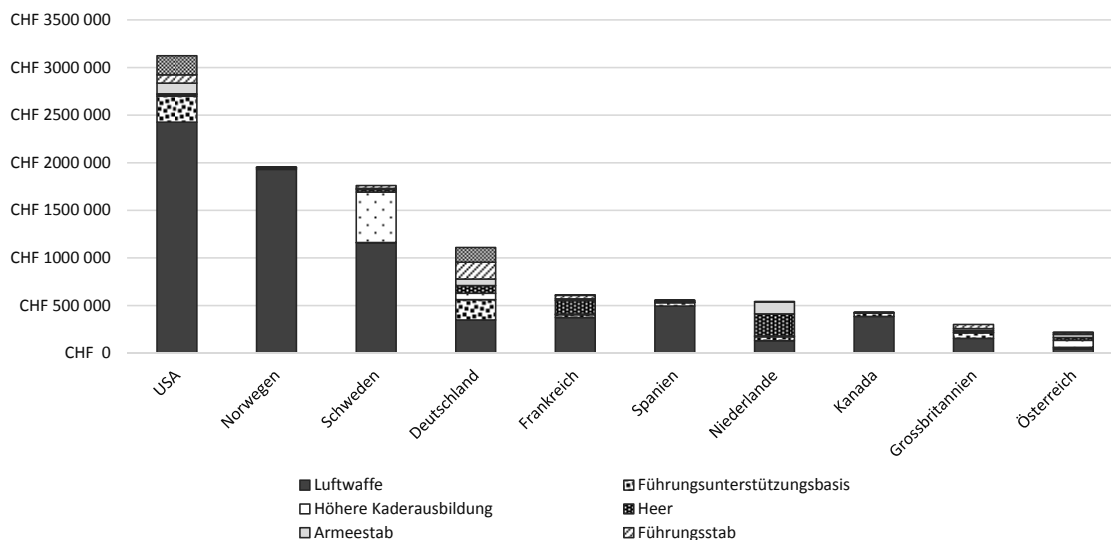
Die budgetierten Kosten pro Aktivität sind bei der Luftwaffe mit über 14 000 Franken im Durchschnitt mit grossem Abstand am höchsten. Es folgen die Höhere Kade-

rausbildung und die Führungsunterstützungsbasis der Armee. Am tiefsten sind die budgetierten Kosten beim Heer mit knapp 2000 Franken.

Als Folge der hohen budgetierten Kosten bei der Luftwaffe ist die Zusammenarbeit mit jenen Ländern, mit welchen die Schweiz in diesem Bereich viel kooperiert, am teuersten.

Abbildung 17

Budgetierte Kosten nach Land und Organisationseinheit, 2011–2013



Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

4.4 Bewertung der Umsetzung im Ausbildungsbereich

Die Umsetzung wird anhand von zwei Hauptkriterien bewertet:

- Einhaltung der rechtlichen Vorgaben;
- Einhaltung der strategischen Vorgaben.

4.4.1 Einhaltung der rechtlichen Vorgaben

Zusammenfassung

Die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben ist im Ausbildungsbereich weitgehend gut. Die Abkommen zur internationalen Ausbildungszusammenarbeit entsprechen dem rechtlichen Auftrag und weisen einen Schwerpunkt bei der originären Aufgabe der Verteidigung auf. Die wenigen rechtlichen Vorgaben und Richtlinien zum Vertragsabschluss werden weitgehend eingehalten. Die faktischen Zuständigkeiten entsprechen im Untersuchungszeitraum (2010 bis 2013) nicht den VBS-internen Vorgaben, jedoch wurden die Vorgaben Ende 2014 weitgehend an die tatsächlichen Zuständigkeiten angepasst. Die Rahmenabkommen sind zudem, entgegen der Aussage der zu-

ständigen Stelle, in der Systematischen Rechtsammlung (SR) nicht vollständig enthalten. Ausserdem wird die Aufforderung, wonach ein Vertragsoriginal in einer Amtssprache erarbeitet werden soll, nicht konsequent umgesetzt. Die dominante Vertragssprache ist Englisch. Bei den Rahmenabkommen gibt es immerhin bei der Hälfte ein Original in einer Amtssprache, darunter alle seit 2010 geschlossenen Abkommen, und bei den übrigen in der SR publizierten Abkommen existieren Übersetzungen in alle Amtssprachen.

In diesem Abschnitt wird die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben bewertet. Die Bewertung folgt der Struktur von Kapitel 2, indem zuerst auf die Einhaltung des rechtlichen Auftrags, anschliessend auf die Einhaltung der Vorgaben für die verschiedenen Phasen des Vertragsabschlusses und schliesslich auf die Einhaltung der VBS-internen rechtlichen Vorgaben eingegangen wird.

4.4.1.1 Rechtlicher Auftrag

Zusammenfassung

Die Vorgaben von Artikel 48a MG werden umgesetzt. Die Rahmenabkommen sind in aller Regel offen formuliert, so dass alle Formen der Ausbildungszusammenarbeit, einschliesslich gemeinsamer Übungen, möglich sind. In der Praxis kommen in DV alle Formen vor, und die jeweiligen Formen sind durch die zugehörigen Rahmenabkommen abgedeckt. Am häufigsten betreffen die DV Übungen im Ausland, allenfalls kombiniert mit einem Ausbildungsteil. Die Bereitstellung von Material und Einrichtungen ist nur in einer Minderheit der Rahmenabkommen explizit vorgesehen, wird aber gemäss Interviewaussagen praktiziert.

Bezüglich der Ausrichtung auf die Aufträge der Armee liegt das Hauptgewicht der internationalen Ausbildungszusammenarbeit bei der Verteidigung. Die Friedensförderung ist in zwei Dritteln der Rahmenabkommen vorgesehen, doch gibt es hierzu wenige DV. Die Unterstützung ziviler Behörden ist nur in einer Minderheit der Rahmenabkommen vorgesehen und betrifft nicht einmal 10% der DV. Die Akzentverschiebung auf die subsidiären Aufträge der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden wird in der internationalen Ausbildungszusammenarbeit somit nicht widerspiegelt, was zumindest teilweise daran liegen dürfte, dass andere Streitkräfte weniger Aufgaben in diesem Bereich haben und eine Zusammenarbeit deshalb nur begrenzt möglich ist. Die in den DV vorgesehenen Aktivitäten haben in aller Regel einen Bezug zu den Aufträgen der Armee, die in den jeweiligen Rahmenabkommen angesprochen sind.

Die PVK hat analysiert, wie die Vorgaben von Artikel 48a MG umgesetzt werden. Zudem wurde die Ausrichtung auf die verschiedenen Aufträge der Armee untersucht.

4.4.1.1.1 **Artikel 48a Absatz 1 Militärgesetz: Formen der Zusammenarbeit**

In den Berichten zu den internationalen Verträgen der Schweiz wird als Rechtsgrundlage bei Rahmenabkommen und DV zur Ausbildungszusammenarbeit zumeist Artikel 48a MG genannt, ohne dass genauer angegeben wäre, auf welchen Abschnitt oder Buchstaben des Artikels sich der entsprechende Vertrag abgestützt. Artikel 48a Absatz 1 MG sieht vier Formen der Zusammenarbeit vor (vgl. Kapitel 2.2.1):

- a. *die Ausbildung schweizerischer Truppen im Ausland;*
- b. *die Ausbildung ausländischer Truppen in der Schweiz;*
- c. *die Ausbildung ausländischer Truppen im Ausland;*
- d. *gemeinsame Übungen mit ausländischen Truppen.*

In der Folge wird untersucht, welche Formen der Zusammenarbeit in den Rahmenabkommen vorgesehen sind, und welche faktisch in den DV praktiziert werden.

Rahmenabkommen

Wie aus Tabelle 18 hervorgeht, ermöglicht die grosse Mehrheit der Rahmenabkommen alle in Absatz 1 genannten Zusammenarbeitsformen. Die restlichen vier Abkommen sind spezifischer: Das Abkommen mit den USA ist auf die gegenseitige Ausbildung in Form von Personalaustausch beschränkt; das Abkommen mit Belgien zum Gebirgstraining beschränkt sich auf die Ausbildung belgischer Truppen in der Schweiz, während das Abkommen mit Ghana der Ausbildung ausländischer Truppen im Ausland (Ghana) dient. Das Abkommen mit Deutschland zur gegenseitigen Überlassung von visuellen und audiovisuellen Ausbildungshilfsmitteln für den militärischen Bereich kann keiner spezifischen Form zugeordnet werden. Mit Deutschland und Belgien gibt es jedoch weitere Rahmenabkommen, die alle vier Formen der Zusammenarbeit abdecken.

Tabelle 18

Rechtsgrundlage der Rahmenabkommen (N=21)

Form der Zusammenarbeit	Artikel 48a Absatz 1 MG	Anzahl
Alle	Bst. a-d	17
Ausbildung Schweiz und Ausland	Bst. a und b	1
Ausbildung Schweiz	Bst. b	1
Ausbildung Ausland	Bst. c	1
Keine Zuordnung	---	1

Durchführungsvereinbarungen

Faktisch sind bei den DV drei Formen der Zusammenarbeit klar vorherrschend (vgl. Tabelle 19): die gemeinsamen Übungen mit ausländischen Truppen, die Ausbildung schweizerischer Truppen im Ausland und die Ausbildung ausländischer Truppen in der Schweiz. Bei vier DV handelt es sich um eine Kombination der Buchstaben a und d und bei drei um eine solche der Buchstaben a und b.

Tabelle 19

Rechtsgrundlage der Durchführungsvereinbarungen (N=53)

Form der Zusammenarbeit	Artikel 48a MG	Anzahl
Übung mit ausländischen Truppen	Abs. 1 Bst. d	20
Ausbildung Schweiz im Ausland	Abs. 1 Bst. a	15
Ausbildung Ausland in der Schweiz	Abs. 1 Bst. b	11
Ausbildung und Übung Schweiz im Ausland	Abs. 1 Bst. a und d	4
Ausbildung Schweiz im Ausland und umgekehrt	Abs. 1 Bst. a und b	3

29 von 53 abgeschlossenen DV basierten auf einem Rahmenabkommen (vgl. auch Abschnitt 4.4.1.2.4). Bei diesen ergibt sich der klare Befund, dass ihr Inhalt gemäss Artikel 48a Absatz 1 MG durch die zugehörigen Rahmenabkommen gedeckt ist.

4.4.1.1.2 Artikel 48a Absatz 2 Militärgesetz: Bereitstellung von Einrichtungen und Material

Artikel 48a Absatz 2 MG sieht vor, dass der Bundesrat Einrichtungen und Material der Armee für Ausbildungszwecke im internationalen Rahmen zur Verfügung stellen kann (vgl. Kapitel 2.2.1). In der Folge wird untersucht, inwiefern dies in den *Rahmenabkommen* vorgesehen ist. Die DV wurden diesbezüglich nicht näher untersucht.

Bloss zwei Rahmenabkommen zur Ausbildungskooperation (Deutschland 2003 und Österreich) nennen die Bereitstellung von Einrichtungen und Liegenschaften als eigenen Bereich der Ausbildungszusammenarbeit. In drei weiteren Verträgen findet sich im Artikel zum Zweck des Abkommens bzw. zu den Ausbildungsbereichen der Zusatz, «einschliesslich der beidseitigen Nutzung von Ausbildungseinrichtungen». Im Abkommen mit Russland lautet ein analoger Passus: «Ausbildung von militärischem [...] Personal in militärischen Ausbildungseinrichtungen». In den übrigen Abkommen fehlen solche Erwähnungen im Artikel zum Zweck des Abkommens bzw. zu den Ausbildungsbereichen.

Die Bereitstellung von Material und Einrichtungen ist somit insgesamt nur in sechs der 21 Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit im Ausbildungsbereich explizit vorgesehen.

4.4.1.1.3 **Bezug zu den Aufträgen der Armee**

In diesem Abschnitt wird dargestellt, inwiefern die einzelnen Rahmenabkommen und DV einen Bezug zu den verschiedenen Aufträgen der Armee aufweisen. Dabei wird ein Schwerpunkt auf dem Auftrag der Verteidigung deutlich. Die subsidiären Aufträge der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden sind dagegen weniger präsent, was unter Umständen damit zu erklären ist, dass andere Streitkräfte weniger Aufgaben in diesem Bereich wahrzunehmen haben²⁷⁹ und deshalb nur begrenzt eine Zusammenarbeit möglich ist. Gemäss Stellungnahme des VBS zum Entwurf der vorliegenden Materialien ist die Friedensförderung als Gegenstand der Abkommen weniger dominant, weil diese «Armeeaufgabe quantitativ viel kleiner ist».²⁸⁰

Rahmenabkommen

Die Unterscheidung der Rahmenabkommen Ausbildung in Bezug auf den Auftrag der Armee zeigt auf, dass fast die Hälfte der Abkommen (10 von 21 Verträgen) die beiden Aufträge Verteidigung gegen militärischen Angriff und Friedensförderung im Ausland betreffen. Vier Abkommen sehen zusätzlich die Unterstützung der zivilen Behörden vor, wobei diese Unterstützung bei zwei Abkommen (Frankreich, Polen) die Katastrophenhilfe und bei zwei anderen Abkommen (Grossbritannien, Italien) die Sicherheit im Innern betrifft. Vier Abkommen sind einzig auf die Verteidigung fokussiert (USA, Belgien Luftwaffe 1999 und Gebirgstraining 2000, Niederlande Luftwaffe 2004), und ein Abkommen dient allein der Friedensförderung (Ghana). Aus zwei Verträgen mit Deutschland ging nicht klar hervor, welchen Aufträgen der Armee sie zugeordnet werden könnten, da sie nur den Status von Armeeangehörigen bzw. die Zurverfügungstellung von Material regeln. Im dritten Ausbildungsabkommen mit Deutschland sind, wie bei den meisten Abkommen, die Bereiche Verteidigung und Friedensförderung vorgesehen.

²⁷⁹ Vgl. Misteli, Valentin / Möckli, Daniel / Wyss, Marco (2010): Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten: Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland und Irland im Vergleich. Center for Security Studies, ETH Zürich, S. 64–66.

²⁸⁰ Gemäss Stellungnahme des VBS zum Entwurf der Materialien ist darüber hinaus zu beachten, dass internationale Kooperation zum Zweck der Verteidigung «ohne weiteres Zutun auch für die beiden anderen Armeeaufgaben Nutzen abwirft. Eine Zuweisung internationaler Kooperation zur einen oder anderen Armeeaufgabe wäre deshalb oft sinnlos.» Vorhandene Synergien zwischen Armeeaufgaben sind aus Sicht der PVK erwünscht, doch können die verschiedenen Aufgaben beispielsweise beim Ressourceneinsatz auch in Konkurrenz zueinander stehen. Angesichts der Zunahme der subsidiären Aufgaben erachtet es die PVK für die Steuerung als wichtig, dass sich die Armee einen Überblick über die Ausrichtung ihrer Tätigkeiten verschafft, auch in Bezug auf ihre internationalen Kooperationen.

Rahmenabkommen nach Auftrag Armee (N=21)

Verteidigung	Auftrag Armee		Anzahl
	Unterstützung ziviler Behörden	Friedensförderung im Ausland	
ja		ja	10
ja	ja	ja	4
ja			4
		ja	1
?	?	?	2

Durchführungsvereinbarungen

Werden die DV unter dem Gesichtspunkt des Auftrags der Armee betrachtet, so ergibt sich das klare Bild, dass die meisten Verträge der Verteidigung gegen einen militärischen Angriff (36 von 42) zuzuordnen sind.²⁸¹ Zwei Verträge hatten die Friedensförderung im Ausland zum Inhalt (UN-Militärbeobachter) und zwei Abkommen mit unseren Nachbarländern Deutschland und Frankreich die Katastrophenhilfe. Zwei Abkommen für Übungen mit Dänemark schliesslich betreffen die Kombination von Verteidigung und innerer Sicherheit.

Tabelle 21

Durchführungsvereinbarungen für Aktivitäten im Ausland nach Auftrag Armee (N=42)

Verteidigung	Auftrag Armee		Anzahl
	Unterstützung ziviler Behörden	Friedensförderung im Ausland	
ja			36
	ja		2
		ja	2
ja	ja		2

Zusätzlich wurde analysiert, inwiefern die 29 DV, die auf einem Rahmenabkommen basieren (vgl. hierzu Abschnitt 4.4.1.2.4), bezüglich des Auftrags der Armee mit dem zugrunde liegenden Rahmenabkommen übereinstimmen. Das Ergebnis ist klar: Bis auf eine DV sind alle durch die im Rahmenabkommen angesprochenen Aufgaben der Armee gedeckt. Einzig eine DV mit Deutschland, bei der es um eine Kata-

²⁸¹ Bei elf Vereinbarungen zur Ausbildung von ausländischen Truppen in der Schweiz wurde auf eine Zuordnung verzichtet.

strophienübung geht, ist unter diesem Gesichtspunkt als fraglich zu taxieren.²⁸² In der Rahmenvereinbarung mit Deutschland ist die Katastrophenhilfe nicht speziell als Bereich der Zusammenarbeit erwähnt (vorgesehen ist die «Durchführung von gemeinsamen Übungen»).

4.4.1.2 Vertragsabschluss nach Phasen

Zusammenfassung

Die wenigen rechtlichen Vorgaben zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge werden weitgehend umgesetzt. Auch die Praxisvorgaben werden weitgehend eingehalten, wobei nicht davon ausgegangen werden kann, dass sie den Beteiligten präsent sind. Zu bemängeln sind einzelne kleinere Punkte:

- Einzelne Rahmenabkommen fehlen in der Systematischen Rechtssammlung, und dies ist der zuständigen Stelle zu wenig bewusst.*
- Einzelne DV wurden erst nach Ende der Aktivität, für deren Regelung sie erarbeitet wurden, unterzeichnet.*
- Ein Vertragsoriginal in einer Landessprache wurde bei gut der Hälfte der Rahmenabkommen erstellt, darunter alle seit 2010 abgeschlossenen Abkommen. Nur bei einem Viertel der DV wurde dagegen ein Original in einer Landessprache erarbeitet. Dominante Vertragssprache ist Englisch.*

Der Ablauf lässt sich wie folgt beschreiben: Bei der Kontaktnahme mit ausländischen Stellen werden die Vorgaben der entsprechenden Verordnung eingehalten, soweit die Evaluation dies aufgrund der geführten Gespräche beurteilen kann. Dass das Mandat für die Verhandlungen auf Departementsstufe erteilt wird, dürfte in den meisten Fällen korrekt sein, wobei offen bleibt, inwiefern die Abweichung vom Grundsatz, dass für internationale Abkommen ein Bundesratsmandat notwendig ist, bewusst überlegt wird. Vor der offiziellen Verhandlung werden in der Regel bereits Standardtexte als Grundlage vorbereitet. Der Bundesrat genehmigt die Abkommen und ermächtigt eine Person zur Unterzeichnung, wobei in der Praxis beide Parteien jeweils auf der gleichen Stufe unterzeichnen. Gleichzeitig delegiert der Bundesrat, rechtlich korrekt, den Abschluss von DV zur Umsetzung der Abkommen. Die Zuständigkeiten werden, soweit dies untersucht werden konnte, eingehalten. Das Inkrafttreten der Rahmenabkommen wird zumeist ohne formelles Verfahren durch Unterzeichnung geregelt. Bei Notifikationsverfahren ist es vereinzelt zu Verzögerungen gekommen. Die DV traten, abgesehen von zwei Verträgen, die erst nach Ende der Aktivität abgeschlossen wurden, innert nützlicher Frist in Kraft. Die Rahmenabkommen sind entgegen der Aussage der zuständigen Stelle nicht vollständig in der Systematischen Rechtssammlung publiziert. Die Berichte des Bundesrates über die internationalen Verträge sowie die Datenbank des EDA sind dagegen weitgehend komplett. Die DV sind angesichts ihrer kurzen Dauer und beschränkten Tragweite richtigerweise nicht in der Systematischen Rechtssammlung aufgeführt. Aus den Be-

²⁸² Technisches Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Schwarzwald-Baar-Kreis und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport über die logistischen Belange im Rahmen der Übung NATURA 2011/NIMBUS.

richten des Bundesrates über die abgeschlossenen internationalen Verträge lässt sich aber eine beinahe komplette Liste der vorhandenen DV rekonstruieren. Die Forderung, wonach wenn möglich ein Original des Vertrags in einer Amtssprache verfasst werden sollte, wird nicht konsequent umgesetzt: Die dominante Vertragssprache ist Englisch. Von den Rahmenabkommen, die seit Inkrafttreten des Sprachengesetzes Anfang 2010 abgeschlossen wurden, gibt es jedoch jeweils ein Original in einer Landessprache. Und von den übrigen in der Systematischen Rechtsammlung publizierten Rahmenabkommen sind immerhin Übersetzungen in alle Amtssprachen vorhanden.

In der Folge werden die Zuständigkeiten beim Abschluss von internationalen Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit dargestellt und mit den rechtlichen Vorgaben in Bezug gesetzt. Für DV gelten viele Vorgaben nicht, weil ihr Abschluss in der Regel per Bundesratsbeschluss an ein untergeordnetes Niveau delegiert ist (vgl. Abschnitt 4.4.1.2.4).

4.4.1.2.1 Sondierung

Die Kontaktnahme mit ausländischen Staaten für den Abschluss von Rahmenabkommen findet im Ausbildungsbereich gemäss Interviewaussagen in der Regel durch die für internationale Beziehungen zuständige Stelle im Departementsbereich Verteidigung (IB V) nach Absprache mit der für die Sicherheitspolitik zuständigen Stelle des VBS (Sipol VBS) statt. In politisch sensiblen Fragen findet die Kontaktnahme direkt durch letztere statt. Es gibt keine Hinweise, dass andere militärische Stellen direkt Kontakte knüpfen würden. Die Vorgaben der VIMK werden, soweit die Evaluation dies beurteilen kann, eingehalten.

4.4.1.2.2 Mandatierung

Bei Rahmenabkommen zur militärischen Ausbildung gelangen die IB V gemäss Interviewaussagen über den Dienstweg an die Sipol VBS und diese fällt nach Absprache mit dem Vorsteher VBS den Entscheid über die Durchführung von Verhandlungen. Der Prozess ist nicht näher geregelt. Das Mandat sieht in der Praxis sehr unterschiedlich aus; vorgekommen ist alles von einer kurzen Bestätigung per E-Mail bis zu einem formellen Brief.

Inwiefern diese Praxis den rechtlichen Vorgaben entspricht, kann nicht so klar gesagt werden, weil es zur Erteilung eines Verhandlungsmandats keine klaren rechtlichen Vorgaben gibt, sondern lediglich Richtlinien. Demnach kann vom Grundsatz der Mandatserteilung durch den Bundesrat abgewichen werden, wenn die untergeordnete Ebene für die Genehmigung zuständig ist, was bei den Rahmenabkommen nicht zutrifft, oder wenn der Vertragstext weitgehend standardisiert ist. Letzteres ist in der Praxis zumeist der Fall. Die IB V verfügen über Modelltexte, an denen sie sich orientieren.

Eine Mandatierung durch den Bundesrat wäre allerdings notwendig, wenn deutlich vom Standardtext abgewichen wird oder wenn das Abkommen als politisch wichtig eingestuft wird. Gemäss Interviewaussagen wurde die Erteilung eines Mandats

durch den Bundesrat allerdings nie in Erwägung gezogen. Es scheint, dass die entsprechenden Überlegungen nie gemacht wurden.

4.4.1.2.3 Verhandlung

Zur Verhandlungsführung gibt es keine rechtlichen Vorgaben. Wie offenbar üblich, werden auch bei der Verhandlung von Abkommen zur Ausbildungszusammenarbeit bereits vor Beginn der offiziellen Verhandlungen Entwürfe erstellt. Gemäss Interviewaussagen versucht die Schweizer Seite, ihre Standardtexte als Entwurf zu unterbreiten, um die Einheitlichkeit der Rechtstexte möglichst zu gewährleisten. Es gebe allerdings Länder mit starrerem Rechtsvorgaben, und da sei es unter Umständen zielführender, wenn die andere Seite den Entwurf erarbeite.

4.4.1.2.4 Genehmigung

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Genehmigung und Subdelegation der Abkommen den rechtlichen Vorgaben entspricht.

Der Bundesrat verfügt mit Artikel 48a über die Kompetenz, völkerrechtliche Verträge zur militärischen Ausbildung abzuschliessen. Wie bei der Unterzeichnung erwähnt, wurden sämtliche zwischen 2010 und 2013 abgeschlossenen Rahmenabkommen Ausbildung (mit Deutschland, Russland, Polen und Ghana) wie auch das Rahmenabkommen mit Schweden von 2014 durch den Bundesrat vor ihrer Unterzeichnung genehmigt. In den Bundesratsbeschlüssen wird das VBS jeweils ermächtigt, im Einvernehmen mit dem EDA (Direktion für Völkerrecht) allfällige geringfügige nachträgliche Anpassungen an den Abkommen vorzunehmen.

Subdelegation

Mangels einer Verordnungsbestimmung (vgl. Kapitel 2.3.4.2) müssen untergeordnete Verwaltungseinheiten durch den Bundesrat explizit zum Abschluss von DV ermächtigt werden. In den untersuchten Bundesratsbeschlüssen zur Genehmigung der Rahmenabkommen ist – mit Ausnahme des Abkommens mit Ghana, das den Abschluss von DV nicht vorsieht –, jeweils auch eine Subdelegation für den Abschluss von Vereinbarungen zur Umsetzung der Rahmenabkommen enthalten. Die ermächtigten Stellen und Modalitäten variieren leicht, womit beim Abschluss von DV jeweils genau darauf geachtet werden muss, wie der jeweilige Bundesratsbeschluss lautete. Dies erscheint etwas umständlich. Die Regelungen wurden beim Abschluss von DV jedoch eingehalten:

- Deutschland 2010: Ermächtigt wird das VBS. Dieses Abkommen wurde jedoch zu einem Zeitpunkt abgeschlossen, als noch die spezielle Kompetenzregelung in Artikel 48a MG galt und eine Delegation an eine untergeordnete Verwaltungseinheit noch nicht möglich war. Die drei abgeschlossenen DV sind vom Kommandant Heer im Namen des VBS formal korrekt unterzeichnet worden.
- Russland 2011: Ermächtigt wird das VBS (*Gruppe Verteidigung*). Dies ist rechtlich korrekt, weil zu diesem Zeitpunkt Artikel 48a RVOG, der eine Delegation an eine untergeordnete Verwaltungseinheit ermöglicht, bereits in

Kraft war. Alle sechs seither mit Russland abgeschlossenen DV hat jedoch der Verteidigungsattaché der Schweiz in Russland im Namen des VBS unterschrieben. Die DV wurden also auf höherer Stufe abgeschlossen als rechtlich vorgesehen ist.

- Polen 2012 und Schweden 2014: Ermächtigt wird in den beiden neusten Bundesratsbeschlüssen das *VBS (Gruppe Verteidigung) in Konsultation mit dem EDA (Direktion für Völkerrecht)*. Zu beiden Rahmenabkommen gibt es noch keine Anwendungsfälle.

Schliesslich wurde im Rahmen der Evaluation untersucht, ob sämtliche DV, die zwischen 2010 und 2013 abgeschlossen wurden, entweder auf einem durch den Bundesrat genehmigten Rahmenabkommen beruhen oder direkt vom Bundesrat genehmigt worden sind. Diese Anforderung ist erfüllt.

Die Armee unterbreitet dem Bundesrat jedes Jahr ein Übungsprogramm für die militärische Ausbildungszusammenarbeit, genannt «ÜPP». Es listet jene Aktivitäten auf, die nicht durch die Rahmenvereinbarungen gedeckt sind. Sie werden «en bloc» durch den Bundesrat genehmigt. Die Evaluation untersuchte die ÜPP von 2010 bis 2014. Sie enthalten alle einen Passus, gemäss welchem das *VBS (Gruppe Verteidigung) in Konsultation mit dem EDA (Direktion für Völkerrecht)* ermächtigt wird, DV abzuschliessen. (Im ÜPP 2010 wird mit Verweis auf den damals gültigen Artikel 48a MG allein das VBS ermächtigt.) Zwischen 2010 und 2013 sind 24 DV auf der Basis des ÜPP abgeschlossen worden.

Bei den übrigen 29 der 53 DV im Untersuchungszeitraum wurde überprüft, ob sie auf einem bestehenden Rahmenabkommen beruhen, das die vorgesehene Aktivität abdeckt. Diese Überprüfung kam zu einem positiven Ergebnis.

4.4.1.2.5 Zustimmung/Ratifizierung

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Verträge zumeist durch die Unterzeichnung und innert nützlicher Fristen in Kraft treten. Mit Ländern, bei welchen es zum Abschluss eines Rahmenabkommens ein formelles Notifizierungsverfahren braucht, kann es zeitweise länger dauern. Bei den DV gibt es Einzelfälle, bei welchen die Verträge zu spät unterzeichnet wurden.

Von den 21 analysierten Rahmenabkommen Ausbildung traten 13 gleich durch die Unterzeichnung durch die Vertragsstaaten in Kraft. Fünf Abkommen traten durch Notenaustausch in Kraft, nachdem sie von den Vertragsparteien unterzeichnet worden waren (Deutschland 2010, Ghana, Italien, Niederlande 2007 und Polen). Das Abkommen mit Deutschland 2010 über den vorübergehenden Aufenthalt von Mitgliedern der Streitkräfte trat in Kraft, nachdem die deutsche Regierung dem Bundesrat mitgeteilt hatte, dass die innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind. In diesem Fall erfolgte der Notenaustausch somit nur von Seiten Deutschlands.

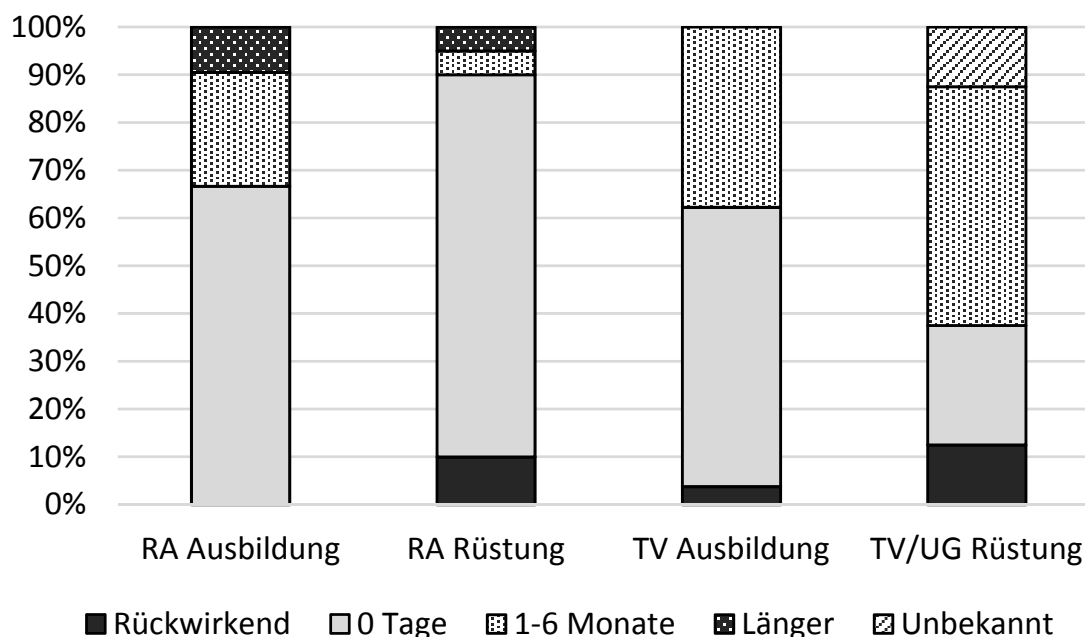
Für die Unterzeichnung ist gemäss den rechtlichen Vorgaben der Bundesrat zuständig, der eine Person bevollmächtigt. Wie dies gehandhabt wird, wurde bei den in den Jahren 2010 bis 2014 abgeschlossenen fünf Rahmenabkommen Ausbildung (mit Deutschland, Russland, Polen, Ghana und Schweden) untersucht. Sämtliche Abkommen wurden erst im Nachgang zum Bundesratsbeschluss, mittels welchem sie

genehmigt wurden, unterzeichnet. Die Unterzeichnung des Abkommens wurde im Bundesratsbeschluss an den Vorsteher VBS oder eine von diesem bezeichnete Person delegiert und das VBS wurde in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei beauftragt, eine entsprechende Vollmacht auszustellen. Drei Abkommen hat der Vorsteher VBS selber signiert, die Abkommen mit Russland und Ghana wurden vom Botschafter der Schweiz im Vertragsstaat unterzeichnet. Ob die entsprechenden Vollmachten ausgestellt wurden, hat die PVK nicht untersucht.

Gemäss den vorhandenen Richtlinien findet die Unterzeichnung von Abkommen durch beide Parteien jeweils auf dem gleichen Niveau statt, entweder auf dem diplomatischen (Regierung und Botschafter) oder dem administrativen (Delegationsleiter, Verwaltungskader). Diese Richtlinie wird im Falle der Rahmenabkommen Ausbildung weitgehend erfüllt. 11 der 21 Rahmenabkommen Ausbildung hat der Vorsteher des VBS unterzeichnet; als Gegeninstanz fungierten 7-mal Verteidigungsminister/-ministerinnen (häufigste Konstellation), 3-mal Botschafter und einmal wurde die Funktion nicht genannt. Drei Verträge hat der Botschafter der Schweiz im Vertragsstaat unterschrieben. Auf Seiten Vertragsstaat waren es in diesen Fällen zwei Minister (Aussen- bzw. Verteidigungsminister) und ein Generalstabschef. Die restlichen sieben Verträge haben Spitzen der Schweizer Armee signiert (dreimal der Kommandant der Luftwaffe, zweimal der Chef Heer und je einmal der Ausbildungschef und der CdA), Gegenpartei waren ebenfalls Armeespitzen bzw. einmal ein Botschafter in der Schweiz.

Im Rahmen der Evaluation wurde untersucht, wie viel Zeit zwischen der Unterzeichnung eines Abkommens durch die Schweiz bis zu dessen Inkrafttreten vergeht (vgl. Abbildung 18). Die Abbildung zeigt die Verzögerung für sämtliche Typen von Abkommen. In diesem Abschnitt werden jedoch nur die Zahlen zu den Rahmenabkommen Ausbildung und DV Ausbildung kommentiert. Die Angaben zu den Rüstungsverträgen werden in Kapitel 5.4.1.2.5 besprochen.

Dauer von der Unterzeichnung durch die Schweiz bis zum Inkrafttreten nach Art des Abkommens



Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass zwei Drittel der 21 Rahmenabkommen zur Ausbildung gleich am Tag der Unterzeichnung durch die Schweiz in Kraft getreten sind. Fünf weitere folgten innert eines halben Jahres. Bei zwei Abkommen gab es dagegen längere Verzögerungen. Es handelt sich dabei um das Rahmenabkommen mit Italien, das die Schweiz am 24. Mai 2004 unterzeichnet hat, doch war der Notenaustausch erst nach fast zwei Jahren abgeschlossen, so dass es erst am 11. April 2006 in Kraft treten konnte. Um über ein Jahr verzögert hat sich zudem das Inkrafttreten des Abkommens mit den Niederlanden, das die Schweiz im April 2007 unterzeichnet hat. Dies war insofern weniger folgenschwer, als in Artikel XVIII Absatz 1 des Abkommens festgehalten wurde, dass das Abkommen bis zur Erfüllung der jeweiligen verfassungsmässigen Ratifikationsverfahren vorläufig angewendet werden solle.

Die DV traten mehrheitlich am Tag der Unterzeichnung oder sonst innert einem Monat in Kraft. Zwei DV traten rückwirkend in Kraft. In beiden Fällen wurden die DV erst nach Ende der Aktivität unterzeichnet, die sie regelten, in einem Fall mit Frankreich gar erst anderthalb Monate später.

4.4.1.2.6 Publikation

Untersucht werden einerseits die Publikationsorte und andererseits die Originalsprachen der Abkommen. Die Systematische Rechtssammlung weist in Bezug auf die Rahmenabkommen einzelne Lücken auf, die den zuständigen Stellen zu wenig bewusst sind. Ansonsten bieten die Publikationsorte einen weitgehend kompletten Überblick. Die Forderung, dass möglichst ein Original in den Amtssprachen vorliegen soll, wird bei der militärischen Ausbildungszusammenarbeit nicht konsequent

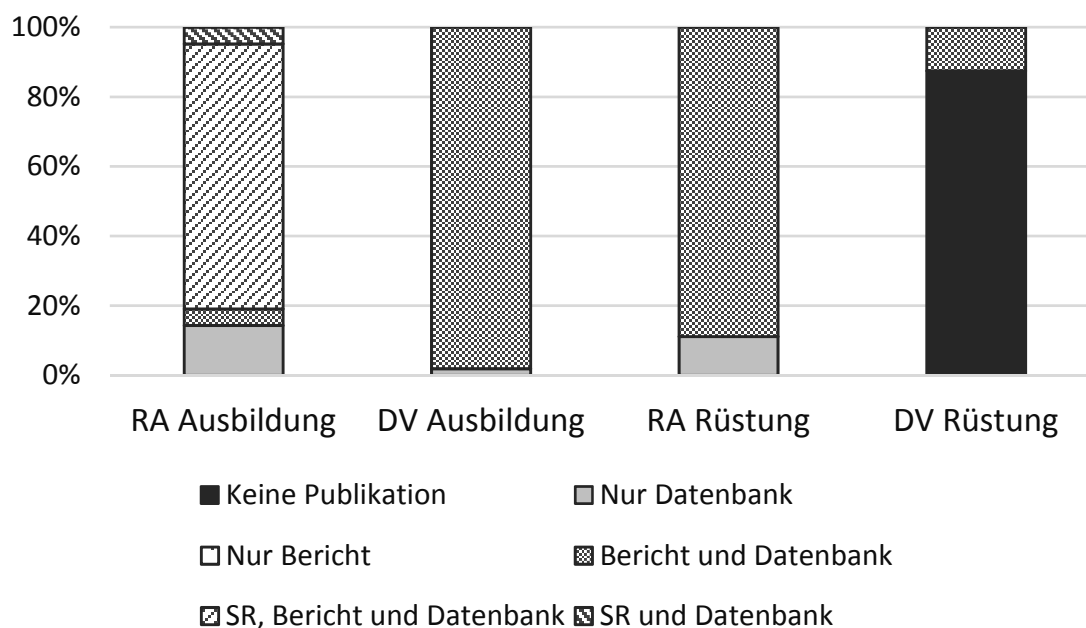
umgesetzt. Hauptsprache für Verträge ist Englisch. Zumindest von den neueren Rahmenabkommen gibt es jedoch ein Original in einer Landessprache.

Publikationsorte

Für völkerrechtliche Verträge gibt es drei Publikationsorte, die sich bezüglich ihres Inhalts und rechtlichen Stellenwerts unterscheiden: die Amtliche bzw. Systematische Rechtssammlung (AS bzw. SR), der Bericht des Bundesrates über die abgeschlossenen Verträge sowie die Datenbank Staatsverträge des EDA. In Abbildung 19 ist dargestellt, welche Abkommen in welchen Publikationsorganen erschienen sind.

Abbildung 19

Publikationsorte nach Art des Abkommens



In Bezug auf die 21 Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit ist ersichtlich, dass die klare Mehrheit an allen drei Publikationsorten veröffentlicht ist. Nicht in der Systematischen Sammlung sind die drei Rahmenabkommen mit Belgien aus den Jahren 1999 und 2000 sowie das Rahmenabkommen mit Schweden aus dem Jahr 2002, das nach Ende des Untersuchungszeitraums durch ein neues, in der SR publizierte Abkommen abgelöst wurde.²⁸³ Dass von den älteren Abkommen nicht alle publiziert sind, scheint der zuständigen Stelle nicht genügend bewusst zu sein. Bei der Aufforderung der PVK, ihr alle Abkommen zuzustellen, verwiesen die IB V auf die Systematische Rechtssammlung, in der alle enthalten seien. Auch als die

²⁸³ Das VBS begründete die Lücken in der SR in seiner Stellungnahme zum Berichtsentwurf mit Veränderungen bei der gesetzlichen Publikationspflicht, ohne jedoch präzise Angaben zu machen. Auch unter dem früheren Publikationsgesetz bestand eine Publikationspflicht für völkerrechtliche Verträge (Art. 2 Bundesgesetz vom 21. März 1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt), und eine Reihe von Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit wurden bereits vor dem Inkrafttreten des heute gültigen Publikationsgesetzes in der SR veröffentlicht. Eine abschliessende Erklärung der Lücken würde deshalb vertiefere Abklärungen erfordern.

PVK später aufgrund einer Medienmitteilung zum neuen Abkommen mit Schweden, in der ein altes Abkommen erwähnt wurde, nachfragte, stellte die Armee der PVK zwar dieses unpublizierte Abkommen zu, nicht jedoch jene mit Belgien. Diese erhielt die PVK erst nach Abschluss sämtlicher Auswertungen auf eine erneute Nachfrage hin.

In den untersuchten Bundesanträgen zu den seit 2010 abgeschlossenen Rahmenabkommen wird die Veröffentlichung der Vertragstexte jeweils im Absatz «Rechtsgrundlagen und Abschlusskompetenz» thematisiert.²⁸⁴ Die Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung wird damit begründet, dass die Abkommen Recht setzen und sie deshalb gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b PublG zu veröffentlichen seien. Es fehlen weitere Ausführungen dazu, inwiefern die Abkommen Recht setzen.

Die Veröffentlichung der Rahmenabkommen im jährlichen Bericht an die Bundesversammlung über die vom Bundesrat, von Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge wird mit Verweis auf Artikel 48a Absatz 2 RVOG begründet. Die Abkommen mit Belgien sowie das Abkommen mit Deutschland von 1993 fehlen im Bericht des Bundesrates, weil es diesen damals noch nicht gab. Die übrigen Abkommen sind in den Berichten aufgeführt.

Zur Veröffentlichung in der Datenbank steht nichts im Bundesratsantrag und Bundesratsbeschluss. Sämtliche 21 Rahmenabkommen sind jedoch in der Datenbank aufgeführt. Damit kommt das EDA seinem Anspruch einer möglichst kompletten Übersicht nach.

Bei den 53 DV Ausbildung ist in Abbildung 19 ersichtlich, dass sie im Bericht des Bundesrates und in der Datenbank Staatsverträge publiziert sind, nicht jedoch in der Systematischen Rechtssammlung. Dass die DV in der Systematischen Rechtssammlung nicht publiziert werden, ist wegen ihrer begrenzten zeitlichen Gültigkeit einleuchtend. Von den untersuchten 53 DV betrug die Laufdauer bei 44 Verträgen weniger als die sechs Monate, die in Artikel 3 Absatz 3 PublG als kritische Dauer erwähnt sind. Zwei Verträge weisen eine Dauer von wenig mehr als einem halben Jahr auf. Bei sechs Verträgen fehlt ein klares Ablaufdatum. Nur eine DV mit Frankreich zu einem Austauschprogramm für Militärpiloten ist auf eine längere Frist abgeschlossen worden, nämlich auf zehn Jahre mit der Möglichkeit der Verlängerung. Die DV regelt den Aufenthalt je eines französischen bzw. schweizerischen Militärpiloten bei der jeweils anderen Luftwaffe. Seine Tragweite dürfte als beschränkt einzustufen sein, da sich das Abkommen vornehmlich an die Behörden richtet.

Fast vollständig ist dagegen die Aufführung der DV Ausbildung in den jährlichen Berichten zu den abgeschlossenen internationalen Verträgen. Dies dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass es in den Bundesratsanträgen und Beschlüssen zu den Rahmenabkommen jeweils heisst, allfällige DV seien gemäss Artikel 48a Absatz 2 RVOG im Bericht aufzuführen. Es fehlt einzig eine DV mit Schweden von Ende

²⁸⁴ Bundesratsantrag Streitkräfteaufenthaltsabkommen mit Deutschland, S. 3; Bundesratsantrag Ausbildungszusammenarbeitsabkommen mit Russland, S. 4; Bundesratsantrag Ausbildungszusammenarbeitsabkommen mit Polen, S. 4; Bundesratsantrag Ausbildungszusammenarbeitsabkommen mit Ghana, S. 4.

2013,²⁸⁵ wobei nicht auszuschliessen ist, dass diese im Bericht von 2014 nachträglich aufgeführt wird.

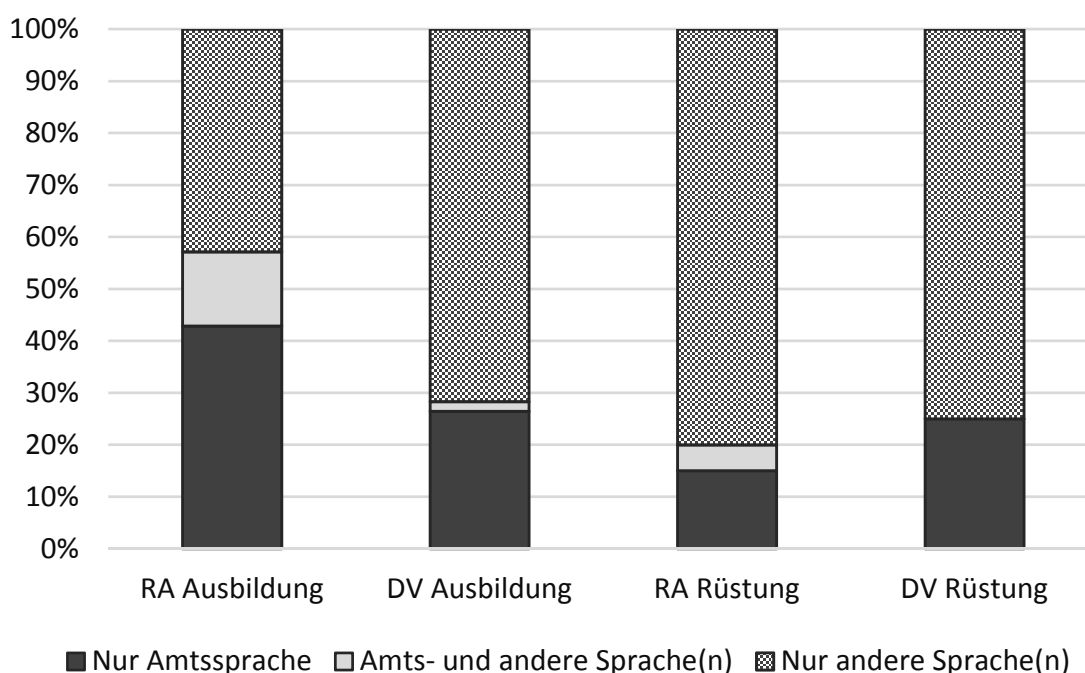
In die Datenbank Staatsverträge wurden sämtliche DV Ausbildung aufgenommen, nach Ablauf ihrer Laufzeit zum Teil jedoch wieder entfernt.

Originalsprachen

Seit Inkrafttreten des Sprachengesetzes und der Sprachenverordnung Anfang 2010 sind die Verwaltungsstellen gehalten, wenn möglich eine Originalversion in einer der Amtssprachen zu verlangen. Für publizierte bilaterale Abkommen ist ein Original in einer Amtssprache gar zwingend. Deshalb wurde ausgewertet, in welchen Originalsprachen die Abkommen vorliegen (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20

Originalsprache nach Art der Abkommen



Bei den Rahmenabkommen zur Ausbildung liegt für etwas mehr als die Hälfte der Fälle eine Originalversion in einer der Amtssprachen vor. Darunter sind sämtliche Rahmenabkommen zu finden, die seit 2010 abgeschlossen wurden. Von allen Abkommen, die nicht nur in einer der Amtssprachen vorliegen (z. B. Abkommen mit Frankreich auf Französisch oder Abkommen mit Deutschland auf Deutsch), gibt es eine englische Version. Bei den 17 Abkommen, die in der Systematischen Rechtsammlung publiziert sind, gibt es zudem zu allen Abkommen Übersetzungen in alle Amtssprachen.

²⁸⁵ Technical Arrangement between the Swiss Air Force and FMV Swedish Defence Materiel Administration regarding the Use of Vidsele Test Range by the Swiss Air Force and the provision of Host Nation Support (HNS) during Issys Course 2013 (18–27 November 2013).

Bei der DV Ausbildung gibt es nur bei gut einem Viertel der Abkommen eine Originalversion in einer der Amtssprachen. Knapp drei Viertel liegen nur auf andere Sprachen vor, und zwar immer auf Englisch. In einigen Fällen gibt es zusätzlich eine spanische oder eine russische Originalversion. Laut Stellungnahme des VBS zum Entwurf der vorliegenden Materialien ist die allgemeine internationale Vertragssprache im Bereich der Ausbildungszusammenarbeit Englisch, und sogar die deutschsprachigen Nachbarstaaten würden bei multinationalen Aktivitäten keine Hand mehr bieten für eine Vertragsversion auf Deutsch.

4.4.1.3 VBS-interne Kompetenzregelungen

Zusammenfassung

Im Untersuchungszeitraum der Evaluation (2010 bis 2013) entsprachen die faktischen Zuständigkeiten für den Abschluss internationaler Abkommen im Bereich der Ausbildung nicht den VBS-internen Vorgaben, waren für die Beteiligten gemäss Interviewaussagen aber klar. Die übergeordneten Weisungen wurden per Anfang 2015 an die faktischen Zuständigkeiten angepasst.

Gemäss den übergeordneten Vorgaben war im Untersuchungszeitraum der Evaluation der Rechtsdienst auf Stufe des Departements VBS für politisch heikle internationale Verhandlungen zuständig und der zentrale Rechtsdienst des Departementsbereichs Verteidigung für die übrigen. Tatsächlich hatten jedoch die IB V jeweils den Lead bei Verhandlungen. Diese faktischen Zuständigkeiten entsprachen nicht den Weisungen über das Rechtswesen im VBS.

Bereits die EFK stellte anlässlich einer Prüfung Ende 2012 fest, dass die in Anhang 3 der Weisungen über das Rechtswesen im VBS vom 5. Juli 2004 aufgeführten Ablaufschritte des Vertragsabschlusses in der Praxis nicht so vollzogen werden.²⁸⁶ Auch die Vorlage für internationale Rechtsetzungsprojekte in Anhang 4 wurde, wie die EFK und die PVK feststellten, nicht genutzt.

Mit dem Recht VBS sowie mit der Sipol VBS finden Absprachen statt, wobei Zeitpunkt und Ablauf je nach Bedarf und Projekt geregelt werden. Gemäss Interviewaussagen gegenüber der PVK wie auch gemäss der Prüfung der EFK sind die Zuständigkeiten in der Praxis klar und die Zusammenarbeit funktioniert.

Das Recht VBS gab bereits anlässlich der Prüfung der EFK an, den Anpassungsbedarf erkannt und entsprechende Arbeiten begonnen zu haben. Die Revision wurde bis Ende 2013 in Aussicht gestellt,²⁸⁷ doch wurden die revidierten Weisungen über das Rechtswesen im VBS letztlich erst fast ein Jahr später erlassen und per 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt. In diesen Weisungen werden die IB V als zuständig erklärt und bezüglich des Abschlusses von Abkommen fachlich direkt dem Bereich Recht VBS unterstellt. Damit entsprechen im Bereich der militärischen Ausbildung die

²⁸⁶ Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee, Teilbericht 2 der EFK, Armeestab / Internationale Beziehungen Verteidigung und Recht VBS, vom 13. Dez. 2012.

²⁸⁷ PA-Nr. 12487, Teilbericht 2, Empfehlungsübersicht, Stellungnahme zu Empfehlung 12487.002.

formellen den tatsächlichen Zuständigkeiten, wie sie in der PVK-Evaluation festgestellt wurden.

4.4.2 Einhaltung der strategischen Vorgaben

Zusammenfassung

Die Einhaltung der strategischen Vorgaben ist im Ausbildungsbereich insgesamt gut. Es sind namentlich auf der untersten Stufe (BKV) standardisierte Prozesse vorhanden, mittels welcher die strategischen Vorgaben und ihre Einhaltung bei der Durchführung periodisch überprüft werden. Diese Prozesse werden angewandt; sie weisen lediglich kleinere Lücken auf. Insgesamt verfügt die Armee über die bilateralen Kontakte im Ausbildungsbereich über einen sehr guten Überblick.

Der Abschluss von Rahmenabkommen erfolgt insbesondere dann, wenn sich eine Gelegenheit dafür bietet. Es handelt sich somit nicht um eine rein planmässige Umsetzung der strategischen Vorgaben, doch werden diese Vorgaben bei der Ausgestaltung der Abkommen beachtet. Die Wahl der Länder entspricht den Prioritäten ebenfalls weitgehend, von einzelnen Ausnahmen abgesehen. Auch die abgeschlossenen DV widerspiegeln weitgehend die Länderprioritäten.

Schliesslich werden die strategischen Vorgaben, soweit sich dies überprüfen lässt, auch bei der Durchführung von Aktivitäten gut beachtet. Fast 70% der Aktivitäten dienen der Ausbildung im engeren Sinne, namentlich dem Wissenstransfer, während es nur wenige Übungen gibt, die allerdings einen beachtlichen Aufwand generieren.

Die festgelegten Länderprioritäten werden ebenfalls gut eingehalten. Mehr als die Hälfte der Aktivitäten (57%) findet mit drei Ländern der höchsten verwendeten Prioritätsstufe (BKV-Länderkategorie II) statt, und rund 30% mit Ländern der nächsttieferen Priorität. Mit den übrigen Staaten fanden 14% der Aktivitäten statt. Der budgetierte finanzielle Aufwand widerspiegelt die Länderprioritäten dagegen weniger klar, namentlich weil zahlreiche kostspielige Aktivitäten der Luftwaffe nicht mit Ländern der obersten Priorität durchgeführt werden. Die Luftwaffe ist die Organisationseinheit, die mit Abstand am meisten internationale Aktivitäten durchführt.

Bei der Bewertung der Einhaltung der strategischen Vorgaben wird zunächst dargestellt, inwiefern es standardisierte Prozesse gibt, mittels derer die strategischen Vorgaben und ihre Einhaltung durch die Armee selbst überprüft werden. Anschliessend wird auf die Einhaltung der strategischen Vorgaben beim Abschluss internationaler Abkommen eingegangen und schliesslich auf die Einhaltung bei der Durchführung internationaler Aktivitäten. Dabei wird einerseits überprüft, inwiefern die strategischen Vorgaben in den Entscheidungsprozess einfliessen, und andererseits, inwiefern sie tatsächlich eingehalten wurden.

Die Bewertung der Einhaltung der strategischen Vorgaben sowohl beim Abschluss von Abkommen als auch bei der Durchführung beschränkt sich auf jene Vorgaben, die inhaltlich kohärent und ausreichend konkretisiert worden sind (vgl. Kapitel 3.5.1). Im Vordergrund stehen für den Ausbildungsbereich folgende strategischen Vorgaben, die hinreichend klar sind:

- *Ziele:*
 - Verbesserung der Effizienz der Armee (auf übergeordneter Ebene klar festgelegt);
 - Verbesserung der Wirksamkeit der Armee (auf übergeordneter Ebene klar festgelegt);
- *Leitplanken:*
 - Neutralität (auf übergeordneter Ebene klar festgelegt);
 - Reziprozität (auf übergeordneter Ebene klar festgelegt);
 - organisatorische Vorgaben (durch BKV klar festgelegt);
- *Kooperationsfelder:*
 - Kursbesuche (auf übergeordneter Ebene und in ausbildungsspezifischen Dokumenten erwähnt);
 - Übungen, die in der Schweiz nicht möglich sind (auf übergeordneter Ebene und in ausbildungsspezifischen Dokumenten erwähnt);
 - Zusammenarbeitsbereiche in Rahmenabkommen Ausbildung (MilAZA-Weisungen);
- *Kooperationspartner:*
 - Länderkategorisierung nach BKV (Kategorien I-IV);
 - Länderpriorisierung nach MilAZA (Priorität 1: spezifisch genannte Länder, Priorität 2: EAPC-Staaten, Priorität 3: übrige Staaten);
 - Priorisierung der Nachbarstaaten (durch SipolB 2010, MilAZA- und INTAKTA-Weisungen 2003 und Vorgaben CdA 2007 klar festgelegt);
 - [Priorisierung von neutralen Staaten (durch INTAKTA-Weisungen 2003 festgelegt)].

4.4.2.1 Überprüfungsprozesse

Zusammenfassung

Die internen Prozesse zur Überprüfung der strategischen Vorgaben und ihrer Einhaltung sind insgesamt genügend und zum Teil gar vorbildlich. Die Strategiedokumente im Ausbildungsbereich erfordern dank ihrer zeitlich begrenzten Gültigkeit eine periodische Aktualisierung. Eine Ausnahme stellen die revisionsbedürftigen MilAZA-Weisungen dar. Insbesondere die BKV und ihre Umsetzung werden dank klarer interner Prozesse standardmässig periodisch überprüft. Dabei gibt es kleinere Schwächen, wie die fehlende Überprüfung der Zielausrichtung, der Umsetzung der Aktivitätenliste oder der Einhaltung der Genehmigungsverfahren.

In diesem Abschnitt wird dargestellt, inwiefern bei der internationalen Zusammenarbeit im Ausbildungsbereich Prozesse vorgesehen und umgesetzt werden, um die Einhaltung der strategischen Vorgaben periodisch zu überprüfen.

Wie ein Blick auf die Liste der Strategiedokumente für den Ausbildungsbereich in Tabelle 8 auf S. 63 zeigt, haben mit Ausnahme der MilAZA- und INTAKTA-Weisungen von 2003 alle Dokumente eine begrenzte zeitliche Gültigkeit. Dies ist positiv zu bewerten, weil es die Verwaltungsstellen dazu zwingt, die strategischen Vorgaben periodisch zu überprüfen. Bereits die EFK hat im Rahmen ihrer Prüfung festgestellt, dass gewisse Weisungen einer Aktualisierung bedürfen, weil beispielsweise die Bezeichnungen der zuständigen Stellen in der Zwischenzeit geändert haben (vgl. auch Abschnitt 4.4.1.3). Während die INTAKTA-Weisungen mittlerweile revidiert worden sind, ist eine entsprechende Überprüfung bei den MilAZA-Weisungen noch nicht vorgenommen worden. In diesem Dokument wird bei den prioritären internationalen Organisationen beispielsweise noch eine Organisation aufgeführt, die es mittlerweile gar nicht mehr gibt.

Weitaus die wichtigste Grundlage für die Steuerung der internationalen Tätigkeiten ist laut Interviewaussagen die BKV. Das Merkblatt, das die geltenden Prioritäten vorgibt, wurde seit der Einführung des Systems alle zwei Jahre überprüft. Die Prüfungsergebnisse wurden vom Armeestab jeweils in einem Bericht zuhanden der Armeeführung festgehalten.²⁸⁸ Standardmässig überprüft werden:

- die Kooperationsfelder (Aktivitätenliste);
- die Kooperationspartner (Länderkategorisierung);
- das BKV-Steuerungssystem als Ganzes und die Genehmigungsverfahren (organisatorische Leitplanken), wobei eine systematische Auswertung fehlt (z. B. Anteil der internationalen Kontakte, die über das ordentliche Verfahren via Zweijahresplanung genehmigt werden).

Die Ausrichtung auf den Auftrag der Armee und ihre Zielvorgaben wird dagegen nicht standardmässig überprüft, floss aber punktuell in die Überprüfung ein (Prüfung der Notwendigkeit von Anpassungen für den Abgleich mit dem vorgesehenen Fähigkeitsprofil WEA bei der Überprüfung 2013). Der Bericht formuliert am Ende Anträge an die Armeeführung, namentlich zur Länderkategorisierung und zur Aktivitätenliste. Nach dem Entscheid der Armeeführung wird das Merkblatt angepasst. Die strategischen Vorgaben werden somit auf dieser Stufe periodisch, nämlich alle zwei Jahre, überprüft.

Jährlich überprüft wird auch die Einhaltung der Vorgaben der BKV, indem die bilateralen internationalen Aktivitäten der Armee analysiert und die Ergebnisse wieder-

²⁸⁸ In der Evaluation wurden die Überprüfungen untersucht, die im Untersuchungszeitraum zwischen 2010 und 2013 stattgefunden haben: Armeestab, Ad-hoc-Arbeitsgruppe: Bilaterale Kooperationsausrichtung (BKV): Überprüfung 2013 vom 15. Okt. 2013; Armeestab, Ad-hoc-Arbeitsgruppe: Bilaterale Kooperationsausrichtung (BKV): Überprüfung 2011 vom 14. Okt. 2011.

rum zuhanden der Armeeführung in einem Bericht festgehalten werden.²⁸⁹ Standardmässig überprüft wird dabei:

- Umsetzung der Länderprioritäten mittels folgender Kennzahlen:
 - Prozentualer Anteil der Länderkategorien (Kat. I-IV) an der Gesamtzahl internationaler Kontakte eines Jahres;
 - Anzahl internationaler Kontakte pro Jahr und Land, geordnet nach Länderkategorie.
- Schwergewichte bei den Kooperationsfeldern mittels folgender Kennzahlen:
 - Absolute Anzahl und prozentualer Anteil der internationalen Kontakte nach Tätigkeitsfeldern.

Daneben weist die Überprüfung aber verschiedene Schwächen auf:

- Nicht standardmässig überprüft wird die Einhaltung von Zielvorgaben bzw. die Ausrichtung auf den Auftrag der Armee. Bei der Schilderung der Ausgangslage in den Berichten heisst es jeweils, die BKV sei erlassen worden, um die internationalen Kontakte auf bilateraler Ebene «konsequent auf den eigenen Nutzengewinn» auszurichten und «eine möglichst effiziente und effektive Ausrichtung der internationalen Kontakte der Armee auf ihren Auftrag und ihre Interessen» zu erreichen.²⁹⁰ Hier wird somit eine Zielausrichtung festgeschrieben, die im Merkblatt BKV selber fehlt. Überprüft wird die Zielerreichung bzw. der Zielbeitrag der Aktivitäten nicht. Im Rahmen der Überprüfung 2013 wurde die Berichterstattung zu einzelnen internationalen Aktivitäten bezüglich ihrer Ausrichtung auf den formulierten Zweck stichprobenartig überprüft, eine konsequente Begründung, inwiefern mit einer Aktivität die Wirksamkeit und Effizienz der Armee verbessert wird oder zu welchem Auftrag sie beiträgt, wird durch die BKV jedoch nicht gefordert (vgl. auch Kapitel 3.3.5). Effizienz und Wirksamkeit sowie die Aufträge der Armee sind keine expliziten Kriterien im Genehmigungsverfahren.
- Nicht explizit überprüft wird die Umsetzung der Leitplanke der Neutralität; implizit ist dies jedoch in den Berichten enthalten, indem auf internationale Aktivitäten mit Ländern, die aus neutralitätspolitischer Sicht heikel sein könnten, weil sie sich beispielsweise in einem Konflikt befinden, näher eingegangen wird.
- Ebenfalls nicht systematisch überprüft wird die Einhaltung der organisatorischen Leitplanken, d. h. der Vorgaben für das Genehmigungsverfahren (z. B. Anteil der Aktivitäten, die über das ordentliche Genehmigungsverfahren

²⁸⁹ In der Evaluation wurden die Analysen der Aktivitäten im Untersuchungszeitraum zwischen 2010 und 2013 untersucht: Armeestab, Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2013 vom 24. März 2014; Armeestab, Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2012 vom 29. April 2013; Armeestab, Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2011 vom 26. April 2012; Armeestab, Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2010 vom 15. April 2011.

²⁹⁰ Vgl. z.B. Armeestab, Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2013 vom 24. März 2014, S. 2 und 3.

bewilligt werden, zeitlicher Vorlauf zwischen Bewilligung und Aktivität usw.).

- Bei der Überprüfung werden fünf Tätigkeitsfelder definiert: Ausbildungszusammenarbeit, Rüstung, Kontakte/Besuche, Übungen, einsatzunterstützende Aktivitäten. Innerhalb des Tätigkeitsfelds Ausbildungszusammenarbeit wird zum Teil noch zwischen Wissenstransfer/Mitarbeiterweiterbildung und Militärsport unterschieden. Bei den Kontakten/Besuchen gibt es drei Unterkategorien: Kontaktpflege; Planung, Koordination, Assessments/Benchmarking, Stabs- und Fachgespräche; Militärmusik. Diese Kategorisierung entspricht weder den Aktivitätenarten, wie sie in der Aktivitätenliste vorgesehen sind, noch weist sie einen Bezug zu den rechtlichen Grundlagen auf.
- Nicht überprüft wird die Einhaltung der Aktivitätenliste, d. h. es fehlt eine Auswertung, welcher Anteil der Aktivitäten mit Ländern stattgefunden hat, die für die Aktivität vorgesehen sind.
- Die Umsetzung der Länderprioritäten wird nur gesamthaft und nicht für die einzelnen Tätigkeitsfelder analysiert. So ist beispielsweise nicht klar, ob die Länderprioritäten bei der Ausbildungszusammenarbeit gleich aussehen wie im Gesamtbild.

In den Berichten steht jeweils, dass die Vorgaben des Departements in den MilAZA-Weisungen eingehalten worden seien. In den Berichten 2011, 2012 und 2013 wird nichts präzisiert, während dem Bericht von 2010 zu entnehmen ist, dass sich diese Aussage ausschliesslich auf die MilAZA-Prioritäten bezüglich der Kooperationspartner bezieht.²⁹¹ Mangels einer separaten Auswertung der Ausbildungsaktivitäten erscheint die Aussage, dass die Vorgaben eingehalten wurden, allerdings nicht zulässig. Die Einhaltung der übergeordneten strategischen Vorgaben wird somit nicht systematisch überprüft, was angesichts ihrer mangelhaften Klarheit (vgl. Kapitel 3.5.1) allerdings auch nicht möglich wäre.

4.4.2.2 Einhaltung der strategischen Vorgaben beim Abschluss von Abkommen

Zusammenfassung

Die Analyse der Entscheidungsprozesse zeigt, dass der Abschluss von Rahmenabkommen nicht als systematische, planmässige Umsetzung von strategischen Vorgaben zu betrachten ist. Vielmehr werden Abkommen aufgrund von Opportunitäten abgeschlossen – seien dies der Wunsch anderer Länder nach Ausbildungszusammenarbeit (Polen, Russland), aussenpolitische Interessen (Russland, Ghana) oder der Kauf von Rüstungsmaterial (Schweden). Gerade der Abschluss von Abkommen mit Ländern, mit welchen die Schweiz bereits über Verträge verfügt, dürfte ausserdem als Folge von rechtlichen Anpassungen verstanden werden (Deutschland, Schweden).

Auch wenn die Abkommen nicht zielgerichtet als Massnahme zur Steigerung der Effizienz und Wirksamkeit der Armee abgeschlossen werden, so entsprechen sie den-

²⁹¹ Armeestab, Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2010 vom 15. April 2011, S. 6.

noch den primär vorgesehenen Kooperationsfeldern und weitgehend den Länderprioritäten. Jedoch wird aufgrund einer Opportunität zuweilen mit Ländern ein Abkommen abgeschlossen, die gemäss BKV nicht prioritär eingestuft sind. Grösstenteils entspricht die Auswahl der Länder, mit denen die Schweiz über ein Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit verfügt, jedoch den strategischen Vorgaben (Nachbarländer, PfP-Teilnahme, neutrale Staaten). Auch beim Abschluss von DV werden die Länderprioritäten genügend beachtet.

Im vorliegenden Abschnitt wird untersucht, inwiefern die hinreichend klaren strategischen Vorgaben (vgl. Einleitung zum vorliegenden Kapitel 4.4.2) in den Entscheidungsprozess für den Abschluss von internationalen Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit einfließen. Dazu wurde analysiert, inwiefern sie in den fünf Bundesratsanträgen zu den in den Jahren 2010–2014 abgeschlossenen Rahmenabkommen Ausbildung mit Deutschland, Russland, Polen, Ghana und Schweden erwähnt werden. Die in den Rahmenabkommen vorgesehenen Kooperationsfelder sowie die Einhaltung der Länderprioritäten beim Abschluss von Rahmenabkommen werden zusätzlich quantitativ ausgewertet.

4.4.2.2.1 Entscheidungsprozess Rahmenabkommen

Die PVK kommt zum Ergebnis, dass nur im Antrag zum Abkommen mit Ghana (2012) explizit auf Strategiedokumente verwiesen wird (SipolB 2010, Armeebereich 2010).²⁹² Analysiert wurden jedoch nicht nur die expliziten Bezüge zu den strategischen Vorgaben, sondern auch die in den Bundesratsanträgen gemachten Überlegungen zum Abschluss der Abkommen sowie die Interviewaussagen hierzu.

Ziele

Die Zielvorgabe, dass durch internationale Kooperationen die *Effizienz und Wirksamkeit* der Armee gesteigert werden soll, wird in den Bundesratsanträgen nirgends explizit genannt.

Im Streitkräfteaufenthaltsabkommen mit Deutschland 2010 wird mehrfach auf die enge bestehende Ausbildungszusammenarbeit verwiesen. Das vorhandene Abkommen aus dem Jahr 2003 soll mit dem neuen Abkommen auf neue Bereiche ausgedehnt und stellenweise angepasst werden soll. Die Anpassungen seien namentlich aufgrund der Ausdehnung von zivilrechtlichen Vorschriften auf ausländische Übungsgruppen seitens Deutschlands notwendig geworden.

Die Ausbildungsabkommen mit Russland und mit Polen aus dem Jahr 2011 sind laut Bundesratsanträgen auf Ersuchen der Partnerstaaten zustande gekommen.²⁹³ Die Armee habe daraufhin ihre eigenen Interessen an einer Ausbildungszusammenarbeit abgeklärt. Im Falle Russlands habe die Armee festgestellt, dass in ausgewählten Themenbereichen (Doktrin, Stabsarbeit, Generalstabsausbildung) das Know-how

²⁹² VBS, An den Bundesrat, Abkommen zwischen der Schweiz und Ghana über die bilaterale Ausbildungszusammenarbeit bei der Entsendung und Finanzierung von Personal für das Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC), Bern, 19. Juni 2012, S. 2.

²⁹³ Im Falle Russlands geschah dies laut Bundesratsantrag im Kontext eines Besuchs des Präsidenten in der Schweiz.

und die Erfahrungen Russlands als Nicht-Nato-Mitglied von Interesse sein dürften. Ausserdem werden aussenpolitische Interessen angefügt: Im Bundesratsantrag steht, die Schweiz habe mehrfach unterstrichen, dass sie an guten Beziehungen zu Russland interessiert sei. Eine moderate bilaterale Ausbildungszusammenarbeit zwischen den Streitkräften beider Staaten stütze diese Zielsetzung.²⁹⁴ Die Interviewaussagen zum Abschluss des Abkommens mit Russland waren widersprüchlich, indem es zum Teil klar durch aussenpolitische Interessen begründet wurde, während andererseits klar die militärischen Interessen in den Vordergrund gestellt wurden.

Im Falle von Polen wird mit dem mittelfristigen Interesse der Schweizer Armee am polnischen Luftraum argumentiert (vgl. Kooperationsfelder).

Beim Abkommen mit Ghana aus dem Jahr 2012 wird im Bundesratsantrag auf die Ziele im Bereich der militärischen Friedensförderung verwiesen, die mit einer Zusammenarbeit erreicht werden können. Das Abkommen dient dazu, dass die Schweiz Personal ans Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC), ein Ausbildungszentrum der Economic Community of West African States (ECOWAS), entsenden kann.

Das Abkommen mit Schweden von 2014 wird damit begründet, dass das bestehende Abkommen von 2002 nicht mehr ausreicht, weil neue Bereiche der Zusammenarbeit dazugekommen sind und weil mit dem PfP-Truppenstatut mittlerweile eine neuere Statusregelung besteht, die übernommen werden könnte. Letzteres stand auch gemäss Interviewaussagen im Vordergrund. Die Erneuerung des Abkommens wurde durch den allfälligen Gripen-Kauf angestossen, doch wird betont, dieser Schritt sei unabhängig davon notwendig.

Leitplanken

Die Leitplanke der *Reziprozität* ist in sämtlichen Bundesratsanträgen erwähnt, insbesondere in Bezug auf die finanziellen Ressourcen. Eine klare Ausnahme ist dabei das Abkommen mit Ghana, bei dem es explizit heisst, dass auf Reziprozität verzichtet werde.²⁹⁵ Auch in den Interviews wurde betont, dieses Abkommen sei ein Sonderfall, indem es einseitig sei.

Die Leitplanke der *Neutralität* ist in keinem der Abkommen explizit angesprochen. Implizit sind jedoch Verweise da, indem immer klargestellt wird, dass die Abkommen ausschliesslich die Ausbildungszusammenarbeit betreffen und eine operative Zusammenarbeit ausgeschlossen ist. Ausserdem ist in den Anträgen wie auch in den Bundesratsbeschlüssen festgehalten, dass das VBS nachträgliche Anpassungen der Abkommen in Konsultation mit der Direktion für Völkerrecht (die für neutralitätsrechtliche Fragen in der Bundesverwaltung zuständig ist), vorgenommen werden müssen. Mit Ausnahme des Abkommens mit Ghana, bei dem keine DV vorgesehen sind, heisst es im Bundesratsantrag ausserdem, dass das VBS solche DV ebenfalls in Konsultation mit der Direktion für Völkerrecht abschliesst. Bei den (neueren) Ab-

²⁹⁴ VBS, An den Bundesrat, Abkommen zwischen der Schweiz und Russland über die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der militärischen Ausbildung, Bern, 28. Feb. 2011, S. 2.

²⁹⁵ VBS, An den Bundesrat, Abkommen zwischen der Schweiz und Ghana über die bilaterale Ausbildungszusammenarbeit bei der Entsendung und Finanzierung von Personal für das Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC), Bern, 19. Juni 2012, S. 3.

kommen mit Polen und Schweden ist dies auch so in den Bundesratsbeschlüssen festgehalten.

Kooperationsfelder

Die Durchführung von *Übungen, die in der Schweiz nicht möglich sind*, steht gemäss den Bundesratsanträgen vor allem beim Abkommen mit Polen im Vordergrund. In Polen seien grosse Übungsgebiete (inkl. Übungsräume Luft und Schiessplätze Luft-Boden) vorhanden, in denen Trainings durchgeführt werden können, die in der Schweiz nicht mehr möglich seien. Diese Ausführungen decken sich auch mit den Begründungen in den Interviews, bei welchen die Bedeutung der polnischen Übungsgebiete angesichts der immer stärkeren Dominanz der Zivilluftfahrt über Westeuropa hervorgehoben wurde. Beim Abkommen mit Deutschland wird die Durchführung von Übungen, die in der Schweiz nicht möglich sind, generell als Grund für internationale Ausbildungszusammenarbeit angeführt, jedoch nicht spezifisch als Grund für dieses Abkommen. Im Antrag zum Abkommen mit Schweden steht diesbezüglich nichts, doch wurde in Interviews ebenfalls mit dem Luftraum argumentiert. Im Antrag für das Abkommen mit Russland wird die Durchführung von Übungen als ein Bereich der Zusammenarbeit aufgeführt, aber nicht besonders hervorgehoben. Im Abkommen zu Ghana fehlt dieses Argument gänzlich, weil es ja nur um die Entsendung von Schweizer Ausbildnern geht.

Die *Teilnahme an Ausbildungskursen* wird beim Antrag zum Abkommen mit Deutschland ebenfalls generell als Grund für internationale Ausbildungszusammenarbeit angeführt, jedoch nicht spezifisch als Grund für den Abschluss des Abkommens. Bei den Abkommen mit Russland und Polen ist die Kursteilnahme als ein Bereich der Zusammenarbeit in den Bundesratsanträgen aufgeführt und bei Russland auch besonders betont (Militärakademie). Beim Antrag zum Abkommen mit Ghana wird erwähnt, dass nicht nur Personen aus Afrika, sondern vermehrt auch aus den USA und Europa Kurse am KAIPTC besuchen. Es steht jedoch nichts davon, dass allenfalls auch die Schweiz Personen an die Kurse entsenden wollen würde.²⁹⁶

Kooperationspartner

In keinem der Bundesratsanträge wird Bezug genommen auf die vorhandenen strategischen Vorgaben zu prioritären Ländern. Beim Antrag zum Abkommen mit Deutschland heisst es lediglich als Feststellung, dass dieser Staat einer der wichtigsten Kooperationspartner der Schweiz sei. Bei den Anträgen zu den Abkommen mit Russland und Polen heisst es dagegen, dass diese bisher nicht zu den prioritären Partnern gehört hätten, sondern eher westeuropäische und weitere westliche Staaten, was sich bewährt habe. Ein Abschluss eines Abkommens hätte sich somit aufgrund der bestehenden Länderprioritäten nicht aufgedrängt. Dasselbe gilt für den Fall Ghana, wobei diesbezüglich zu beachten ist, dass das Abkommen ja nicht einer Zusammenarbeit der Streitkräfte der beiden Länder dient, sondern faktisch der Zusammenarbeit der Schweiz mit der ECOWAS. Im Antrag zum Abkommen mit Schweden werden keine Aussagen zur Bedeutung des Landes für die Zusammenarbeit gemacht.

²⁹⁶ Gemäss der Stellungnahme des VBS zum Entwurf der vorliegenden Materialien entsendet auch die Schweiz Kursteilnehmende ans KAIPTC.

4.4.2.2

Übereinstimmung der Rahmenabkommen mit Vorgaben zu prioritären Kooperationsfeldern

In der Folge wird ausgewertet, inwiefern die in den Rahmenabkommen festgeschriebenen Kooperationsfelder den strategischen Vorgaben entsprechen. Die MilAZA-Weisungen von 2003 machen hierzu als einziges Dokument Vorgaben (vgl. Kapitel 3.3.1 und 2.2.1). Demgemäss sollen die Rahmenabkommen teilstreitkräfteübergreifende Geltung haben und den Austausch von ausbildungsspezifischen Informationen, die Teilnahme an Ausbildungen und Truppenübungen sowie die Bereitstellung militärischer Einrichtungen und Liegenschaften regeln.

Teilstreitkräfteübergreifende Geltung

16 der 21 Abkommen erfüllen die Vorgabe, dass sie teilstreitkräfteübergreifend Geltung haben, d. h. dass sie nicht auf gewisse Teile der Armee beschränkt sind. In der Regel wird nicht spezifiziert, welche Einheiten abgedeckt sind. Nur im Abkommen mit Schweden aus dem Jahr 2002 ist von «Land and Air Force activities» die Rede. In einigen Verträgen wird die Luftwaffenausbildung explizit genannt (Abkommen mit Grossbritannien, Italien und den Niederlanden 2007).

Fünf Rahmenabkommen, d. h. ein knappes Viertel, erfüllen die Vorgabe nicht. Dazu gehören alle drei Abkommen mit Belgien, die vor dem Erlass der MilAZA-Weisungen abgeschlossen wurden. Eines davon betrifft ausschliesslich die Luftwaffe (Vereinbarung vom 28. Mai 1999) und zwei ausschliesslich das Heer, wobei das Abkommen vom 3. Juni 1999 die Ausbildungszusammenarbeit dieser Teilstreitkräfte im Allgemeinen regelt, während das Abkommen vom 11. April 2000 spezifisch das Gebirgstraining der belgischen Soldaten in der Schweiz betrifft. Der Anwendungsbereich dieses Rahmenabkommens ist somit sehr eingeschränkt.

Die zwei weiteren Abkommen, die sich nur auf eine Teilstreitkraft beziehen, betreffen die Luftwaffe:

- Niederlande: Vereinbarung betreffend gemeinsame Aktivitäten zwischen der Schweizer Luftwaffe und der Königlichen Niederländischen Luftwaffe vom 26. Mai 2004;
- USA: Vereinbarung mit der United States Navy der Vereinigten Staaten von Amerika über den Austausch von Militärpersonal.

Mit den Niederlanden gibt es darüber hinaus noch ein teilstreitkräfteübergreifendes Abkommen. Mit Ausnahme der USA kann die Schweiz mit den bestehenden Abkommen somit mit allen Ländern teilstreitkräfteübergreifend zusammenarbeiten. Die Schweiz hat gemäss Interviewaussagen auch bei den USA ein Interesse an einem teilstreitkräfteübergreifenden Abkommen, doch sei ein solches bisher noch nicht zustande gekommen.

Regelung des Austauschs von ausbildungsspezifischen Informationen

Die MilAZA-Weisungen fordern, dass der Austausch ausbildungsspezifischer Informationen geregelt wird. Die PVK hat die Bestimmungen zum Umgang mit Informationen in den Abkommen untersucht. 15 der 21 Rahmenabkommen enthalten hierzu einen Hinweis.

Mit Ausnahme der vier Staaten Ghana, Polen, Russland und Ukraine verfügt die Schweiz mit allen Staaten, mit welchen sie ein Rahmenabkommen im Ausbildungs-

bereich abgeschlossen hat, über ein Informationsschutzabkommen (ISA).²⁹⁷ In der Mehrheit der Rahmenabkommen (12 von 21) findet sich ein Verweis auf dieses, indem in einem Vertragsparagrafen ein Hinweis steht, dass sämtliche klassifizierte Informationen und sämtliches klassifiziertes Material, welches in Verbindung mit der Vereinbarung entsteht oder ausgetauscht wird, in Übereinstimmung mit den zwischen den Parteien geltenden Sicherheitsvereinbarungen zu verwenden ist. Eine eigentliche Regelung fehlt. Das Abkommen mit Frankreich beruft sich im Ingress auf die Geheimschutzvereinbarung vom 22. und 23. März 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Französischen Republik, hat aber keinen eigenen Paragrafen zum Informationsschutz.

Die drei Abkommen mit den USA, Deutschland (2003) und den Niederlanden (2004) beinhalten zusätzlich zum Verweis auf das Informationsschutzabkommen noch spezifische Bestimmungen zum Umgang mit Informationen. Auch in den Abkommen mit Österreich und Russland sind spezifische Regelungen zum Umgang mit Informationen festgehalten.

In sechs Abkommen (Deutschland 1993 und 2010, Belgien 2000 Gebirgstrainings, Ghana, Polen und Ukraine) fehlt sowohl ein Verweis als auch eine spezifische Regelung des Umgangs mit Informationen. Die Hälfte dieser Abkommen betrifft allerdings Länder (Deutschland und Belgien), mit welchen in anderen Rahmenvereinbarungen Regelungen zum Umgang mit Informationen enthalten sind und mit welchen ein Informationsschutzabkommen besteht.

Bei Ghana, Polen und der Ukraine fehlt dagegen sowohl ein Informationsschutzabkommen als auch eine ausbildungsspezifische Regelung zum Umgang mit Informationen. Da beim Abkommen mit Ghana keine Zusammenarbeit mit dem Militär dieses Staates vorgesehen ist, besteht unter Umständen keine Notwendigkeit für eine Regelung.

Das Fehlen von Bestimmungen beim Abkommen mit der Ukraine und Polen ist dagegen kritisch zu bewerten. Beim Abkommen mit der Ukraine wurde in Interviews gegenüber der PVK gesagt, es habe noch keinen Anwendungsfall gegeben. Die Auswertung der Aktivitäten in den Jahren 2010 bis 2013 zeigt jedoch drei Aktivitäten mit diesem Land zum Wissenstransfer. Die PVK kann nicht beurteilen, inwiefern dabei ein Informationsaustausch stattgefunden hat.

Das Rahmenabkommen mit Polen hat der Bundesrat 2011 abgeschlossen. Im Bundesratsantrag anlässlich seiner Genehmigung heisst es, die Schweiz stehe mit dem Land in Verhandlungen über ein Informationsschutzabkommen, weshalb im Rahmenabkommen auf entsprechende Bestimmungen verzichtet wurde. Die PVK stellte fest, dass es bisher kein solches Abkommen und somit keine entsprechende Regelung gibt. Gemäss Stellungnahme des VBS zum Entwurf der vorliegenden Materialien haben sich die Verhandlungen mit Polen zum Informationsschutzabkommen verzögert, doch unterzeichneten die Verteidigungsminister im Herbst 2014 eine Erklärung, in welcher der rasche Abschluss des Abkommens als Ziel festgelegt wurde.

²⁹⁷ Vgl. Liste der Informationsschutzabkommen im Intranet des VBS:
<http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/ressources/sicherheit/informationsschutz/Ausland/Ausland.html> (Stand: 23. Okt. 2014).

Regelung der Teilnahme an Ausbildungen und Truppenübungen

Diese Vorgabe wird durch die Rahmenabkommen weitgehend erfüllt. Wie bei der Analyse zur Einhaltung des rechtlichen Auftrags dargestellt (vgl. Kapitel 4.4.1.1.1), regeln 17 Abkommen die Teilnahme umfassend und sehen auch gemeinsame Übungen vor, während drei Rahmenabkommen auf bestimmte Formen der Ausbildung beschränkt sind und ein Abkommen mit Deutschland zu den Ausbildungshilfsmitteln einen sehr spezifischen Fokus hat.

Regelung der Bereitstellung militärischer Einrichtungen und Liegenschaften

Diese Vorgabe wird mehrheitlich nicht erfüllt. Wie bei der Analyse zur Einhaltung des rechtlichen Auftrags dargestellt (vgl. Kapitel 4.4.1.1.2), ist die Bereitstellung von Material und Einrichtungen nur in sechs der 21 Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit im Ausbildungsbereich explizit vorgesehen. In den Gesprächen wurde die fehlende Regelung allerdings nie als Schwierigkeit erwähnt.

Einschluss Militärsport

Der Militärsport ist in etwas mehr als der Hälfte der Abkommen explizit eingeschlossen. In zwölf der 21 Abkommen findet sich ein Hinweis, dass die Ausbildungszusammenarbeit auch den Militärsport und militärische Wettkämpfe betreffen kann. In neun Rahmenabkommen wird dieser Bereich nicht genannt. Betroffen sind namentlich Abkommen, die vor den MilAZA-Weisungen 2003 abgeschlossen wurden oder die einen spezifischen Fokus haben (Deutschland 1993 mit Fokus Ausbildungshilfsmittel, Deutschland 2010 mit Fokus Aufenthaltsregelung, Belgien 1999 mit Fokus Luftwaffe, Belgien 2000 mit Fokus Gebirgstraining, USA mit Fokus Navy, Frankreich 2003, Ghana mit Fokus KAIPTC, Schweden 2002). Einzig beim Abkommen mit Norwegen von 2005 lässt sich die fehlende Erwähnung nicht einfach erklären.

4.4.2.2.3 Übereinstimmung der Rahmenabkommen mit Länderprioritäten

In diesem Abschnitt wird die Übereinstimmung der abgeschlossenen Rahmenabkommen mit den verschiedenen Länderprioritäten überprüft. Insgesamt ist der Übereinstimmungsgrad hoch, d. h. die Armee hat mit Ländern Rahmenabkommen abgeschlossen, die gemäss den strategischen Vorgaben prioritär sind, während sie mit anderen Ländern nur zurückhaltend Abkommen abschliesst.

Der Abschluss von Rahmenabkommen stimmt mit den Länderkategorien gemäss *BKV* insofern überein, als mit sämtlichen Ländern der Kategorien II und III (in Kategorie I ist kein Land klassiert) ein Rahmenabkommen besteht. Dies ist gemäss den Ausführungen in den beiden Überprüfungsberichten zur *BKV* so gewollt, denn für die Aktivitäten, die bei Ländern dieser jeweiligen Kategorien vorgesehen sind, soll eine rechtliche Grundlage bestehen, um ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren zu ermöglichen.

Rahmenabkommen Ausbildung nach Länderkategorie BKV 2012

	Kategorie I	Kategorie II	Kategorie III	Kategorie IV	Total
mit RA	0	3	9	4	16
ohne RA	0	0	0	176	176
<i>Total</i>	0	3	9	180	192

Nicht ganz den Prioritäten entspricht, dass die Armee zusätzlich mit vier Ländern in der tiefsten Kategorie IV Rahmenabkommen abgeschlossen und kürzlich beschlossen hat, mit einem weiteren Land dieser Kategorie eines auszuhandeln. Wie die Ausführungen in den Überprüfungsberichten zur BKV zeigen, werden diese Abkommen zumindest zum Teil «präventiv» verstanden, um eventuell künftig eine engere Zusammenarbeit zu ermöglichen (vgl. auch Entscheidungsprozess zum Abkommen mit Polen).

Der Abschluss von Rahmenabkommen stimmt auch relativ gut mit den Prioritäten überein, die in den *MilAZA-Weisungen* im Jahr 2003 festgelegt wurden. Nur mit einem von 13 Staaten mit Priorität 1 laut MilAZA-Weisungen wurde kein Rahmenabkommen abgeschlossen. Dass bei den Staaten zweiter Priorität nur ein kleiner Anteil ein Rahmenabkommen aufweist, entspricht durchaus den strategischen Vorgaben, da es heisst, es solle nur mit ausgewählten EAPC-Ländern zusammengearbeitet werden. Als Staat dritter Priorität ist gemäss den MilAZA-Weisungen Ghana zu bewerten, mit welchem ein Rahmenabkommen besteht, das aber, wie oben ausgeführt, einen Sonderfall darstellt.

Tabelle 23

Rahmenabkommen Ausbildung nach Länderprioritäten MilAZA

	Priorität 1	Priorität 2	Priorität 3	Total
mit RA	12	3	1	16
ohne RA	1	21	154	176
<i>Total</i>	13	24	155	192

Wie aus Tabelle 24 ersichtlich ist, nehmen mit Ausnahme von Ghana alle Kooperationspartnerstaaten der Schweiz an der Partnership for Peace (PfP), einer Zusammenarbeitsplattform der Nato mit anderen Staaten, teil. 10 der 16 Länder, mit welchen die Schweiz ein Ausbildungsrahmenabkommen abgeschlossen hat, sind sogar Mitglieder der Nato.

Rahmenabkommen Ausbildung nach Bezug der Partnerstaaten zur Nato

	Nato-Mitglied		PfP-Teilnahme		Total
	ja	nein	ja	nein	
mit RA	10	6	15	1	16
ohne RA	18	158	34	142	176
<i>Total</i>	28	164	49	143	192

Die Partnerstaaten entsprechen auch sonst den strategischen Vorgaben. Entsprechend der Priorität, die im SipolB 2010 gesetzt wurde, hat die Schweiz mit Ausnahme von Liechtenstein, das über keine eigene Armee verfügt, mit allen ihren Nachbarstaaten ein Rahmenabkommen für die Zusammenarbeit bei der militärischen Ausbildung abgeschlossen. Entsprechend den Vorgaben der INTAKTA-Weisungen 2003, die bis Ende 2013 gültig waren, verfügt die Schweiz zudem mit Ausnahme von Irland mit allen neutralen Staaten (Finnland, Österreich, Schweden) über ein Abkommen. Wie aus Tabelle 25 ausserdem deutlich wird, handelt es sich bei 11 der 16 Länder um EU-Mitglieder.

Tabelle 25

Rahmenabkommen Ausbildung nach Art der Partnerstaaten

	Nachbarstaat		Neutralität		EU-Mitglied		Total
	ja	nein	ja	nein	ja	nein	
mit RA	4	12	3	13	11	5	16
ohne RA	1	175	1	175	16	160	176
<i>Total</i>	5	187	4	188	27	165	192

Eine genauere Analyse der Aktivitäten nach den einzelnen in der Aktivitätenliste der BKV aufgeführten Arten ist anhand der Daten aus openIBV nicht möglich (vgl. Schwachstelle bei Prozessen, Kapitel 4.4.2.1).

4.4.2.2.4 Übereinstimmung der Durchführungsvereinbarungen mit Länderprioritäten

In diesem Abschnitt wird die Übereinstimmung der abgeschlossenen DV mit den verschiedenen Länderprioritäten überprüft. DV werden nicht bei allen Aktivitäten abgeschlossen, sondern nur bei solchen mit einem klaren rechtlichen Regelungsbedarf (vgl. auch Kapitel 4.2.2). Häufig handelt es sich dabei um Übungen. In der Folge werden nur die bilateralen DV betrachtet; die multinationalen Vereinbarungen werden ausgeschlossen. Bei den bilateralen Vereinbarungen kann davon ausgegangen werden, dass die Schweiz ihre Partner bewusst ausgewählt hat, während bei den multinationalen Vereinbarungen oft das Durchführungsland den Teilnehmerkreis bestimmt. Insgesamt stimmt die Verteilung der DV gut mit den strategischen Vorgaben zu den Kooperationspartnern überein.

Die Betrachtung nach *Länderkategorien BKV* zeigt, dass die Schweiz zwischen 2010 und 2013 mit allen drei Ländern der Kategorie II sowie mit mehr als der Hälfte der Länder der Kategorie III DV abgeschlossen hat, während es bei Kategorie IV nur drei Länder waren. Die Länder der Kategorie II deckten damit gut 30% aller DV ab, jene der Kategorie III 43%, so dass insgesamt drei Viertel der DV mit priorisierten Ländern abgeschlossen wurden. Dass eine Priorisierung stattgefunden hat, wird umso deutlicher, wenn man die Zahl der Abkommen pro Land betrachtet. Mit im Durchschnitt fünf Abkommen war die Zusammenarbeit mit Ländern in der Kategorie II mehr als doppelt so häufig wie bei Ländern in der Kategorie III, während die durchschnittliche Zahl der Abkommen mit den übrigen 181 Ländern im Schnitt mit 0,1 DV sehr viel seltener war.

Tabelle 26

Bilaterale DV Ausbildung nach Länderkategorie BKV 2012

	Kategorie I	Kategorie II	Kategorie III	Kategorie IV	Total
Anzahl DV	0	15	21	13	49
Anteil an Total DV	0%	31%	43%	27%	100%
Anzahl Länder	0	3	9	180	192
Anzahl Länder mit DV	0	3	5	3	11
Anzahl DV/Land	0	5.0	2.3	0.1	0.3

Nimmt man die Vorgabe der *MilAZA-Weisungen*, ist die Einhaltung der Prioritäten ebenfalls sehr klar: Fast drei Viertel der bilateralen DV wurden mit Ländern erster Priorität abgeschlossen, das restliche Viertel mit EAPC/PfP-Partnerländern zweiter Priorität, während es mit den übrigen Ländern zwischen 2010 und 2013 kein einziges Abkommen gegeben hat.

Die Verteilung der DV entspricht auch den übrigen strategischen Vorgaben. So hat die Schweiz mit Ausnahme von Liechtenstein, das keine Armee hat, mit allen *Nachbarländern* im Untersuchungszeitraum DV abgeschlossen.²⁹⁸ Die 16 Abkommen mit den Nachbarländern entsprechen einem Drittel aller im Untersuchungszeitraum abgeschlossenen Vereinbarungen. Drei Viertel der Vereinbarungen wurden mit neun der 27 EU-Staaten abgeschlossen, die zusammen mit den neutralen Ländern mit 1,4 bzw. 1,5 DV pro Land deutlich überdurchschnittlich oft mit der Schweiz auf Durchführungsebene Vereinbarungen eingegangen sind.

²⁹⁸ 2011 wurden mit Liechtenstein allerdings zwei DV im Militärbereich abgeschlossen, jedoch nicht auf der Grundlage von Art. 48a MG, sondern von Art. 7a Abs. 2 Bst. d RVOG. Es handelt sich um das Abkommen betreffend den Anschluss der Landespolizei des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Meldungsvermittlungssystem «VULPUS-Telematik» und die Vereinbarung über die Nutzung und den Betrieb des Waffenplatzes St. Luzisteig. Diese zwei DV wurden aus der Auswertung ausgeschlossen.

Bilaterale DV Ausbildung nach Art der Partnerstaaten

	Nachbarstaaten	Neutrale Staaten	EU-Mitglieder	Alle Staaten
Anzahl DV	16	6	37	49
Anteil an Total DV	33%	12%	76%	100%
Anzahl Länder	5	4	27	192
Anzahl Länder mit DV	4	2	9	11
Anzahl DV/Land	3.2	1.5	1.4	0.3

4.4.2.3 **Einhaltung der strategischen Vorgaben bei der Durchführung von internationalen Aktivitäten**

Zusammenfassung

Die strategischen Vorgaben werden bei der Durchführung von internationalen Aktivitäten gut eingehalten.

Die grobe übergeordnete Vorgabe, dass Kooperationen vor allem dazu dienen sollen, Übungen durchzuführen und Ausbildungen zu besuchen, wird hinreichend eingehalten. Das Gros der Aktivitäten im Ausbildungsbereich dient dem Wissenstransfer. Die Zahl der Übungen ist im Vergleich dazu sehr gering, ihr Aufwand ist jedoch bedeutend. Zwischen den Organisationseinheiten gibt es grosse Unterschiede. Am meisten investiert die Luftwaffe in internationale Aktivitäten, was den Strategiedokumenten entspricht. Ob nur Aktivitäten durchgeführt werden, die in der Schweiz nicht möglich sind, kann nicht festgestellt werden.

Die Länderprioritäten werden, soweit die Zahl der Aktivitäten betrachtet wird, gut eingehalten. Ein Grossteil der Aktivitäten wird mit ein paar wenigen, klar priorisierten Ländern der BKV-Kategorie II durchgeführt. Bei ihnen wurden unterdurchschnittliche Kosten budgetiert, was vorwiegend daran liegen dürfte, dass die kostspieligen Aktivitäten der Luftwaffe häufig mit Ländern der Kategorie III durchgeführt werden.

Neben der BKV wurden auch die weiteren Vorgaben zu den Kooperationspartnern gut eingehalten. So haben 95% der Aktivitäten, den MilAZA-Vorgaben entsprechend, mit Teilnahmestaaten der PfP stattgefunden. Das Schwergewicht liegt auf europäischen Ländern, und mit den Nachbarstaaten besteht ein besonders reger Austausch.

Im vorliegenden Abschnitt wird untersucht, inwiefern die hinreichend klaren strategischen Vorgaben (vgl. Einleitung zum vorliegenden Kapitel 4.4.2) den tatsächlichen internationalen Aktivitäten der Armee entsprechen. Dazu wurden die im System openIBV erfassten Aktivitäten nach Kooperationsfeldern und Länderprioritäten untersucht.

4.4.2.3.1 Übereinstimmung der durchgeführten Aktivitäten mit Vorgaben zu Kooperationsfeldern

Die groben übergeordneten strategischen Vorgaben zu den Kooperationsfeldern (Kursbesuche und Übungen) werden gut eingehalten. Fast 70% der Ausbildungsaktivitäten im Ausland entfallen auf den Wissenstransfer (Weiterbildungskurse, Fachtagungen, Seminare, Symposien, Workshops, Messen) sowie auf Übungen. Zusätzlich stehen gewisse Planungsaktivitäten direkt mit diesen Ausbildungsaktivitäten i.e.S. in Verbindung, womit der Schwellenwert von 75% (vgl. Tabelle 13) in etwa erreicht sein dürfte. Die Übungen verursachen einen vergleichsweise grossen Aufwand. Die meisten entfallen auf die Luftwaffe, was den strategischen Vorgaben entspricht.

In den strategischen Vorgaben wird oft erwähnt, die Schweiz sei auf *Übungen im Ausland* angewiesen, weil in der Schweiz wegen räumlicher und anderer Einschränkungen die Möglichkeiten fehlten. In den vier untersuchten Jahren wurden 73 Übungen durchgeführt, 64 davon im Ausland. Sie machen am Total der 2544 durchgeführten Ausbildungsaktivitäten der Armee im Ausland nur gerade 2,5% aus (vgl. Tabelle 28). Bei den Übungen liegen jedoch die durchschnittliche Dauer von 11,6 Tagen sowie vor allem die durchschnittliche Zahl von 38 Teilnehmenden deutlich über dem Mittel. Zudem entfällt rund ein Viertel der budgetierten Gesamtkosten auf die Übungen, wobei diese Grösse, wie erwähnt, mit Unsicherheiten behaftet ist. Hinzu kommt, dass ein Teil der Planungsaktivitäten, die unter Ausbildungszusammenarbeit i.w.S. verbucht wurden, ebenfalls direkt der Vorbereitung von Übungen dient. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Übungen im Ausland eine deutlich grössere Bedeutung haben als dies bei Betrachtung ihrer Anzahl den Eindruck macht.

Tabelle 28

Anzahl und Aufwand nach Art der Aktivitäten im Ausland

Kooperationsfeld	Anzahl Aktivitäten	Budget (in CHF)	Anzahl Tage (Mittelwert)	Anzahl Teilnehmende (Mittelwert)
AZA i.e.S.	1759	10 517 484	8,2	4,0
Übungen	64	3 081 442	11,6	37,9
Wissenstransfer	1695	7 436 042	8,0	2,8
AZA i.w.S.	785	1 282 645	4,6	4,8
Total	2544	11 800 129	7,1	4,3

Legende: Budget 2011–2013; übrige Spalten 2010–2013

Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

In den strategischen Vorgaben wird namentlich die Notwendigkeit von Flugübungen im Ausland erwähnt. Tatsächlich entfällt auf die Luftwaffe fast die Hälfte aller Übungen im Ausland (vgl. Tabelle 29). Inwiefern es sich jeweils um Übungen handelt, die in der Schweiz nicht durchgeführt werden könnten, kann anhand der Angaben nicht festgestellt werden.

Anzahl Aktivitäten im Ausland nach Art und Organisationseinheit

Organisationseinheit	AZA i.e.S.		AZA i.w.S.	Total
	Übungen	Wissenstransfer		
Luftwaffe	29	503	195	727
Heer	15	228	236	479
Führungsstab	8	214	88	310
Logistikbasis	8	217	34	259
Armeestab	2	195	153	350
Führungsunterstützungsbasis	1	179	28	208
Höhere Kaderausbildung	1	159	51	211
<i>Total</i>	<i>64</i>	<i>1695</i>	<i>785</i>	<i>2544</i>

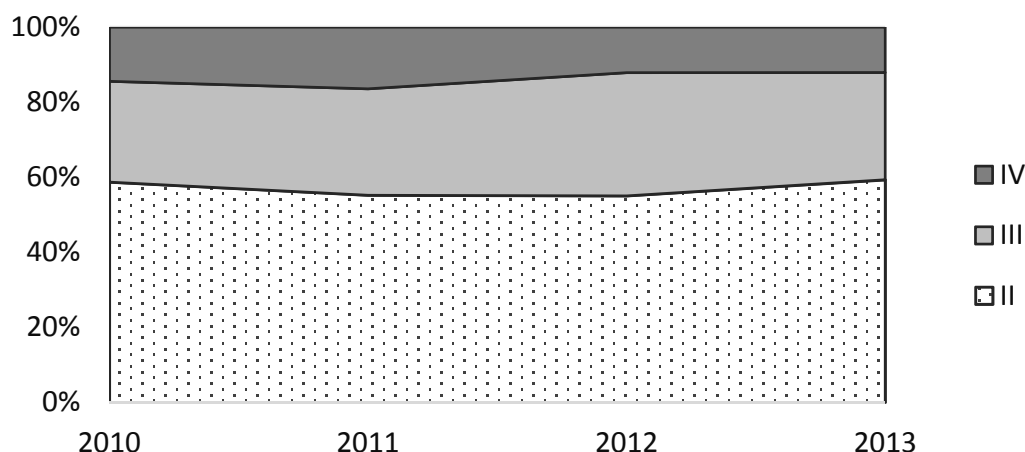
Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Daneben wird in den strategischen Vorgaben die Notwendigkeit des *Besuchs von Kursen und Ausbildungen* wiederholt erwähnt. Dies gehört zur Kategorie des Wissenstransfers, in die zwei Drittel der Ausbildungsaktivitäten der Schweizer Armee im Ausland und 60% der budgetierten Kosten fallen. Bei der Dauer liegen diese Aktivitäten leicht über, bei der Zahl der Teilnehmenden unter dem Durchschnitt. Auch bei dieser Art von Aktivitäten liegt die Luftwaffe deutlich an der Spitze, wobei dies aus den strategischen Vorgaben weniger hervorgeht.

4.4.2.3.2 Übereinstimmung der durchgeführten Aktivitäten mit Vorgaben zu Länderprioritäten

Die Länderprioritäten gemäss BKV wurden bei der Umsetzung gut eingehalten. In den vier untersuchten Jahren entfielen 57% der Ausbildungsaktivitäten auf die drei Länder mit Priorität II und 30% auf die rund zehn weiteren Länder mit Priorität III, womit die priorisierten Länder mehr als 75% ausmachten (vgl. Tabelle 13). Mit nicht priorisierten Ländern der Kategorie IV fanden nur etwa 14% der Aktivitäten statt. In der zeitlichen Tendenz ist eine leichte Zunahme in der höchsten Kategorie zu erkennen, was ebenfalls positiv zu bewerten ist.

Anteil Aktivitäten nach Länderpriorität BKV 2012 und Jahr



Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Auch beim budgetierten Aufwand – einer, wie erwähnt, mit Unsicherheit behafteten Grösse – entfiel ein Grossteil auf die priorisierten Länder, wobei Aktivitäten mit Ländern der Kategorie III fast zwei Drittel der budgetierten Kosten beanspruchten, während Kategorie II knapp 20% ausmachte. Dies lässt sich damit erklären, dass die kostspieligen Aktivitäten der Luftwaffe vorwiegend mit Ländern der dritten Prioritätsstufe durchgeführt wurden.

Tabelle 30

Anzahl Aktivitäten und Aufwand nach Länderkategorie BKV 2012

BKV-Kategorie	Anzahl Aktivitäten	Budget (in CHF)
Kategorie II	1871	2 559 458
Kategorie III	952	8 794 217
Kategorie IV	452	1 675 535
Keine (mehrere Länder)	15	201 468
Total	3290	13 230 678

Legende: Anzahl Aktivitäten 2010–2013; Budget 2011–2013

Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Inwiefern in den verschiedenen Kategorien Aktivitäten durchgeführt wurden, die gemäss Aktivitätenliste vorgesehen sind, lässt sich aus den vorhandenen Daten nicht eruieren.

Die Länderprioritäten gemäss MilAZA-Vorgaben wurden gut eingehalten. 87% der internationalen Aktivitäten fanden mit Ländern erster Priorität statt, weitere 8% mit Partnerländern aus der PfP, die zweite Priorität geniessen, während nur 5% mit sonstigen Ländern durchgeführt wurden. Bei den budgetierten Kosten ist der Anteil der oberen zwei Kategorien gar noch höher.

Anzahl Aktivitäten und Aufwand nach Länderprioritäten MilAZA

MilAZA-Priorität	Anzahl Aktivitäten	Budget (in CHF)
Priorität 1	2861	11 793 293
Priorität 2	251	893 591
Priorität 3	163	342 326
Keine (mehrere Länder)	15	201 468
<i>Total</i>	<i>3290</i>	<i>13 230 678</i>

Legende: Anzahl Aktivitäten 2010–2013; Budget 2011–2013

Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Auch die weiteren strategischen Vorgaben zu prioritären Kooperationspartnern wurden eingehalten. So fanden im Untersuchungszeitraum mit sämtlichen Nachbarländern und allen vier neutralen Staaten Aktivitäten statt. Über vier Fünftel der Aktivitäten fanden mit EU-Staaten statt. Der Anteil der Aktivitäten, der mit den Nachbarländern durchgeführt wurde, beträgt 60%. Mit den vier neutralen Staaten hat die Schweiz 15% der Aktivitäten abgewickelt.

Tabelle 32

Aktivitäten nach Art der Partnerstaaten

	Nachbarstaaten	Neutrale Staaten	EU-Mitglieder	Alle Staaten
Anzahl Aktivitäten	1988	478	2734	3290
Anteil an Total der Aktivitäten	60%	15%	83%	100%
Budget (in CHF)	2 789 759	2 166 145	6 604 410	13 230 678
Anteil an Gesamtbudget	21%	16%	50%	100%

Legende: Anzahl Aktivitäten 2010–2013; Budget 2011–2013

Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Beim geplanten finanziellen Aufwand widerspiegelt sich die Prioritätenordnung dagegen weniger gut. Auf die 60% der Aktivitäten, die mit den Nachbarländern durchgeführt wurden, entfallen nur 21% der budgetierten Kosten. Dies kann damit zusammenhängen, dass sich durch die Nähe Kosten sparen lassen. Vor allem aber dürfte relevant sein, dass viele kostspielige Aktivitäten – insbesondere der Luftwaffe – mit anderen Nationen (vgl. Abbildung 17) durchgeführt werden.

5 Umsetzung Rüstung

In diesem Kapitel wird die Umsetzung der internationalen Kooperationen im Bereich der Rüstung beschrieben und bewertet. Zuerst wird dargestellt, wie bei der Untersuchung *vorgegangen* wurde. Anschliessend wird beschrieben, welche Abkommen im Rüstungsbereich abgeschlossen wurden. Dabei wird zwischen *Rahmenabkommen* und *Durchführungsvereinbarungen* unterschieden. Weiter werden die internationalen *Rüstungsaktivitäten* beschrieben. Schliesslich wird die Umsetzung im Hinblick auf zwei Aspekte *bewertet*:

1. Einhaltung der rechtlichen Vorgaben;
2. Einhaltung der strategischen Vorgaben;

Damit wird die dritte Fragestellung der Evaluation beantwortet – nämlich ob die rechtlichen und strategischen Vorgaben eingehalten werden.

5.1 Methodisches Vorgehen

In der Folge wird beschrieben, welche Elemente bezüglich der Umsetzung internationaler Kooperationen im Bereich der Rüstung untersucht wurden, wie dabei vorgegangen wurde und welche Bewertungskriterien angewendet wurden.

5.1.1 Untersuchte Elemente

Im Rahmen der Umsetzung werden erstens die abgeschlossenen Abkommen im Rüstungsbereich untersucht und zweitens die durchgeführten Aktivitäten.

In der Evaluation wurden namentlich drei Arten von *Abkommen* untersucht:²⁹⁹

1. *Bilaterale Rahmenabkommen*: Abkommen, welche die Schweiz mit anderen Ländern abgeschlossen hat und in denen die Grundsätze für die Rüstungszusammenarbeit festgelegt sind. Im Rahmen der Evaluation werden lediglich Rahmenabkommen mit einzelnen Ländern, nicht mit internationalen Organisationen, untersucht.
2. *Durchführungsvereinbarungen zu konkreten Aktivitäten*: Abkommen, die vorgängig zu bestimmten konkreten Aktivitäten abgeschlossen werden, um Fragen der Durchführung zu regeln. Sie werden entweder bilateral, bei multinationalen Aktivitäten zuweilen auch multinational abgeschlossen.
3. *Durchführungsvereinbarungen zu Nutzergruppen*: Da in Interviews darauf hingewiesen wurde, dass viele bilaterale Rahmenabkommen in erster Linie – wenn nicht gar ausschliesslich – dafür abgeschlossen werden, um die Teilnahme an multinationalen «User Groups» zu regeln, in welchen sich Länder, die dasselbe Rüstungsgut besitzen, über ihre Erfahrungen austauschen, wurden zusätzlich die DV zu diesen Nutzergruppen untersucht.

Während Rahmenabkommen die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen zwei Staaten definieren, regeln DV die Details der konkreten Zusammenarbeit in einer

²⁹⁹ Nicht untersucht wurden allfällig existierende geheime Abkommen.

bestimmten Sache. Für die Erfassung und Bezeichnung als DV war dabei nicht relevant, ob sie auf einem bilateralen Rahmenabkommen beruhen und im rechtlichen Sinne Vollzugsvereinbarungen sind oder ob kein bilaterales Rahmenabkommen zugrunde liegt und sie im rechtlichen Sinne Staatsverträge von beschränkter Tragweite darstellen. Die rechtliche Grundlage der DV war allerdings Gegenstand der Untersuchung (vgl. Kapitel 5.4.1.1.1).

Zusätzlich wurden die im Untersuchungszeitraum (2010 bis 2014) abgeschlossenen Absichtserklärungen («Declaration of Intent», DoI) für eine Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich unter die Lupe genommen, doch werden sie aufgrund ihrer fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit jeweils separat behandelt.

Für jedes einzelne Abkommen wurde, wie bei den Ausbildungsabkommen (vgl. Kapitel 4.1.1), eine Vielzahl von Merkmalen erfasst: Titel, Vertragsstaat(en), Vertragsart (Rahmenabkommen, DV, DoI, neuer Vertrag oder Vertragsverlängerung), Publikationsorte, Originalsprache, Vertragspartner (Regierung, Ministerium usw.), Datum der Unterzeichnung, unterzeichnende Person, Genehmigung durch den Bundesrat, Beginn und Ende der Laufdauer, Kündigungsfrist, Inhalt, Gründe, Folgekosten und Rechtsgrundlagen gemäss den jährlichen Berichten des Bundesrates über die abgeschlossenen internationalen Verträge, Verweis auf weitere Rechtsgrundlagen (z. B. andere Rahmenabkommen, Informationsschutzabkommen), Art der enthaltenen Kostenregelungen, Bezug zum Auftrag der Armee.

Zu den Durchführungsvereinbarungen wurden die allermeisten Merkmale ebenfalls erfasst. Nicht im Detail untersucht wurde die Art der enthaltenen Kostenregelungen. Zusätzlich zu den Angaben für die Rahmenabkommen wurden dafür der Durchführungsstaat sowie, sofern vorhanden, Angaben über weitere teilnehmende Staaten erfasst.

Zusätzlich zu den Abkommen wurden die bei der Rüstung durchgeführten internationalen *Aktivitäten* untersucht. Dabei griff die Evaluation auf bestehende Listen von *armasuisse* zurück und führte keine eigenen Erhebungen durch.

5.1.2 Analytisches Vorgehen

Als Untersuchungszeitraum für die Umsetzung wurden die vier Jahre vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2013 definiert. Da die Untersuchungen 2014 durchgeführt wurden, lagen für diesen Zeitraum noch keine Daten vor. Die PVK forderte *armasuisse* (Stabsstelle Aussenbeziehungen) auf, ihr die folgenden internationalen Abkommen zuzustellen:

- im Untersuchungszeitraum gültige bilaterale Rahmenabkommen (MoU);
- im Untersuchungszeitraum abgeschlossene bilaterale und multinationale DV;
- im Untersuchungszeitraum gültige DV zur Teilnahme an multinationalen Nutzergruppen.

Die zugestellten Unterlagen wurden daraufhin mit folgenden Listen abgeglichen und mit zusätzlichen Angaben daraus ergänzt:

- *Systematische Rechtsammlung*: Einträge unter 0.51 Militärische Verteidigung, wobei sich hier keine Übereinstimmung ergab;

- *Berichte des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung über die abgeschlossenen internationalen Verträge für die Jahre 2001 bis 2013*: Einträge unter Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport sowie Vertragsänderungen des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport;
- *Datenbank Staatsverträge des EDA*: Einträge unter 0.51 Militärische Verteidigung.
- *Listen für Themen und Projekte für Gespräche auf Stufe Rüstungschef*: Angaben zur Anzahl und Art der DV.

Fehlende Abkommen hat die PVK in der Folge bei der Verwaltung eingefordert. Die Abklärungen, inwiefern zu den in den Listen für Themen und Projekte aufgeführten DV tatsächlich Verträge vorhanden sind, erwiesen sich als aufwendig. Auskünfte wurden mehrmals in Aussicht gestellt, schliesslich aber nicht oder erst auf mehrmalige Nachfrage erteilt. Bis zum Schluss wurde bei gewissen Einträgen nicht klar, ob es sich um geplante oder abgeschlossene Vereinbarungen handelt. Die PVK ist deshalb nicht sicher, ob sie über eine vollständige Sammlung von DV verfügt. Die Stabsstelle Aussenbeziehungen verfügt hierzu nicht über eine Übersicht, sondern die Kompetenzbereiche schliessen diese Vereinbarungen unabhängig ab.

Im Rahmen der Verwaltungskonsultation wies die Direktion für Völkerrecht darauf hin, dass sämtliche Verträge, die in den Berichten des Bundesrates aufgeführt sind, auch in die Datenbank Staatsverträge aufgenommen werden. Die durch die PVK festgestellten Lücken in der Datenbank seien darauf zurückzuführen, dass die Einträge in der öffentlich zugänglichen Datenbank nach Ablauf ihrer Gültigkeit entfernt wurden. Die Direktion für Völkerrecht stellte der PVK von 8 in der Datenbank fehlenden Verträgen zur Rüstungszusammenarbeit nachträglich die Datenbankeinträge zu XXX Verträgen zu. Die PVK passte die Ergebnisse entsprechend an.

Die einzelnen Verträge sowie weitere Angaben dazu aus den verschiedenen Vertragssammlungen wurden in Excel erfasst und nach den oben erwähnten Elementen und Merkmalen untersucht. Auf dieser Grundlage wurden sowohl qualitative als auch quantitative Auswertungen durchgeführt.

Zusätzlich zu den Vertragstexten wurden die Bundesratsanträge und die Bundesratsbeschlüsse zu den Rahmenabkommen untersucht, die im Untersuchungszeitraum (2010 bis 2013) abgeschlossen wurden. Dabei ging es einerseits um die Prüfung, wer in den Bundesratsbeschlüssen zur Unterzeichnung der Abkommen ermächtigt wird und inwiefern eine Subdelegation der Abschlusskompetenz für DV stattfindet. Die Bundesratsanträge wurden zudem im Hinblick auf strategische Überlegungen zum Abschluss der Abkommen sowie auf rechtliche Fragen (z. B. Begründung Publikation) untersucht.

Die *durchgeführten Aktivitäten* wurden anhand der jährlichen Listen von armasuisse über die Themen und Projekte für Gespräche auf Stufe Rüstungschef für den Untersuchungszeitraum (Listen mit Jahresangaben 2011, 2012, 2013 und 2014, die jedoch jeweils im Vorjahr erstellt wurden) untersucht. Die Listen führen Themen und Projekte nach einzelnen Ländern auf und werden jährlich zwecks Planung von internationalen Gesprächen des Rüstungschefs durch die Stabsstelle Aussenbeziehungen zusammengestellt, welche die Vorlage durch die einzelnen Kompetenzbereiche ausfüllen lässt und konsolidiert. Die Zusammenstellung ist bezüglich Vollständigkeit, Systematik und Detaillierungsgrad der Angaben allerdings nicht mit der Aktivitä-

tenerfassung im Ausbildungsbereich zu vergleichen. Untersucht wurde die Themenbreite und die Anzahl Projekte pro Partnerstaat, z.T. nach den beteiligten Kompetenzbereichen, sowie die Angaben zum Rüstungsvolumen pro Land, die sich allerdings als nur sehr beschränkt aussagekräftig erwiesen.

Die Einträge für die Listen der einzelnen Jahre wurden in eine Excel-Datentabelle übertragen. Daraus wurden dann die jährlichen Durchschnitte für den Untersuchungszeitraum berechnet. Zudem wurden Verknüpfungen zu den Listen mit den Verträgen und den Partnerländern erstellt.

5.1.3 Bewertungskriterien

Bei der Umsetzung der Rüstungskoperationen wird die Einhaltung der rechtlichen und der strategischen Vorgaben beurteilt. Während die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben nur in Bezug auf die Abkommen untersucht wurde, ist die Einhaltung der strategischen Vorgaben auch in Bezug auf die Aktivitäten untersucht worden. In Tabelle 34 ist nur das Teilkriterium zur Einhaltung des rechtlichen Auftrags definiert, während sämtliche übrigen Bewertungskriterien gleich operationalisiert wurden wie bei der Ausbildungszusammenarbeit (vgl. Tabelle 13). Allerdings war in Bezug auf verschiedene Indikatoren aufgrund von fehlenden oder unklaren Daten insbesondere zu den Aktivitäten keine Bewertung möglich.

Tabelle 33

Bewertungskriterien Umsetzung Rüstung (nur Abweichungen von Tabelle 13)

Ebene	Kriterium	Definition
Teilkriterium	Einhaltung rechtlicher Auftrag	Die Abkommen entsprechen Art. 109b MG sowie dem Auftrag der Armee.
Indikator	Bereiche der Zusammenarbeit	Die Abkommen sehen eine Zusammenarbeit in jenen Bereichen vor, die in Art. 109b Abs. 2 MG vorgesehen sind.
Indikator	Auftragsorientierung Abkommen	Die Abkommen weisen einen Bezug zu den gesetzlichen Aufträgen der Armee auf.

5.2 Abgeschlossene Rüstungsabkommen

In diesem Kapitel werden zunächst die Rahmenabkommen zur Rüstungszusammenarbeit, welche die Schweiz mit verschiedenen Ländern abgeschlossen hat, beschrieben. Anschliessend werden die auf diesen Rahmenabkommen basierenden Durchführungsvereinbarungen dargestellt, welche die Schweiz für konkrete Kooperationsvorhaben abgeschlossen hat. Zum Schluss werden die vorhandenen rechtlich unverbindlichen Absichtserklärungen beschrieben.

5.2.1 Rahmenabkommen

In diesem Abschnitt werden die Rahmenabkommen zur Rüstungszusammenarbeit beschrieben. Nach einem tabellarischen Überblick wird näher auf die Bezeichnung der Abkommen, ihren Umfang, die Vertragspartner, die zeitliche Gültigkeit sowie die Kostenregelungen in den Abkommen eingegangen.

Im Untersuchungszeitraum 2010 bis 2013 waren im Rüstungsbereich 18 Rahmenabkommen mit 15 Ländern gültig (vgl. Tabelle 34). Mit Schweden und Spanien bestehen mehrere gültige Abkommen, mit den übrigen Staaten jeweils eines.

Tabelle 34

Bilaterale Rahmenabkommen zur Rüstungskooperation

Partner	Titel des Abkommens (gekürzt)	Jahr ¹
Belgien	<i>MoU</i> zwischen der Schweiz und Belgien auf dem Gebiet der RÜSTUNGSZUSAMMENARBEIT	2007
Dänemark	<i>MoU</i> between the Ministry of Defence of the Kingdom of Denmark and the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sports of the Swiss Confederation in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2007
Deutschland	<i>Vereinbarung</i> zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport betreffend RÜSTUNGSKOOPERATION	2009
Finnland	<i>MoU</i> between the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
Frankreich	<i>Arrangement</i> entre le Ministre de la défense de la République française, et le Chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports de la Confédération suisse, concernant la COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ARMEMENT	2012
Grossbritannien	<i>MoU</i> between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2002
Irland	<i>MoU</i> zwischen der Schweiz und Irland auf dem Gebiet der RÜSTUNGSZUSAMMENARBEIT	2008
Italien	<i>MoU</i> between the Swiss Federal Council and the Government of the Republic of Italy in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2003
Niederlande	<i>MoU</i> between the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
Norwegen	<i>MoU</i> between the Government of the Kingdom of Norway and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
Österreich	<i>Vereinbarung</i> zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Schweizerischen Bundesrat betreffend RÜSTUNGSZUSAMMENARBEIT	2006
Schweden	<i>MoU</i> between the Defence Materiel Administration of the Kingdom of Sweden and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
	<i>Gripen Framework Agreement</i>	2012

Partner	Titel des Abkommens (gekürzt)	Jahr ¹
Spanien	<i>MoU</i> between the Federal Departement of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain in the field of DEFENCE MATERIAL COOPERATION	2001
	Addendum No. 1 to the <i>MoU</i> in the field of DEFENCE MATERIAL COOPERATION between the Federal Departement of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain	2007
	Addendum No. 2 to the <i>MoU</i> in the field of DEFENCE MATERIAL COOPERATION between the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain and the Federal Departement of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland	2013
Tschechische Republik	<i>MoU</i> zwischen der Schweiz und der Tschechischen Republik auf dem Gebiet der RÜSTUNGSZUSAMMENARBEIT	2008
USA	<i>MoU</i> between the Government of the Swiss Confederation and the Government of the United States of America concerning reciprocal DEFENSE PROCUREMENT	2007

Quelle: Erhebungen PVK

¹ Angegeben ist das Jahr der Unterzeichnung des Abkommens durch die Schweiz.

Das älteste der im Untersuchungszeitraum gültigen Abkommen stammt aus dem Jahr 2001, das jüngste wurde 2013 abgeschlossen. Im Untersuchungszeitraum selber, d. h. zwischen 2010 und 2013, wurden zwei Abkommen abgeschlossen (Gripen-Rahmenabkommen mit Schweden 2012, Addendum 2 zum MoU mit Spanien 2013), zu welchen auch die Bundesratsanträge untersucht wurden.

5.2.1.1 Bezeichnung und Umfang

Die Rahmenabkommen tragen die Bezeichnung «Memorandum of Understanding» (MoU). Ausnahmen stellen jene drei Rahmenabkommen dar, die nicht auf Englisch verfasst sind: Die Abkommen mit Deutschland und Österreich sind als «Vereinbarung» bezeichnet, jenes mit Frankreich als «Arrangement». Das Abkommen mit Schweden über die Beschaffung der Gripen-Kampfflugzeuge trägt ausserdem den Titel «Gripen Framework Agreement», was in der Datenbank der Staatsverträge des EDA mit «Rahmenvereinbarung Gripen» übersetzt wurde. Während sich diese Vereinbarung auf eine bestimmte Beschaffung bezieht, geht aus den Titeln der übrigen Abkommen hervor, dass sie sich auf die Zusammenarbeit im Rüstungsbereich allgemein beziehen.

Die Bezeichnung MoU wird in der Regel für unverbindliche Absichtserklärungen verwendet, doch hängt der rechtliche Status, wie in Kapitel 1.2.1 ausgeführt, nicht von der Bezeichnung ab, sondern vom Inhalt der Abkommen. Bei den Rahmenabkommen zur Rüstungszusammenarbeit handelt es sich trotz der Bezeichnung als MoU um verbindliche, völkerrechtliche Verträge. Der Status der MoU als verbindliche Verträge ist in der Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung von 2008³⁰⁰ sowie in der Informationsnotiz des BJ zur Vertragsabschlusskompetenz von ar-

³⁰⁰ Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung vom 7. März 2008, BBl 2008 3213.

masuisse³⁰¹ implizit geklärt, indem die MoU als «Staatsverträge» bezeichnet werden.

Die Rahmenabkommen sind in der Regel fast identisch gegliedert und bestehen aus 10 bis 12 Artikeln. Ausnahmen stellen die Gripen-Rahmenvereinbarung sowie das MoU mit den USA dar. Letzteres weicht im Aufbau etwas stärker ab und hat beispielsweise eine Präambel. Es lehnt sich gemäss den befragten Mitarbeitenden von armasuisse im Wesentlichen an die Vorlagen für MoU der USA an.

5.2.1.2 Vertragspartner

Vertragspartner sind bei 4 der 18 Abkommen die Regierungen, d. h. auf Schweizer Seite der Bundesrat und auf der anderen Seite die jeweilige Regierung. Das Rahmenabkommen mit Belgien wurde zwischen den Staaten abgeschlossen. Vier Abkommen hat das VBS im Namen des Bundesrates und sechs (darunter die drei Verträge mit Spanien) im eigenen Namen mit jeweils dem ausländischen Verteidigungsministerium abgeschlossen (in zwei Fällen mit dem Verteidigungsminister). Nicht symmetrisch sind die Vertragspartnerschaften mit Tschechien und Schweden: Beim Rahmenabkommen mit der tschechischen Republik von 2008 ist auf Schweizer Seite der Bundesrat, auf tschechischer Seite dagegen das Verteidigungsministerium der Vertragspartner. Das Rahmenabkommen mit Schweden 2004 hat der Bundesrat mit der Verwaltungsstelle für Rüstungsbeschaffungen abgeschlossen. Letztere schloss auf schwedischer Seite auch die Gripen-Rahmenvereinbarung ab, während auf Schweizer Seite armasuisse als Vertragspartner aufgeführt ist.

5.2.1.3 Zeitliche Gültigkeit

14 der 18 untersuchten Rahmenabkommen Rüstung traten am gleichen Tag in Kraft, an dem sie durch die Schweiz unterzeichnet wurden. In zwei Fällen erfolgten die Unterzeichnung durch den Vertragsstaat und damit der Beginn der Laufdauer zeitlich leicht verschoben: Der Vertrag mit den USA begann zweieinhalb Monate später mit der Signatur durch die USA zu laufen. Die Vereinbarung mit Deutschland betreffend Rüstungskoooperation wurde von der Schweiz am 26. Juni 2009 und von Deutschland am 9. Juli 2009 unterzeichnet und trat rund zwei Monate rückwirkend auf den 6. Mai 2009 in Kraft. Das Addendum No. 2 mit Spanien (Vertragsverlängerung) wurde von der Schweiz am 13. März 2013 unterzeichnet (bei Spanien fehlt ein Datum) und trat rund vier Monate rückwirkend auf den 21. November 2012 in Kraft. Ein Sonderfall ist das am 6. November 2003 abgeschlossene und von beiden Parteien unterzeichnete Rüstungsabkommen mit Italien, das erst mehr als vier Jahre später am 4. März 2008 in Kraft trat, nachdem der Ratifikationsaustausch abgeschlossen war.³⁰²

³⁰¹ Die Vertragsabschlusskompetenz von armasuisse, Informationsnotiz des EJPD an die Mitglieder des Bundesrates vom 18. Jan. 2013.

³⁰² Gemäss der Datenbank Staatsverträge fand der Ratifikationsaustausch am 2. April 2004 und am 4. März 2008 statt.

13 der 18 Abkommen sind unbefristet gültig. Die drei Abkommen mit Spanien und jenes mit den USA sind auf fünf Jahre abgeschlossen, mit der Möglichkeit, sie auf weitere Perioden zu verlängern (Spanien), bzw. mit automatischer Verlängerung (USA). Die Gripen-Rahmenvereinbarung weist eine befristete Gültigkeit auf, wobei die Frist und allfällige Kündigungsfristen aus der entklassifizierten Vertragsversion nicht ersichtlich sind. Die Kündigungsfrist bei den übrigen Rahmenabkommen beträgt drei Monate, mit Ausnahme von jenem mit den USA und Österreich, bei welchen sie sechs Monate beträgt.

5.2.1.4 Kosten

Die Abkommen regeln unter anderem die Übernahme von Kosten, die im Rahmen der internationalen Aktivitäten anfallen. 16 der 18 analysierten Abkommen (darunter die drei Verträge mit Spanien) haben eine identische Kostenregelung: Jede Partei trägt die ihr bei der Umsetzung der Vereinbarung entstehenden Kosten selbst. Eine allfällige Kostenteilung bei spezifischen Zusammenarbeitsprojekten wird bei Bedarf in einer DV geregelt. Das Rahmenabkommen mit den USA enthält keine Kostenregelung, während in der Gripen-Rahmenvereinbarung die Kosten für die Schweizer Beschaffung in Anhang 1 und 2 geregelt sind, was jedoch nicht untersucht wurde.

Im jährlichen Bericht über die internationalen Verträge gibt der Bundesrat die erwarteten Folgekosten der abgeschlossenen Abkommen an. Bei den 16 Rahmenabkommen, die im Bericht aufgeführt wurden (darunter die drei mit Spanien), heisst es, sie hätten keine Kostenfolgen. Dies trifft auch auf die Gripen-Rahmenvereinbarung zu, weil die darin enthaltene Kostenregelung nur im Falle einer tatsächlichen Beschaffung gültig wird. Das Rahmenabkommen mit Italien von 2003 sowie jenes mit Frankreich von 2012 wurden (noch) nicht im Bericht aufgeführt.

5.2.2 Durchführungsvereinbarungen

Die Rahmenabkommen zur Rüstungszusammenarbeit sehen vor, dass die Details einer Zusammenarbeit bei Bedarf in einer DV geregelt werden. Bei armasuisse gibt es keine Übersicht über die DV, die basierend auf den Rahmenabkommen abgeschlossen werden, bzw. keine Stelle, welche über eine Liste dieser Verträge verfügt: Die Stabsstelle Aussenbeziehungen kümmert sich nur um die Rahmenabkommen, nicht aber um die DV, und der Rechtsdienst von armasuisse hat ebenfalls keine Übersicht.

Auf Anfrage der PVK hat armasuisse (Stabsstelle Aussenbeziehungen) durch eine Umfrage bei den einzelnen Bereichen erhoben, welche Vereinbarungen im Untersuchungszeitraum abgeschlossen wurden. armasuisse hat der PVK daraufhin sechs Vereinbarungen zugestellt, wobei vier davon aus der Evaluation ausgeschlossen

werden mussten: Zwei der zugestellten DV³⁰³ wurden vor dem betrachteten Untersuchungszeitraum von 2010 bis 2013 abgeschlossen, bei einem Dokument handelte es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag³⁰⁴ und bei einem vierten ist die Schweiz nicht Vertragspartner³⁰⁵. Bei den restlichen zwei Abkommen handelt es sich um die Durchführungsvereinbarung für die F/A-18-Nutzergruppe (vgl. Tabelle 36).

Der Abgleich mit den verschiedenen Verzeichnissen, namentlich mit der Datenbank Staatsverträge sowie mit den auf der jährlichen Liste der Themen und Projekte für Rüstungsgespräche aufgeführten DV, gab Hinweise auf weitere Vereinbarungen, welche die PVK von armasuisse zusätzlich einverlangte. Die drei schliesslich zugestellten bilateralen DV sind in Tabelle 35 aufgeführt. Bei einzelnen Hinweisen blieb bis zum Schluss offen, ob es eine DV gibt oder nicht.

³⁰³ Arrangement technique entre le ministre de la Défense de la République française et le chef du Département de la défense, de la protection de la population et des sports de la Confédération suisse portant sur les échanges d'informations dans le domaine des hélicoptères de transport vom 7. Mai 1998; Project Arrangement under the Memorandum of Understanding concerning the Cooperative Framework for the F/A-18 Program dated September 23, 2005, Project Arrangement No. 001 Department of Defence of Australia and the Department of National Defence of Canada and the Ministry of Defense of the Republic of Finland and the Federal Department of Defense, Civil Protection and Sports of the Swiss Confederation and the Department of Defense of the United States of America concerning the F/A-18 International Structural Integrity Program (FISIP) vom 30. Juli 2008.

³⁰⁴ Technical Assistance Agreement, #TA-4052-12 between Aurora Flight Sciences Corporation, an entity incorporated in the State of Delaware [...] and the Swiss Confederation represented by their Federal Department of Defense, Civil Protection and Sports (DDPS) acting through, armasuisse, Aeronautical Systems [...] and RUAG Schweiz AG [...] acting through its division RUAG Aviation vom 16. Nov. 2012: Es handelt sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, weil 1) Parteien sind nicht Völkerrechtssubjekte; 2) Parteien sind nicht frei, ihren Willen zu äussern (vgl. S. 6, II. §124.8 (1)); 3) Vertrag unterliegt nationalem Recht (vgl. S. 6, II. §124.8 (2)).

³⁰⁵ Technical Arrangement between the Ministry of Defense of the Italian Republic and the Department of Defense of the United States of America Regarding the Installations/Infrastructure in Use by US Forces in San Vito dei Normanni, Italy.

Durchführungsvereinbarungen im Rüstungsbereich

Vertragspartner	Titel der Vereinbarung (gekürzt)	Jahr ¹
Deutschland	Technische Vereinbarung Nr. 5 Bekleidung und Ausrüstung zur Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport betreffend Rüstungskoooperation vom 6.5.2009	2013
Finnland	Implementing Arrangement (IA) to the MoU between the Ministry of Defence of the Republic of Finland and Swiss Federal Council in respect of Defence Materiel Cooperation between the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport in respect of Joint Statement on the Development of increased mutual Cooperation in relation with F/A-18 C/D Fighter Aircraft (update for the implementing phase)	2012
Dänemark	Multi-Lateral Co-operation Agreement (MCA) concerning the Network Management System (NMS) Development and Sustainment concluded between The Ministry of Defence of the Kingdom of Denmark and Switzerland Federal Department of Defence, Civil Protection and Sports	2011

Quelle: Erhebungen PVK

¹ Angegeben ist das Jahr der Unterzeichnung der Vereinbarung durch die Schweiz.

In den Gesprächen mit armasuisse wurden neben der F/A-18-Nutzergruppe drei weitere Nutzergruppen erwähnt, an denen die Schweiz teilnehme. Die Teilnahme an den Nutzergruppen wurde als primärer Anlass genannt, dass mit den entsprechenden Ländern bilaterale Rahmenabkommen zur Rüstungszusammenarbeit abgeschlossen wurden. Deshalb entschied die PVK, die im Untersuchungszeitraum gültigen Vertragsgrundlagen für diese multinationalen Nutzergruppen ebenfalls zu untersuchen. Die zugestellten Vertragsgrundlagen sind in Tabelle 36 aufgelistet.

Multinationale Durchführungsvereinbarungen zu Nutzergruppen

Vertragspartner	Titel der Vereinbarung (gekürzt)	Jahr ¹
Australien, Kanada, Finnland, Kuwait, Spanien, USA	MoU among the Department of Defence of Australia and the Department of National Defence of Canada and the Ministry of Defense of the Republic of Finland and the Ministry of Defense of the State of Kuwait and the Ministry of Defense of the Kingdom of Spain and the Federal Department of Defense, Civil Protection and Sports of the Swiss Confederation and the Department of Defense of the United States of America concerning the Cooperative Framework for the F/A-18 Program	2006
Australien, Kanada, Finnland, Kuwait, Malaysia, Spanien, USA	Amendment One to the MoU among the Department of Defence of Australia and the Department of National Defence of Canada and the Ministry of Defense of the Republic of Finland and the Ministry of Defense of the State of Kuwait and the Ministry of Defense of the Kingdom of Spain and the Federal Department of Defense, Civil Protection and Sports of the Swiss Confederation and the Department of Defense of the United States of America concerning the Cooperative Framework for the F/A-18 Program	2010
Belgien, Dänemark, Irland, Spanien	PIRANHA Agreement concerning the PIRANHA Group Europe (PGE) between the Minister of Defence of the Kingdom of Belgium and the Ministry of Defence of the Kingdom of Denmark and the Department of Defence of the Republic of Ireland and the Minister of Defence of the Kingdom of Spain and the Swiss Confederation	2008
Deutschland ²	Rahmenvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit im Programm Kampfpfanzler Leopard 2	1985
Schweden, Norwegen, Finnland, Niederlande, Dänemark	Agreement between the Kingdom of Sweden and the Kingdom of Norway and the Republic of Finland and the Swiss Confederation and the Kingdom of the Netherlands and the Kingdom of Denmark concerning CV 90 Club	2010

Quelle: Erhebungen PVK

- ¹ Angegeben ist das Jahr der Unterzeichnung der Vereinbarung durch die Schweiz.
- ² DV wurde bilateral zwischen Deutschland und den einzelnen Teilnehmerstaaten Österreich, Kanada, Dänemark, Finnland, Niederlande, Norwegen, Schweden und Schweiz abgeschlossen.

Vertragspartner ist bei den bilateralen DV das VBS (in einem Fall handelnd für den Bundesrat) und das ausländische Verteidigungsministerium. Die DV zu den multinationalen Nutzergruppen hat in einem Fall das VBS mit den jeweiligen Verteidigungsministerien abgeschlossen (F/A-18), bei den übrigen tritt der Staat, d. h. die Eidgenossenschaft, als Vertragspartner auf, jeweils vertreten durch armasuisse.

5.2.2.1 Zeitliche Gültigkeit

Die bilateralen DV traten am Tag ihrer Unterzeichnung durch die Schweiz oder wenige Tage später in Kraft. Die Kündigungsfrist beträgt bei der DV zur Bekleidung mit Deutschland drei, bei den übrigen zwei DV sechs Monate.

Die multilaterale DV zur F/A-18-Nutzergruppe trat rund fünf Monate rückwirkend in Kraft; die übrigen DV zu Nutzergruppen wurden zwei bis vier Monate nach Unterzeichnung durch die Schweiz rechtskräftig. Die Kündigungsfristen betragen bei der Piranha-Nutzergruppe drei Monate, bei der F/A-18-Nutzergruppe ein halbes

Jahr, beim CV-90-Club ein ganzes Jahr und beim Leopard-Kampfpanzerprogramm gar zwei Jahre.

Die DV im Rüstungsbereich sind im Vergleich zu jenen im Ausbildungsbereich längerfristiger Natur: Die bilaterale DV zur Bekleidung mit Deutschland ist auf fünf Jahre befristet, die DV zur F/A-18-Nutzergruppe ist auf 10 Jahre befristet, aber verlängerbare, und die übrigen DV im Rüstungsbereich sind unbefristet.

5.2.2.2 Kosten

Von den acht DV ist nur das bilaterale Abkommen mit Finnland in den Berichten über die internationalen Verträge aufgeführt: Gemäss diesen Angaben verursacht es keine Folgekosten. Die Kostenregelung in den einzelnen DV wurde nicht untersucht.

5.2.3 Absichtserklärungen

In der Datenbank der Staatsverträge des EDA sind nicht nur rechtlich verbindliche Abkommen, sondern auch wichtige unverbindliche Absichtserklärungen aufgeführt. Im Bereich der militärischen Verteidigung sind deren zwei enthalten, die auch für die Zusammenarbeit bei der Rüstung sowie bei der militärischen Ausbildung relevant sind (vgl. Tabelle 37): eine mit Schweden und eine mit Israel. Weil beide Absichtserklärungen aufgrund eines Bedürfnisses zur Zusammenarbeit im Rüstungsbereich abgeschlossen wurden, werden sie in der Evaluation im Teil zur Rüstungszusammenarbeit analysiert.

Tabelle 37

Absichtserklärungen zur militärischen Verteidigung

Vertragspartner	Titel der Vereinbarung (gekürzt)	Jahr ¹
Israel	Declaration of Intent between the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland and the Ministry of Defence of the State of Israel regarding Cooperation on Defence Issues	2013
Schweden	Declaration of Intent on Enhanced Cooperation between the Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden and the Swiss Federal Council in the fields of security policy and defence	2012

Quelle: Erhebungen PVK

¹ Angegeben ist das Jahr der Unterzeichnung der Vereinbarung durch die Schweiz.

Beide Absichtserklärungen tragen die Bezeichnung «Declaration of Intent», womit ihr Status klar wird. Der im Titel angegebene Anwendungsbereich ist mit Zusammenarbeit in Verteidigungsangelegenheiten (Israel) bzw. Zusammenarbeit auf den Gebieten der Sicherheitspolitik und Verteidigung breiter als bei den Rahmenabkommen, die in der Regel bereits im Titel entweder auf den Bereich der Ausbildung oder der Rüstung beschränkt sind. Beide Absichtserklärungen sind nur zwei Seiten lang.

Vertragspartner bei der Absichtserklärung mit Schweden ist auf Schweizer Seite das VBS, handelnd im Namen des Bundesrates, und auf schwedischer Seite das Verteidigungsministerium. Die Absichtserklärung wurde laut Interviewaussagen und Bundesratsantrag³⁰⁶ im Zusammenhang mit der damals geplanten Gripen-Beschaffung abgeschlossen. Sie verweist auf die bestehenden Rahmenabkommen zur Ausbildungs- und Rüstungszusammenarbeit und betont den Willen zur Verstärkung der Zusammenarbeit. Die genannten möglichen Bereiche der Zusammenarbeit betreffen überwiegend die Rüstung, indem etwa die Kooperation bei Forschung und Entwicklung, der Erfahrungsaustausch zu technischen Aspekten, die Kooperation beim Unterhalt von Rüstungsgütern oder bei der Evaluation neuer Produkte angesprochen wird. Einer von sechs Punkten betrifft aber ausdrücklich auch die Ausbildungszusammenarbeit. Daneben wird der sicherheitspolitische Dialog auf hochrangiger Ebene sowie eine mögliche Kooperation im Bereich der militärischen Friedensförderung erwähnt. Die Absichtserklärung enthält dagegen keine über diese allgemeine Nennung möglicher Zusammenarbeitsbereiche hinausgehenden Regelungen zu Modalitäten der Zusammenarbeit oder zu den Kosten. Auch gibt es keine Angaben zur zeitlichen Gültigkeit.

Die Absichtserklärung mit Israel wurde zwischen den Verteidigungsministerien abgeschlossen, und zwar laut Interviewaussagen und Bundesratsantrag³⁰⁷ auf Wunsch Israels. Gemäss übereinstimmenden Auskünften hätte Israel mit der Schweiz gerne ein Rahmenabkommen als Grundlage für die Zusammenarbeit, gerade im Rüstungsbeschaffungsbereich (möglicher Drohnenkauf), abgeschlossen, was die Schweiz jedoch aus aussenpolitischen Überlegungen ablehnte. So wurde schliesslich 2013 die Absichtserklärung verabschiedet, die zwar eine vertragsähnliche Struktur aufweist, jedoch keine verbindlichen Regelungen enthält. Die Absichtserklärung erwähnt in Artikel 2 als mögliche Bereiche einer Zusammenarbeit zunächst den strategischen Dialog, der im Rahmen einer Arbeitsgruppe einmal jährlich stattfinden soll. Anschliessend werden sieben Punkte einer möglichen Kooperation erwähnt: offizielle Besuche von Delegationen der Verteidigungsministerien und ihrer Streitkräfte; Erfahrungsaustausch zwischen Spezialisten; Austausch wissenschaftlicher Informationen; Informationsaustausch bezüglich Ausrüstung und anderer technischer Aspekte; gegenseitige Einladungen zu Kursen und Symposien; Organisation von und Teilnahme an Sportanlässen; Meinungsaustausch bezüglich internationalem humanitärem Recht und Menschenrechten. Über die Arbeitsgruppe hinaus werden keine Angaben zu Modalitäten der Zusammenarbeit oder zu Kostenregelungen gemacht. Auch gibt es keine Angaben zur zeitlichen Gültigkeit.

³⁰⁶ VBS, An den Bundesrat, Absichtserklärung über eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem Verteidigungsministerium des Königreichs Schweden und dem VBS auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Bern, 19. Juni 2012.

³⁰⁷ VBS, An den Bundesrat, Absichtserklärung (Declaration of Intent) zwischen dem VBS und dem Verteidigungsministerium Israels über Kooperation in Verteidigungsangelegenheiten, Bern, 8. Okt. 2012.

5.3

Durchgeführte Aktivitäten

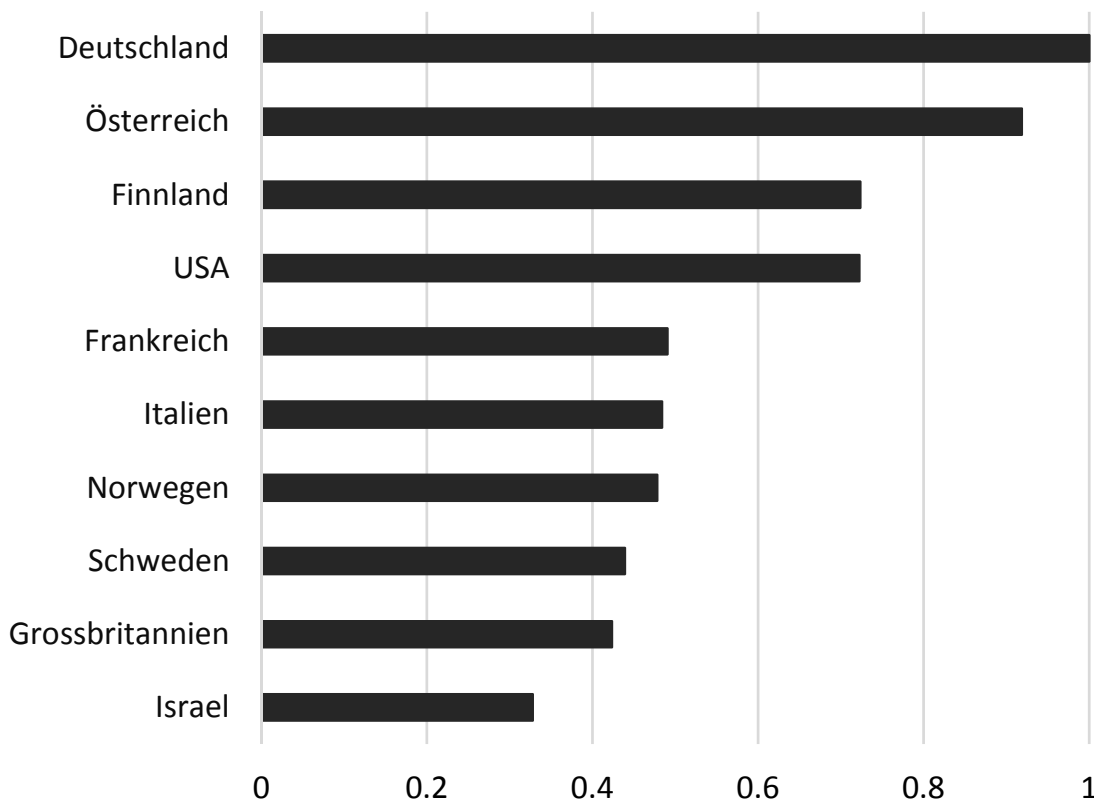
Für die Analyse der Kooperationsaktivitäten im Rüstungsbereich wurden die Listen für «Allgemeine Themen und Projekte für die Rüstungsgespräche auf Stufe Rüstungschef» (Listen Themen und Projekte) ausgewertet, welche armasuisse als Grundlage dienten, um die Gespräche für die Jahre 2011 bis 2014 zu planen. Im Gegensatz zu den Angaben bei der Ausbildung, die detailliert, vollständig und mit Ausnahme der Kosten ziemlich systematisch sind, sind die Angaben auf den Listen viel uneinheitlicher und unvollständiger (z. B. fehlende Angaben zu Rüstungsvolumen, unterschiedlich ausführliche Themenbeschreibungen pro Land). Die Listen vermitteln deshalb nur einen groben Überblick zu den Kooperationsaktivitäten.

5.3.1

Rüstungsaktivitäten nach Land

Die Schweiz hat im betrachteten Zeitraum mit insgesamt 19 Staaten Aktivitäten durchgeführt. Mit der grossen Mehrheit der Staaten standen in allen vier Jahren Aktivitäten an (vgl. Abbildung 22). Nimmt man die Länge der Ausführungen zu den Themen der Zusammenarbeit pro Land als Indikator für die Bedeutung der Zusammenarbeit, steht Deutschland an erster Stelle, gefolgt von Österreich, was sich durch die enge Kooperation im Rahmen der D-A-CH-Gespräche erklärt. An dritter und vierter Stelle folgen Finnland und die USA, mit welchen im betrachteten Zeitraum auch verschiedene Themen bearbeitet wurden. Danach kommen die Nachbarstaaten Frankreich und Italien. Singapur und Australien standen nur in drei der vier Jahre auf den Listen, Südafrika nur in zwei Jahren, während zu Malaysia und Kuwait nur in einem Jahr ein Projekt aufgelistet ist, hingegen keine Themen der Zusammenarbeit angegeben wurden.

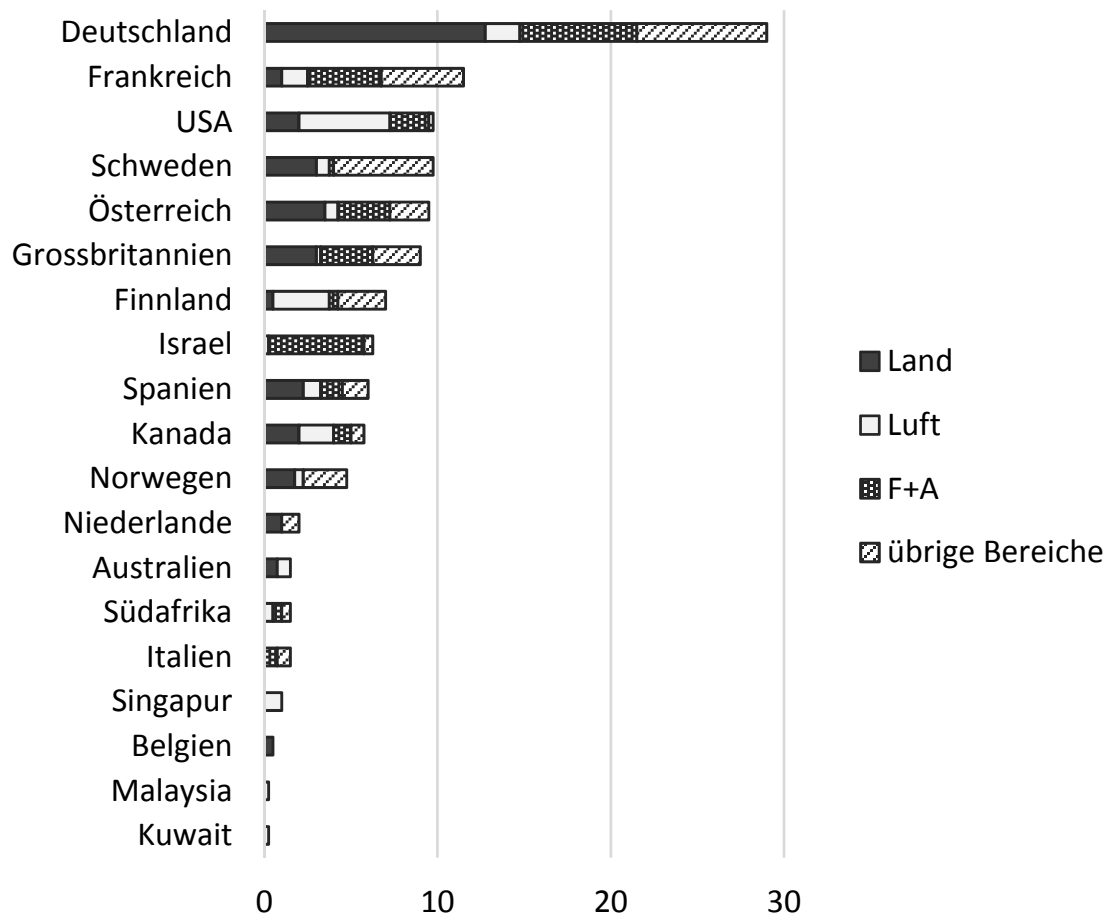
Partnerländer nach Anzahl Jahren der Zusammenarbeit und Themenbedeutung (Index [0;1], Maximum = 1)



Quelle: Listen Themen und Projekte, Berechnung der PVK

Auf der Liste werden neben den Themen der Zusammenarbeit auch die Projekte pro Land aufgeführt. Total hatte armasuisse pro Jahr durchschnittlich 117 Projekte am Laufen. Aufgeschlüsselt nach Ländern ist Deutschland gemessen an der Zahl der Projekte, die bearbeitet wurden, mit Abstand der wichtigste Partnerstaat (knapp 30 laufende Projekte pro Jahr). Es folgen Frankreich, die USA, Schweden, Österreich und Grossbritannien mit rund 10 Projekten vor einer Ländergruppe mit sechs bis sieben jährlichen Projekten (Finnland, Israel, Spanien, Kanada). Im Vergleich zur Betrachtung nach Themen ist Frankreich bei den konkreten Projekten deutlich wichtiger, während Österreich und Italien an Gewicht einbüßen (vgl. Abbildung 23).

Anzahl Projekte pro Jahr nach Partnerländern und Kompetenzbereich



Quelle: Listen Themen und Projekte, Berechnung der PVK

Schliesslich sind in den Listen bei den einzelnen Ländern die Rüstungsvolumina angegeben, zumeist aufgeteilt nach einzelnen Projekten. Bei vielen Projekten fehlen jedoch diese Angaben und die Beträge können zuweilen nicht eindeutig zugeordnet werden. Es ist zudem nicht auszuschliessen, dass bei Projekten, die mehrere Länder betreffen, das Rüstungsvolumen doppelt aufgeführt ist. Summiert man die angegebenen Zahlen, ergibt sich im Durchschnitt auf jeder Liste ein Betrag von 14,6 Milliarden Franken. Dies ist ein Mehrfaches des jährlichen Rüstungsbudgets, womit deutlich wird, dass die Beträge nicht nach einzelnen Jahren abgegrenzt worden sind.

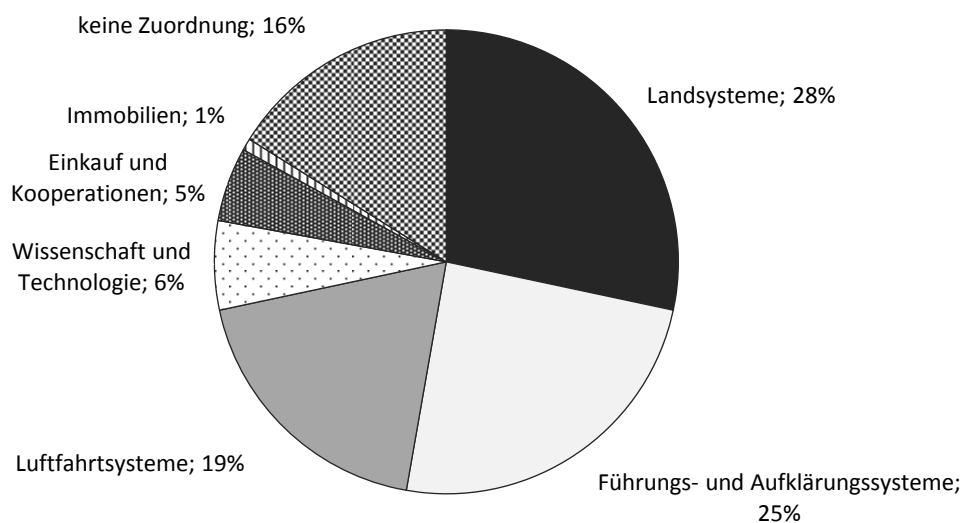
Angaben zum Rüstungsvolumen sind bei 13 der 19 Länder vorhanden, mit welchen gemäss den Listen im untersuchten Zeitraum Kooperationsaktivitäten stattgefunden haben. Nach einzelnen Ländern aufgeschlüsselt, bleibt Deutschland mit Abstand der wichtigste Partnerstaat. Die USA, Österreich, Frankreich und Spanien weisen dagegen bereits nur ein etwa halb so grosses Volumen auf. Aufgrund der grossen Unsicherheit bezüglich der Bedeutung der Angaben wird auf eine detailliertere Darstellung verzichtet.

5.3.2 Rüstungsaktivitäten nach beteiligten Akteuren

Auf den Listen ist ebenfalls angegeben, wie viele Projekte die einzelnen Kompetenzbereiche von armasuisse am Laufen haben. Von den insgesamt jährlich 117 laufenden Projekten von armasuisse entfallen rund 30% auf den Kompetenzbereich Landsysteme, 25% auf den Bereich Führungs- und Aufklärungssysteme und 20% auf den Kompetenzbereich Luftfahrtsysteme.. Die Kompetenzbereiche Wissenschaft und Technologie, Einkauf und Kooperationen und insbesondere Immobilien sind dagegen deutlich weniger auf internationaler Ebene aktiv. Bei 15% fehlt auf den Listen eine klare Zuordnung.

Abbildung 24

Anteil Projekte nach Kompetenzbereich von armasuisse



Quelle: Listen Themen und Projekte, Berechnung der PVK

Bei den Partnerländern lassen sich unterschiedliche Schwerpunkte der Zusammenarbeit erkennen (vgl. Abbildung 23). Bei den USA, Finnland, Singapur, Malaysia und Kuwait steht der Luftbereich im Vordergrund. Mit Deutschland liegt der Schwerpunkt auf den Landsystemen, wobei auch die Führungs- und Aufklärungssysteme sowie die übrigen Kompetenzbereiche viel mit diesem Land zusammenarbeiten. Mit Frankreich und Israel ist eindeutig die Zusammenarbeit bei den Führungs- und Aufklärungssystemen am wichtigsten.

5.4 Bewertung der Umsetzung im Rüstungsbereich

Die Umsetzung wird anhand von zwei Hauptkriterien bewertet:

- Einhaltung der rechtlichen Vorgaben;
- Einhaltung der strategischen Vorgaben.

5.4.1 **Einhaltung der rechtlichen Vorgaben**

Zusammenfassung

Die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben ist im Rüstungsbereich insgesamt hinreichend. Die Abkommen sind auf den Armeeauftrag der Verteidigung ausgerichtet und die Mehrheit von ihnen deckt sämtliche im Militärgesetz aufgelisteten Kooperationsbereiche ab. In einigen Rahmenabkommen wird die Industriezusammenarbeit nicht ausdrücklich erwähnt, kommt aber in den zugehörigen DV trotzdem vor. Zudem fehlt bei vier Staaten, die mit der Schweiz an Nutzergruppen teilnehmen, ein bilaterales Rahmenabkommen, weshalb etwas fraglich ist, inwiefern die Rahmenabkommen für eine solche Teilnahme tatsächlich eine zwingende Voraussetzung darstellen, wie dies in Interviews behauptet wurde.

Die wenigen rechtlichen Vorgaben zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge wurden, abgesehen von einer Ausnahme, umgesetzt, doch scheint die Verbindlichkeit der Rahmenabkommen nach wie vor nicht allen Beteiligten klar zu sein. Die Einschätzung der Rahmenabkommen als Verträge von beschränkter Tragweite, die nicht publiziert werden müssen, ist nicht ganz offensichtlich, weil mit den meisten Rahmenabkommen und DV unter anderem auch eine engere Zusammenarbeit der Rüstungsindustrien angestrebt wird und damit neben Behörden auch Private ein Interesse an ihnen haben dürften. Warum die DV abgesehen von einer Ausnahme trotz ihres unbefristeten Charakters nirgends publiziert sind, ist nicht einleuchtend.

In diesem Abschnitt wird die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben bewertet. Die Bewertung folgt der Struktur von Kapitel 2, indem zuerst auf die Einhaltung des rechtlichen Auftrags, anschliessend auf die Einhaltung der Vorgaben für die verschiedenen Phasen des Vertragsabschlusses und schliesslich auf die Einhaltung der VBS-internen rechtlichen Vorgaben eingegangen wird.

5.4.1.1 **Rechtlicher Auftrag**

Zusammenfassung

Die in Artikel 109b Absatz 2 MG vorgesehenen Gegenstände von Rüstungskoperationen sind in den Rahmenabkommen enthalten. Nur in drei Rahmenabkommen fehlen die Bedingungen der Zusammenarbeit mit der Industrie im Rüstungsbereich. In der Praxis kamen in den DV sämtliche Gegenstände vor, auch bei Ländern, bei welchen die Industriezusammenarbeit im Rahmenabkommen nicht vorgesehen ist.

Bezüglich der Aufträge der Armee sind die internationalen Rüstungsabkommen ausschliesslich auf die Verteidigung ausgerichtet. Nur die beiden Absichtserklärungen gehen darüber hinaus und sprechen auch die Bereiche Katastrophenhilfe und Friedensförderung an.

Die PVK hat analysiert, wie die Vorgaben von Artikel 109b MG umgesetzt werden. Zudem wurde die Ausrichtung auf die verschiedenen Aufträge der Armee untersucht.

5.4.1.1.1

Artikel 109b Absatz 2 Militärgesetz: Inhalte der Zusammenarbeit

Artikel 109b MG zur Rüstungskoooperation ist erst per 2011 in Kraft getreten. Als Rechtsgrundlage der Rahmenabkommen Rüstung, die vorher abgeschlossen wurden, wird in den Berichten zu den internationalen Verträgen auf Artikel 7a Absatz 2 Buchstabe d RVOG verwiesen, bzw. für Abkommen, die vor 2004 abgeschlossen wurden, auf die entsprechende frühere Bestimmung im GVG³⁰⁸. Dies bedeutet, dass die Rahmenabkommen Rüstung als Verträge von beschränkter Tragweite eingestuft wurden. In den beiden seit Inkrafttreten von Artikel 109b MG unterzeichneten Rahmenabkommen³⁰⁹ wurde in den Bundesratsanträgen jeweils auf den neuen Gesetzesartikel verwiesen, während im Bericht des Bundesrates im einen Fall Artikel 7a Absatz 2 Buchstabe d RVOG noch als Grundlage angegeben ist. Nur bei der 2012 abgeschlossenen Gripen-Rahmenvereinbarung wurde im Bericht des Bundesrates bisher auf Artikel 109b MG sowie auch auf Artikel 48a MG verwiesen, weil das Abkommen auch Aspekte der Ausbildung umfasst. Zwei Rahmenabkommen³¹⁰ sind nicht in den Berichten über internationale Verträge publiziert, weshalb zur Rechtsgrundlage keine Angabe vorhanden ist.

Von den drei DV wurde nur jene mit Finnland von 2012 in den jährlichen Berichten des Bundesrates publiziert. Als Rechtsgrundlage ist hier Artikel 109b MG angegeben. Die Verträge zu den Nutzergruppen wurden allesamt nicht publiziert.

Um zu bewerten, inwiefern die Abkommen dem jetzigen gesetzlichen Auftrag entsprechen, hat die PVK die Inhalte aller Abkommen den folgenden, in Artikel 109b Absatz 2 MG vorgesehenen Gegenständen der Zusammenarbeit zugewiesen:

- a. *Rüstungsbeschaffung;*
- b. *wehrtechnische Forschung und Entwicklung, Qualitätssicherung sowie Instandhaltung;*
- c. *Informations- und Datenaustausch;*
- d. *Bedingungen der projektspezifischen Zusammenarbeit mit der Industrie im Rüstungsbereich;*
- e. *Festlegung von gemeinsamen Projekten in diesem Bereich.*

In der Folge wird untersucht, welche Gegenstände der Zusammenarbeit in den Rahmenabkommen vorgesehen sind und welche faktisch in den DV vorkommen.

³⁰⁸ Art. 47^{bis}b Geschäftsverkehrsgesetz (GVG).

³⁰⁹ Abschluss des Rahmenabkommens mit Frankreich 2012 und Verlängerung des Rahmenvertrags mit Spanien 2013.

³¹⁰ Italien 2003 und Frankreich 2012.

Rahmenabkommen

Hinsichtlich der Ziele und des Anwendungsbereichs der Abkommen enthalten die meisten Abkommen einen mehr oder weniger identischen Standardtext. 13 der 16 Rahmenabkommen³¹¹ decken alle in Artikel 109b Absatz 2 MG genannten Gegenstände der Rüstungskooperationsabkommen ab. Zehn von diesen erwähnen zudem den Informationsaustausch betreffend Kompensationsprogramme als eigenen Gegenstand. Bei den Abkommen mit Dänemark, Irland und Österreich wird Buchstabe d nicht erwähnt (Bedingungen der projektspezifischen Zusammenarbeit mit der Industrie im Rüstungsbereich), und nur das Abkommen mit Dänemark enthält den Hinweis auf den Informationsaustausch betreffend Kompensationsprogramme. Als Sonderfall ist die Gripen-Rahmenvereinbarung zu bezeichnen, die alle Gegenstände abdeckt, jedoch zusätzlich den Umfang, Preis und Zeitplan des Beschaffungsvorhabens festlegt und damit über die übrigen Rahmenabkommen hinausgeht.

Tabelle 38

Rechtsgrundlage der Rahmenabkommen (N=16)

Artikel 109b Absatz 2 MG	Anzahl
Buchstaben a–e	13
Buchstaben a, b, c, e; ohne d	3

Die Absichtserklärung mit Schweden von 2012 erwähnt neben all den in Artikel 109b Absatz 2 MG genannten Gegenständen den regelmässigen sicherheitspolitischen Dialog, die Ausbildungszusammenarbeit und die Förderung des internationalen Friedens und ist deshalb nicht als ein reines Rüstungsabkommen einzustufen.

In der Absichtserklärung mit Israel geht es primär um den Informations- und Datenaustausch (Bst. c von Art. 109b Abs. 2 MG).

Durchführungsvereinbarungen

Bei den drei vorliegenden bilateralen DV zur Rüstung werden sämtliche Gegenstände der Kooperation (Buchstaben a–e von Art. 109b Abs. 2 MG) angesprochen. Die der PVK vorliegenden DV bezüglich User Groups decken ebenfalls alle in Artikel 109b Absatz 2 MG genannten Gegenstände der Rüstungskooperationsabkommen ab. Die bis heute geltende Rahmenvereinbarung mit Deutschland zum Kampfpanzer Leopard 2 aus dem Jahr 1985 erwähnt auch Kompensationsgeschäfte und -verpflichtungen.

In Tabelle 39 ist dargestellt, inwiefern den DV Rahmenabkommen zugrunde liegen, welche die in Artikel 109b Absatz 2 MG genannten Gegenstände abdecken. Da es sich bei den Nutzergruppen um multinationale Verträge handelt, resultieren aus den sieben DV schliesslich zwanzig Vertragsbindungen.

³¹¹ Die beiden Vertragsverlängerungen mit Spanien werden nicht gezählt.

Rechtsgrundlage der Durchführungsvereinbarungen

Artikel 109b Absatz 2 MG	Vertragsbindungen DV	Vertragsbindungen Nutzergruppen	Vertragsbindungen Total
mit RA Buchstaben a–e	2	10	12
mit RA Buchstaben a–c und e (ohne d)	1	3	4
ohne RA	0	4	4
<i>Total</i>	3	17	20

Wie Tabelle 39 verdeutlicht, basieren 12 der 20 Vertragsverhältnisse, die auf Durchführungsebene eingegangen wurden, auf einem umfassenden Rahmenabkommen, das alle Punkte der Durchführungsvereinbarung explizit abdeckt. Bei vier weiteren ist zwar ein Rahmenabkommen vorhanden, doch erwähnt dieses den Punkt der Zusammenarbeit mit der Rüstungsindustrie, der in der DV vorkommt, nicht ausdrücklich. Da die Rahmenabkommen die Bereiche der Zusammenarbeit aber in der Regel nicht abschliessend aufzählen, kann die Rechtsgrundlage dennoch als gegeben betrachtet werden. Bei vier weiteren Vertragsverbindungen fehlt schliesslich ein Rahmenabkommen als Rechtsgrundlage. Es handelt sich dabei um die Vertragsbeziehungen, die die Schweiz beim F/A-18-Framework mit Australien, Kanada, Kuwait und Malaysia eingegangen ist.

5.4.1.1.2 Bezug zu den Aufträgen der Armee

Die PVK hat die einzelnen Verträge aufgrund ihres Inhalts den Hauptaufträgen der Armee zugeordnet, um die Rüstungszusammenarbeit unter dieser Perspektive charakterisieren zu können. Noch stärker als bei der Ausbildungszusammenarbeit (vgl. Kapitel 4.4.1.1.3) sind die Kooperationsabkommen im Rüstungsbereich auf die Verteidigung ausgerichtet.

Rahmenabkommen

Die Unterscheidung der Rahmenabkommen Rüstung in Bezug auf den Auftrag der Armee zeigt auf, dass alle 16 Abkommen ausschliesslich die Verteidigung gegen einen militärischen Angriff betreffen.

Bei den zwei Absichtserklärungen sind zusätzlich, mindestens indirekt, die Aufträge Katastrophenhilfe und Friedensförderung im Ausland angesprochen:

- Absichtserklärung Schweden 2012: Als eines der fünf Zusammenarbeitsgebiete wird das Training von Armeeinghörigen bezüglich Verteidigung und «protection of the population» (Bevölkerungsschutz) genannt. Erwähnt wird also, zumindest indirekt, auch die Katastrophenhilfe. Zudem ist vom Gebrauch von militärischen Anlagen für die Förderung des internationalen Friedens die Rede, was zum Auftrag der Friedensförderung im Ausland gehört.
- Absichtserklärung Israel 2013: Als Option ist die verstärkte Zusammenarbeit der Zivilschutzorganisationen beider Länder vorgesehen, was die Katastrophenhilfe betrifft. Zudem wird erwähnt, dass u.a. Gespräche bezüglich des

humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte stattfinden können, was dem Auftrag Friedensförderung im Ausland zugeordnet werden kann. Zudem werden die Organisation von Sportanlässen und die Teilnahme daran erwähnt.

Durchführungsvereinbarungen

Die drei bilateralen DV sind, unter dem Gesichtspunkt des Auftrags der Armee, der Verteidigung gegen einen militärischen Angriff zuzuordnen. Sie gründen alle auf Rahmenabkommen, die ebenfalls diesem Auftrag zuzuordnen sind.

Die der PVK vorliegenden DV bezüglich User Groups betreffen ebenfalls alle den Auftrag der Verteidigung gegen einen militärischen Angriff. Wie Tabelle 39 zu entnehmen ist, basieren 13 von 17 Vertragsverbindungen, die im Rahmen dieser multinationalen Verträge eingegangen wurden, auf einem bilateralen Rahmenabkommen, das, wie oben dargelegt, ebenfalls diesen Auftrag umfasst. Bei vier Vertragsverbindungen (F/A-18-Framework mit Australien, Kanada, Kuwait und Malaysia) fehlt dagegen ein entsprechendes bilaterales Rahmenabkommen.

5.4.1.1.3 Bezug zum Kriegsmaterialgesetz

Ob das KMG eine relevante rechtliche Leitplanke für den Abschluss von Rahmenabkommen im Rüstungsbereich darstellt, ist unklar (vgl. Kapitel 2.2.4.1 und 2.5.1.1). Die PVK hat untersucht, inwiefern beim tatsächlichen Abschluss von Abkommen darauf Bezug genommen wird. Sie hat festgestellt, dass das KMG bei den Rahmenabkommen und Absichtserklärungen, die im Untersuchungszeitraum abgeschlossen wurden, in den zugehörigen Bundesratsanträgen nicht erwähnt ist. Es fällt jedoch auf, dass die Schweiz nur mit Ländern ein Rüstungsrahmenabkommen abgeschlossen hat, die in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung³¹² aufgeführt sind und für die Erleichterungen bei der Bewilligungspflicht bestehen.

5.4.1.2 Vertragsabschluss nach Phasen

Zusammenfassung

Zu den einzelnen Phasen lassen sich die folgenden zusammenfassenden Feststellungen machen:

- *Die Kontaktnahme mit ausländischen Stellen dürfte im Rüstungsbereich in der Regel von der Bewilligungspflicht ausgenommen sein.*
- *Dass das Mandat für die Verhandlungen auf Stufe des Departementsbereichs armasuisse nach Absprache mit dem Generalsekretariat erteilt wird, dürfte aufgrund des standardisierten Charakters der Rahmenabkommen in den meisten Fällen zulässig sein, doch ist sich die zuständige Stelle nicht bewusst, dass im Grundsatz ein Bundesratsmandat für internationale Abkommen notwendig wäre.*

³¹² SR 514.511.

- *Die Verhandlung wird in der Regel anhand von Standardtexten geführt. Die Rahmenabkommen werden entgegen der Praxisvorgabe trotz ihrer rechtlichen Verbindlichkeit in der Regel als «MoU» betitelt. Die Richtlinie, wonach beide Parteien das Abkommen jeweils auf der gleichen Stufe unterzeichnen, wird eingehalten.*
- *Der Bundesrat genehmigte in den letzten Jahren die Rahmenabkommen wie auch die Absichtserklärungen vor der Unterzeichnung, und die ermächtigten Personen haben die Abkommen auch tatsächlich unterzeichnet. Eine Ausnahme stellte die Gripen-Rahmenvereinbarung dar, die dem Bundesrat erst nachträglich zur Genehmigung vorgelegt wurde, weil sie zunächst als unverbindlich eingeschätzt wurde. Trotz der in diesem Kontext geführten Diskussionen wurde im Rahmen der Evaluation bei armasuisse die Aussage gemacht, die Rahmenabkommen seien nicht verbindlich. Der Status der Abkommen scheint nach wie vor nicht allen Beteiligten klar zu sein.*
- *Zusammen mit der Genehmigung delegiert der Bundesrat, rechtlich korrekt, den Abschluss von DV zur Umsetzung der Abkommen. In den untersuchten vier Jahren wurden allerdings lediglich drei bilaterale DV abgeschlossen. Diese umfassten auch die Zusammenarbeit mit der Industrie, die in einem Fall im Rahmenabkommen nicht ausdrücklich als Kooperationsbereich erwähnt war. Bei den DV zu den Nutzergruppen stellte die PVK fest, dass nicht mit allen Staaten bilaterale Rahmenabkommen bestehen. Es stellt sich deshalb die Frage, inwiefern die Aussage von armasuisse, dass Rahmenabkommen in erster Linie als Voraussetzung für die Teilnahme an User Groups dienen, zutrifft. Ausserdem zeigte sich auch hier, dass die Nutzergruppen die Zusammenarbeit mit der Industrie vorsehen, die zum Teil in den zugrunde liegenden Rahmenabkommen nicht explizit erwähnt ist.*
- *Die Zustimmung erfolgt bei Rahmenabkommen in aller Regel ohne formelles Verfahren durch Unterzeichnung. Beim einzigen Fall mit formellem Ratifizierungsprozess hat es mehrere Jahre gedauert, bis das Abkommen in Kraft treten konnte. Die übrigen Verträge sind innert nützlicher Frist in Kraft getreten. Auch bei den DV sind die zeitlichen Verzögerungen bis zum Inkrafttreten geringfügig.*
- *Im Gegensatz zu den Rahmenabkommen im Ausbildungsbereich sind jene zur Rüstung nicht in der Amtlichen Sammlung publiziert, weil sie als Verträge von beschränkter Tragweite behandelt werden, die nicht unter die Ausnahmebestimmung fallen. Diese Einschätzung ist jedoch nicht ganz eindeutig. Beinahe komplett ist die Datenbank Staatsverträge, die sogar die Absichtserklärungen umfasst, und auch bei den jährlichen Berichten des Bundesrates gibt es kaum Lücken. Die DV im Rüstungsbereich sind dagegen nirgends publiziert, obwohl sie unbefristet gültig sind. Die Gründe hierfür sind der PVK nicht bekannt. Die Forderung, dass ein Original in den Amtssprachen vorliegen soll, wird mehrheitlich nicht umgesetzt. Hauptsprache für Verträge ist Englisch. Weil keine Publikation in der Amtlichen Sammlung erfolgt, gibt es auch keine Übersetzungen.*

In der Folge werden die Zuständigkeiten beim Abschluss von internationalen Rahmenabkommen zur Rüstungszusammenarbeit dargestellt und mit den rechtlichen Vorgaben in Bezug gesetzt. Für DV gelten viele Vorgaben nicht, weil ihr Abschluss

in der Regel per Bundesratsbeschluss an ein untergeordnetes Niveau delegiert ist (vgl. Abschnitt 4.4.1.2.4).

5.4.1.2.1 Sondierung

Der Anstoss, ein Rahmenabkommen auszuhandeln, kann sowohl von übergeordneten Stellen als auch aus den einzelnen Kompetenzbereichen von armasuisse kommen. Die Stabsstelle Aussenbeziehungen von armasuisse führt in einem ersten Schritt eine Bedürfnisabklärung in allen Kompetenzbereichen durch und wägt Kosten und Nutzen ab.

Die Kontaktnahme mit ausländischen Staaten findet gemäss Interviewaussagen in der Regel durch die Stabsstelle Aussenbeziehungen von armasuisse statt, die sich dabei auch auf die Verteidigungsattachés stützt.

Da es sich um militärische Kontakte handelt, unterliegen sie grundsätzlich der VIMK. Diese sieht in Artikel 4 Buchstabe e jedoch die Ausnahme vor, dass die Gruppe armasuisse sowie die Rüstungsunternehmen des Bundes in ihrem Aufgabebereich ohne Bewilligung des Militärprotokolls internationale militärische Kontakte formell aufnehmen dürfen, sofern keine schweizerischen Militärpersonen, militärischen Stellen und Organisationen, militärischen Übungen, Veranstaltungen, Stäbe, Truppen, Schulen, Kurse oder Anlagen betroffen sind. Damit dürften die Sondierungskontakte von der Bewilligungspflicht ausgenommen sein.

5.4.1.2.2 Mandatierung

Die Ergebnisse der Sondierung werden laut Interviewaussagen dem für Rechtsanwendung zuständigen Bereich des GS VBS dargelegt und anschliessend dem Rüstungschef, d. h. dem Chef von armasuisse, unterbreitet, der über die Durchführung von Verhandlungen entscheidet. Bei politisch heiklen Ländern findet zusätzlich eine Absprache mit dem für die Sicherheitspolitik zuständigen Bereich des GS VBS (Sipol VBS) statt.

Inwiefern diese Praxis den rechtlichen Vorgaben entspricht, lässt sich nicht so genau sagen, weil es zur Erteilung eines Verhandlungsmandats keine klaren rechtlichen Vorgaben gibt, sondern lediglich Richtlinien. Demnach kann vom Grundsatz der Mandatserteilung durch den Bundesrat abgewichen werden, wenn die untergeordnete Ebene für die Genehmigung zuständig ist, was bei den Rahmenabkommen nicht zutrifft, oder wenn der Vertragstext weitgehend standardisiert ist. Letzteres ist in der Praxis zumeist der Fall. Die Stabsstelle Aussenbeziehungen von armasuisse verfügt über Modelltexte, an denen sie sich orientiert.

Eine Mandatierung durch den Bundesrat wäre allerdings notwendig, wenn deutlich vom Standardtext abgewichen wird oder wenn das Abkommen als politisch wichtig eingestuft wird. Gemäss Interviewaussagen wurde die Erteilung eines Mandats durch den Bundesrat allerdings nie in Erwägung gezogen. Es scheint, dass die entsprechenden Überlegungen nie gemacht wurden.

5.4.1.2.3 **Verhandlung**

Zur Verhandlungsführung gibt es keine rechtlichen Vorgaben. Wie offenbar üblich, werden bei Abkommen zur Rüstungszusammenarbeit bereits vor Beginn der offiziellen Verhandlungen Entwürfe erstellt. Die Rahmenabkommen haben grundsätzlich einen Standardtext, den armasuisse zusammen mit dem BJ definiert hat. Bei 14 der 18 Rahmenabkommen (vgl. Abschnitt 4.2.1.1) wurde die Bezeichnung «MoU» gewählt, obwohl diese gemäss den Praxisvorgaben der Direktion für Völkerrecht eigentlich nur in zwingenden Ausnahmefällen für verbindliche Abkommen verwendet werden sollte. Die Richtlinie zum Sprachgebrauch wurde somit mehrfach nicht beachtet.

Wenn ein ausgehandelter Vertragsentwurf vorliegt, wird eine Vorkonsultation beim BJ und bei der Direktion für Völkerrecht durchgeführt und finden je nach Ergebnis anschliessend noch Nachverhandlungen statt.

5.4.1.2.4 **Genehmigung**

Der Bundesrat verfügt mit Artikel 109b MG über die Kompetenz, völkerrechtliche Verträge zur Kooperation im Rüstungsbereich abzuschliessen. Wie im vorangehenden Kapitel erwähnt, wurden die zwei zwischen 2010 und 2013 abgeschlossenen Rahmenabkommen mit Spanien und Frankreich vor ihrer Unterzeichnung durch den Bundesrat genehmigt. In den Bundesratsbeschlüssen wird das VBS auch ermächtigt, im Einvernehmen mit dem EDA (Direktion für Völkerrecht) allfällige geringfügige nachträgliche Anpassungen an den Abkommen vorzunehmen. Auch die beiden Absichtserklärungen mit Schweden und Israel wurden vor der Unterzeichnung durch den Bundesrat genehmigt.

Eine Ausnahme stellt die Gripen-Rahmenvereinbarung mit Schweden dar. Das VBS sah ursprünglich keine Genehmigung durch den Bundesrat vor, weil es die Rahmenvereinbarung als unverbindlich einstufte. Die Vereinbarung wurde dem Bundesrat lediglich als Beilage zum Bundesratsantrag «Neues Kampfflugzeug TTE; Bericht der Subkommission TTE der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats vom 20. August 2012; Stellungnahme des Bundesrates neues Kampfflugzeug TTE» zur Kenntnis vorgelegt. Dies führte im Bundesrat zu Diskussionen. Schliesslich musste das VBS seine Position revidieren. Die Gripen-Rahmenvereinbarung wurde als verbindlich eingestuft und vom Bundesrat am 28. September 2012 nachträglich genehmigt.

Im Anschluss an die Diskussion um die Gültigkeit der Gripen-Rahmenvereinbarung wurde das BJ beauftragt, zusammen mit den zuständigen Stellen des VBS die Zuständigkeit von armasuisse für den Abschluss von Staatsverträgen abzuklären. Dies geschah in Form einer Informationsnotiz, die den Mitgliedern des Bundesrates am 18. Januar 2013 vorgelegt wurde. Darin sind die Abschlusskompetenzen, wie sie auch in diesem Bericht dargestellt werden (vgl. Kapitel 2.3.4), erläutert.

Nach der ganzen Diskussion um die Verbindlichkeit der Gripen-Rahmenvereinbarung war es für die PVK deshalb überraschend, dass im Rahmen der geführten Gespräche mit armasuisse die Aussage gemacht wurde, die Rahmenabkommen zur Rüstungskoooperation seien rechtlich nicht verbindlich und es würden damit keine Verpflichtungen eingegangen. Dies ist nicht zutreffend. Tatsache ist, dass die

Rahmenabkommen Rüstung bisher als Verträge von beschränkter Tragweite behandelt wurden (vgl. Kapitel 5.4.1.1.1). Aus der Informationsnotiz geht klar hervor, dass auch Verträge von beschränkter Tragweite dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Dies wurde mit Ausnahme der Gripen-Rahmenvereinbarung ja auch gemacht.

Subdelegation

Mangels einer Verordnungsbestimmung (vgl. Kapitel 2.3.4.2) müssen untergeordnete Verwaltungseinheiten durch den Bundesrat explizit zum Abschluss von DV ermächtigt werden. In den untersuchten Bundesratsbeschlüssen zur Genehmigung der Rahmenabkommen mit Spanien und Frankreich ist jeweils eine Subdelegation für den Abschluss von DV zur Umsetzung der Rahmenabkommen enthalten. In beiden Fällen wird *armasuisse* ermächtigt. Im untersuchten Zeitraum wurden allerdings keine DV abgeschlossen.

Weiter wurde im Rahmen der Evaluation untersucht, ob die drei bilateralen DV, die zwischen 2010 und 2013 abgeschlossen wurden (Dänemark [Network Management System], Deutschland [Bekleidung], Finnland [F/A-18]), entweder auf einem durch den Bundesrat genehmigten Rahmenabkommen beruhen oder direkt vom Bundesrat genehmigt worden sind. Direkt durch den Bundesrat wurde keine der drei DV genehmigt, jedoch liegt für alle drei Länder ein Rahmenabkommen vor, das zum Zeitpunkt des Abschlusses der jeweiligen Vereinbarung in Kraft war. Der Inhalt der DV hinsichtlich Rechtsgrundlage im MG (Art. 109b Abs. 2 Bst. a–e) und Auftrag der Armee (Verteidigung) ist in den DV mit Deutschland und Finnland abgedeckt. Bezüglich Dänemark ist anzufügen, dass im Rahmenvertrag Buchstabe d, der die Bedingungen der projektspezifischen Zusammenarbeit mit der Industrie als Gegenstand eines Abkommens vorsieht, nicht explizit erwähnt, aber auch nicht ausgeschlossen ist. In der DV wird eine Zusammenarbeit mit der Industrie vorgesehen.

Schliesslich hat die PVK die Einhaltung der Abschlusskompetenzen bei den multinationalen Vereinbarungen zu den vier User Groups untersucht. Es wurde geprüft, ob mit allen beteiligten Ländern ein Rahmenabkommen vorliegt, das den Inhalt der multinationalen Vereinbarungen der Nutzergruppen abdeckt, d. h. das sämtliche in Artikel 109b Absatz 2 MG aufgeführten Punkte enthält (zum Inhalt der Vereinbarungen der Nutzergruppen vgl. Kapitel 5.4.1.1.1). Dies ist nicht durchgehend der Fall:

- Vereinbarung CV 90 Club, 2010: Die Schweiz verfügte zum Abschlusszeitpunkt mit allen fünf Vertragsstaaten über ein Rahmenabkommen, jedoch deckt jenes mit Dänemark Artikel 109b Absatz 2 Buchstabe d MG (Zusammenarbeit mit der Industrie) nicht explizit ab.
- Vereinbarung F/A-18-Framework, 2006 bzw. 2010 (Vertragsänderung): Mit vier der sieben Vertragspartner verfügt die Schweiz nicht über ein Rahmenabkommen (Australien, Kanada, Kuwait, Malaysia). Mit drei Vertragsstaaten (Finnland, Spanien, USA) liegen Rahmenabkommen vor, wobei jenes mit den USA erst 2007, d. h. nach Abschluss des F/A-18-Framework, abgeschlossen wurde. Die drei Rahmenabkommen decken alle Inhalte gemäss Artikel 109b Absatz 2 MG ab.
- Vereinbarung PIRANHA Group Europe, 2008: Die Schweiz verfügte zum Abschlusszeitpunkt mit allen vier Vertragsstaaten über ein Rahmen-

abkommen, jedoch deckt jenes mit Dänemark und Irland Artikel 109b Absatz 2 Buchstabe d MG nicht explizit ab.

- Vereinbarung Kampfpanzer Leopard 2, 1985: Diese Vereinbarung hat die Schweiz bilateral mit der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen, doch nehmen am Programm Kampfpanzer Leopard 2 sieben weitere Staaten teil. Inwiefern zum Zeitpunkt des Abschlusses Rahmenvereinbarungen mit den verschiedenen Teilnehmerstaaten bestanden, lässt sich nicht mehr eruieren. Ende 2013 gab es mit Deutschland sowie mit sechs der sieben weiteren Teilnehmerstaaten Rahmenabkommen. Nur mit Kanada fehlt ein solches. Die Abkommen mit Deutschland, Finnland, den Niederlanden, Norwegen und Schweden decken alle im Vertrag der User Group genannten Inhalte ab (Art. 109b Abs. 2 Bst. a–e), während in jenen mit Dänemark und Österreich Buchstabe d nicht ausdrücklich angesprochen ist.

Zusammenfassend sieht die Situation wie folgt aus:

Tabelle 40

Rechtsgrundlage der Teilnahme User Groups

Artikel 109b Absatz 2 MG	Anzahl Teilnahmen
mit RA Buchstaben a–e	14
mit RA Buchstaben a–c und e (ohne d)	5
ohne RA	5
<i>Total</i>	<i>24</i>

Aufgrund der Tatsache, dass in fünf Fällen kein Rahmenabkommen mit Teilnehmerstaaten von Nutzergruppen bestehen, muss die Interviewaussage seitens armasuisse, dass die bilateralen Rahmenabkommen vor allem als Voraussetzung für die Teilnahme an Nutzergruppen abgeschlossen werden, etwas angezweifelt werden. Betroffen ist die Leopard-2- und die F/A-18-Nutzergruppe. Da bei letzterer im Untersuchungszeitraum eine Vertragsänderung vorgenommen wurde, wurde zusätzlich überprüft, ob diese dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt wurde, wie dies den rechtlichen Vorgaben entsprechend erforderlich wäre. Weder armasuisse noch das Generalsekretariat des VBS konnten jedoch einen entsprechenden Bundesratsbeschluss finden.

5.4.1.2.5 Zustimmung/Ratifizierung

Die Rahmenabkommen Rüstung und die Absichtserklärungen traten mit der Unterzeichnung durch die Vertragsstaaten in Kraft. Die einzige Ausnahme ist das Abkommen mit Italien, bei welchem eine formelle Ratifizierung notwendig war.

Für die Unterzeichnung ist gemäss den rechtlichen Vorgaben der Bundesrat zuständig, der eine Person bevollmächtigt. Wie dies gehandhabt wird, wurde bei den in den Jahren 2010 bis 2014 abgeschlossenen drei Rahmenabkommen Rüstung (mit Frankreich und Spanien sowie die Gripen-Rahmenvereinbarung mit Schweden) und zwei Absichtserklärungen (mit Schweden und Israel) untersucht. Mit Ausnahme der Gripen-Rahmenvereinbarung mit Schweden wurden alle Abkommen erst im Nach-

gang zum Bundesratsbeschluss, mit welchem sie genehmigt wurden, unterzeichnet. Im Rahmen der Genehmigung per Bundesratsbeschluss wurde die Unterzeichnung im Falle der Rahmenabkommen mit Frankreich und Spanien an den Rüstungschef oder einen von ihm bezeichneten Vertreter delegiert, im Falle der beiden Absichtserklärungen an den Vorsteher des VBS. Die Abkommen wurden in der Folge von diesen Personen unterzeichnet.

Die Gripen-Rahmenvereinbarung wurde dem Bundesrat dagegen zuerst gar nicht ausdrücklich zur Genehmigung unterbreitet, weil ihr Stellenwert ursprünglich anders eingeschätzt wurde (vgl. Abschnitt 5.4.1.2.4). Sie wurde am 24. August 2012 unterschrieben, aber erst am 28. September 2012 nachträglich durch den Bundesrat genehmigt. Für die Unterzeichnung wurde folglich durch den Bundesrat niemand bevollmächtigt.

Gemäss den vorhandenen Richtlinien findet die Unterzeichnung von Abkommen durch beide Parteien jeweils auf dem gleichen Niveau statt, entweder auf dem diplomatischen (Regierung und Botschafter) oder dem administrativen (Delegationsleiter, Verwaltungskader). Diese Richtlinie wurde im Falle der Rahmenabkommen Rüstung beinahe ausnahmslos erfüllt. 16 der 18 Rahmenabkommen Rüstung, einschliesslich der Vertragsverlängerungen und Vertragsänderungen, haben die jeweils amtierenden Rüstungschefs für die Schweiz unterzeichnet; auf der ausländischen Seite haben mit einer Ausnahme (Belgien: Verteidigungsminister) ihre Pendanten unterzeichnet. Das Rahmenabkommen mit den USA wurde auf beiden Seiten durch die Verteidigungsminister unterzeichnet. Die Gripen-Rahmenvereinbarung schliesslich wurde auf untergeordneter Ebene durch den schweizerischen Projektoberleiter Gripen und den Direktor der Marktabteilung der Swedish Defence and Security Export Agency unterzeichnet.

Die beiden Absichtserklärungen mit Schweden und Israel wurden auf beiden Seiten jeweils durch die Verteidigungsminister unterschrieben.

Auch bei den drei im Untersuchungszeitraum abgeschlossenen bilateralen DV wurde die Richtlinie, wonach Verträge auf gleicher Ebene unterzeichnet werden, eingehalten: Eine DV wurde durch die Rüstungschefs, zwei durch anderes leitendes Personal von armasuisse bzw. des jeweiligen Rüstungsamtes unterzeichnet.

Im Rahmen der Evaluation wurde untersucht, wie viel Zeit zwischen der Unterzeichnung eines Abkommens durch die Schweiz bis zu dessen Inkrafttreten vergeht. Wie Abbildung 18 auf S. 142 zeigt, ist der Grossteil der Rahmenabkommen zur Rüstung sofort in Kraft getreten. 14 der 18 untersuchten Rahmenabkommen Rüstung sowie die beiden Absichtserklärungen traten am gleichen Tag in Kraft, an dem sie durch die Schweiz unterzeichnet wurden. Zwei Rahmenabkommen traten rückwirkend in Kraft: dasjenige mit Deutschland um 51 Tage³¹³ sowie die zweite Vertragsverlängerung mit Spanien um knapp vier Monate.³¹⁴ Im Falle der USA trat der Vertrag zweieinhalb Monate nach der Unterzeichnung durch die Schweiz mit der Signatur durch die USA in Kraft. Das Rahmenabkommen mit Italien wurde am 6. November 2003 von beiden Parteien unterzeichnet, doch trat es erst viereinhalb Jahre später, am 4. März 2008, in Kraft, nachdem Italien seine Ratifikationsurkunde

³¹³ Unterzeichnung Schweiz: 26. Juni 2009, Unterzeichnung Deutschland: 9. Juli 2009, Inkrafttreten rückwirkend per 6. Mai 2009.

³¹⁴ Unterzeichnung Schweiz: 13. März 2013, Unterzeichnung Spanien: unbekannt, Inkrafttreten rückwirkend per 21. Nov. 2012.

hinterlegt hatte. Gemäss der Datenbank Staatsverträge hinterlegte die Schweiz ihre Urkunde bereits am 2. April 2004.

Bei den DV sind die zeitlichen Verzögerungen bis zum Inkrafttreten geringfügig. Zwei der drei vorliegenden bilateralen DV traten am Tag der schweizerischen Unterzeichnung in Kraft, nachdem die Gegenpartei drei (Deutschland) bzw. zwanzig Tage (Dänemark) zuvor unterschrieben hatte. Das Abkommen mit Finnland trat mit der Unterzeichnung durch Finnland elf Tage nach der schweizerischen Signatur in Kraft. Drei DV zu User Groups Rüstung traten ca. zwei bis vier Monate nach der schweizerischen Unterzeichnung in Kraft. Das multinationale Abkommen zum F/A-18-Framework war schon knapp fünf Monate vor der schweizerischen Unterzeichnung mit anderen Vertragspartnern am Laufen. Wann dessen Änderung (Beitritt Malaysia) in Kraft trat, ist nicht bekannt. Sämtliche DV gelten unbefristet.

5.4.1.2.6 Publikation

Untersucht wurden einerseits die Publikationsorte und andererseits die Originalsprachen der Abkommen.

Publikationsorte

Für völkerrechtliche Verträge gibt es drei Publikationsorte, die sich bezüglich ihres Inhalts und rechtlichen Stellenwerts unterscheiden: die Amtliche Sammlung bzw. Systematische Rechtssammlung (AS bzw. SR), der Bericht des Bundesrates über die abgeschlossenen Verträge sowie die Datenbank Staatsverträge des EDA. In Abbildung 19 auf S. 143 wurde dargestellt, welche Abkommen in welchen Organen publiziert sind.

Die 18 Rahmenabkommen zur Rüstungszusammenarbeit sind allesamt in der Datenbank Staatsverträge sowie eine klare Mehrheit auch im jährlichen Bericht des Bundesrates veröffentlicht. Im Gegensatz zu den Ausbildungsrahmenabkommen sind die Rüstungsabkommen dagegen nicht in der SR publiziert. Das Rahmenabkommen mit Frankreich aus dem Jahr 2012 fehlt im jährlichen Bericht des Bundesrates über die abgeschlossenen Verträge, was damit zu erklären ist, dass es rückwirkend unterzeichnet wurde. Es ist deshalb gut möglich, dass es zu einem späteren Zeitpunkt publiziert wird. Im Bericht des Bundesrates fehlt ausserdem das Abkommen mit Italien, das zwar 2003 abgeschlossen, aber erst 2008 in Kraft getreten ist.

In den Bundesratsanträgen zu den Rüstungsabkommen mit Frankreich und Spanien wird die Nichtpublikation in der AS sowie die Publikation in den Berichten über die abgeschlossenen internationalen Verträge begründet.³¹⁵ Zur AS steht im Bundesratsantrag, dass die Rahmenabkommen auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 3 PubLG in Verbindung mit Artikel 2 PubLV nicht publiziert werden, weil sie keine der in Artikel 2 Buchstaben a-c PubLV erwähnten Bedingungen, welche eine Publikation erfordern, erfüllen. Da die zitierten Gesetzes- und Verordnungsartikel für Verträge von beschränkter Tragweite gelten (vgl. Kapitel 2.3.6.1), wird implizit geltend gemacht, dass die Rahmenabkommen Rüstung von beschränkter Tragweite sind. Dies deckt sich mit der Feststellung in Kapitel 5.4.1.1.1, dass im Bericht über die interna-

³¹⁵ Bundesratsantrag Rüstungsvereinbarung Frankreich, S. 2; Bundesratsantrag Addendum 2 Spanien, S. 2.

tionalen Verträge des Bundesrates nur bei der Gripen-Rahmenvereinbarung Artikel 109b MG als rechtliche Grundlage angegeben ist. Alle übrigen Verträge wurden auf der Basis von Artikel 7a Absatz 2 Buchstabe d RVOG bzw. auf der vormals geltenden Bestimmung im GVG³¹⁶ abgeschlossen. Dies gilt auch für die Vertragsverlängerung des Rahmenabkommens mit Spanien, obwohl hier wie auch beim Rahmenabkommen mit Frankreich in den dazugehörigen Bundesratsanträgen auf Artikel 109b MG als Rechtsgrundlage verwiesen wurde und nicht explizit steht, es handle sich um Verträge von beschränkter Tragweite.

Die Einordnung der Rahmenabkommen Rüstung als Verträge von beschränkter Tragweite ist nicht ganz offensichtlich. Die Einschätzung basiert namentlich auf Artikel 7a Absatz 2 Buchstabe d, gemäss welchem sich Verträge von beschränkter Tragweite «in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder [...] keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen.»³¹⁷ Wie in Kapitel 5.4.1.1.1 dargelegt, sehen zehn Rahmenabkommen unter anderem die Zusammenarbeit mit der Industrie im Rüstungsbereich vor. Damit richten sich die Rahmenabkommen nicht ausschliesslich an die Behörden. Je nachdem, wie viel Gewicht diesem Punkt in den Abkommen beigemessen wird, ist die Einschätzung als Verträge von beschränkter Tragweite zu hinterfragen. Dies gilt namentlich in den gegenwärtig laufenden Diskussionen zum Abschluss eines Rahmenabkommens mit Australien, bei dem Überlegungen zur Rüstungsindustrie eine wesentliche Rolle spielen.

Ausserdem werden auch Abkommen von beschränkter Tragweite in Ausnahmefällen veröffentlicht, und zwar gemäss Artikel 2 PublV namentlich dann, wenn sie «Rechte und Pflichten von Privaten betreffen» (Bst. a) oder «die Veröffentlichung aus Gründen der Rechtssicherheit oder der Transparenz erforderlich ist» (Bst. c). Indem die Rahmenabkommen nicht publiziert werden, wird dies verneint. Die Lage ist jedoch nicht eindeutig: Da in den Rahmenabkommen mehrheitlich auch die Förderung der Zusammenarbeit der Rüstungsindustrien angesprochen ist, sind auch Private betroffen. Wenngleich ihre Rechte und Pflichten nicht direkt tangiert sind, so fragt sich doch, ob eine Veröffentlichung aus Transparenzgründen nicht angebracht wäre.

Dass die Rahmenabkommen im Bericht des Bundesrates über die abgeschlossenen internationalen Verträge aufgeführt werden sollen, wird in den Bundesratsanträgen zu den Rüstungsabkommen mit Frankreich und Spanien mit Verweis auf Artikel 48a Absatz 2 RVOG verlangt und wurde jeweils vom Bundesrat so im Beschluss festgehalten. Dass das Rahmenabkommen mit Frankreich, wie oben erwähnt, bisher noch nicht aufgenommen worden ist, dürfte deshalb mit der rückwirkenden Unterzeichnung zu tun haben.

Die beiden Absichtserklärungen mit Schweden und Israel wurden in Abbildung 19 nicht berücksichtigt. Sie sind in der Datenbank Staatsverträge verzeichnet, nicht aber an den anderen Publikationsorten. Der Bundesratsantrag zur Absichtserklärung über Kooperation in Verteidigungsangelegenheiten mit Israel enthält eine Begründung der Nichtpublikation: «Da es sich bei der Absichtserklärung um eine rechtlich nicht

³¹⁶ Art. 47^{bis}b Geschäftsverkehrsgesetz (GVG).

³¹⁷ Vgl. auch Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung vom 7. März 2008, BBl 2008 3213.

verbindliche Absichtserklärung handelt, ist keine Publikation vorgesehen.»³¹⁸ Im Antrag zur Absichtserklärung über eine verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit Schweden fehlt dagegen eine Aussage zur Publikation bzw. Nichtpublikation. Dass die beiden Absichtserklärungen in die Datenbank Staatsverträge aufgenommen wurden, zeigt, dass sie als wichtige, nicht bindende internationale Vereinbarungen taxiert wurden.

Zur Veröffentlichung in der Datenbank steht in den Bundesratsanträgen und Bundesratsbeschlüssen nichts. Die Rahmenabkommen sind alle in der Datenbank aufgeführt. Damit kommt das EDA seinem Anspruch einer möglichst kompletten Übersicht nach.

Wie in Abbildung 19 ersichtlich, wurden die 8 DV zur Rüstungszusammenarbeit in der Regel nirgends publiziert. Von den drei bilateralen DV wurde einzig jene mit Finnland 2012 in die Datenbank Staatsverträge sowie auch in den Bericht über die im Jahr 2012 abgeschlossenen internationalen Verträge aufgenommen. Von den fünf DV zu den User Groups (Vertragsänderung eingeschlossen) ist keine publiziert worden.

Die Gründe für die Nichtpublikation sind der PVK nicht bekannt. Dass die Verträge nicht publiziert werden, ist insofern nicht einsichtig, als es sich bei allen DV im Rüstungsbereich, im Gegensatz zu jenen im Ausbildungsbereich, sogar um unbefristete Verträge handelt. Es fällt jedoch auf, dass bereits in den Bundesratsanträgen und -beschlüssen zu den Rahmenabkommen Rüstung im Gegensatz zum Ausbildungsbereich nichts zur Publikation der DV in den jährlichen Berichten des Bundesrates über die abgeschlossenen Verträge gemäss Artikel 48a Absatz 2 RVOG steht.

Originalsprachen

Da die Rahmenabkommen zur Rüstung im Gegensatz zu jenen im Ausbildungsbereich nicht in der AS publiziert sind, ist bei ihnen ein Original in einer Landessprache nicht zwingend. Doch sind die Verwaltungsstellen gemäss der Sprachenverordnung³¹⁹ gehalten, bei allen Verträgen wenn möglich eine Originalversion der Abkommen in einer der Amtssprachen zu verlangen. Deshalb wurde in Abbildung 20 ausgewertet, in welchen Originalsprachen die Abkommen vorliegen. Die grosse Mehrheit der Abkommen existiert ausschliesslich auf Englisch.

Bei den Rahmenabkommen zur Rüstung liegt nur in vier Fällen eine Originalversion in einer der Amtssprachen vor, nämlich bei jenen mit den Nachbarländern der Schweiz. Die übrigen Rahmenabkommen wie auch die zwei Absichtserklärungen existieren ausschliesslich auf Englisch. Das Abkommen mit Italien gibt es sowohl auf Italienisch wie auf Englisch. Da die Rahmenabkommen nicht in der AS publiziert sind, gibt es ausserdem im Gegensatz zu den Ausbildungsrahmenabkommen keine Übersetzungen.

Die beiden DV mit Deutschland (Bekleidung und Ausrüstung, Leopard-2-Nutzergruppe) sind auf Deutsch abgefasst, die sechs übrigen DV (inkl. Vertragsänderung) ausschliesslich auf Englisch.

³¹⁸ VBS, An den Bundesrat, Absichtserklärung (Declaration of Intent) zwischen dem VBS und dem Verteidigungsministerium Israels über Kooperation in Verteidigungsangelegenheiten, Bern, 8. Okt. 2012, S. 4.

³¹⁹ SR 441.11.

5.4.1.3 VBS-interne Kompetenzregelungen

Zusammenfassung

Die faktischen Zuständigkeiten für den Abschluss internationaler Abkommen entsprachen im Untersuchungszeitraum (2010 bis 2013) im Bereich der Rüstung nicht den VBS-internen Vorgaben, waren für die Beteiligten gemäss Interviewaussagen aber klar. Per Anfang 2015 wurden die Vorgaben weitgehend an die faktischen Zuständigkeiten angepasst.

Gemäss den übergeordneten Vorgaben wäre der Rechtsdienst auf Stufe des Departements VBS für politisch heikle internationale Verhandlungen zuständig und der zentrale Rechtsdienst des Departementsbereichs armasuisse für die übrigen. Tatsächlich haben jedoch die Aussenbeziehungen als Stabsstelle von armasuisse den Lead bei Verhandlungen. Mit dem Recht VBS sowie, bei heiklen Ländern, mit der Sipol VBS finden Absprachen statt. Gemäss Interviewaussagen gegenüber der PVK sind die Zuständigkeiten in der Praxis klar, sie entsprechen jedoch nicht den formellen Vorgaben.

Wie im Ausbildungsbereich zeigt sich auch im Rüstungsbereich, dass die in Anhang 3 der Weisungen über das Rechtswesen im VBS vom 5. Juli 2004 aufgeführten Ablaufschritte des Vertragsabschlusses in der Praxis nicht so vollzogen werden. Auch die Vorlage für internationale Rechtsetzungsprojekte in Anhang 4 wird nicht genutzt.

Das Recht VBS gab bereits im Rahmen der EFK-Prüfung im Ausbildungsbereich an, die Weisungen bis Ende 2013 anzupassen.³²⁰ Die revidierten Weisungen über das Rechtswesen im VBS wurden allerdings erst im November 2014 erlassen und per 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt. Aus diesen Weisungen folgt, dass für den Abschluss von internationalen Abkommen der Rechtsdienst von armasuisse zuständig ist, der in Zusammenarbeit mit dem «Fachbereich» die Abkommen erarbeitet. Dies dürfte die tatsächlichen Zuständigkeiten in etwa widerspiegeln, wobei die Aussenbeziehungen als Fachbereich bei der Ausarbeitung von Rahmenabkommen bisher klar den Lead hatten.

5.4.2 Einhaltung der strategischen Vorgaben

Zusammenfassung

Die Einhaltung der strategischen Vorgaben kann im Rüstungsbereich nur sehr begrenzt bewertet werden, weil einerseits klare strategische Vorgaben und andererseits systematische Angaben zu den durchgeführten Aktivitäten fehlen.

Klar feststellbar ist, dass die Strategieüberprüfungsprozesse im Rüstungsbereich ungenügend sind. Zwar sind die meisten Strategiepapiere zeitlich begrenzt und würden deshalb eine periodische Überarbeitung erfordern, doch war sich armasuisse der beschränkten Gültigkeit zum Teil nicht bewusst, so dass sie es unterlassen hat, zwei zentrale Grundlagen (Beschaffungs- und Industriebeteiligungsstrategie) recht-

³²⁰ PA-Nr. 12487, Teilbericht 2, Empfehlungsübersicht, Stellungnahme zu Empfehlung 12487.002.

zeitig zu erneuern. Überprüft wird die Einhaltung der Vorgaben in Bezug auf internationale Aktivitäten nicht systematisch. Hierzu fehlt im Rüstungsbereich eine systematische Erfassung.

Der Abschluss von Rahmenabkommen erfolgt insbesondere dann, wenn ein grösseres Beschaffungsvorhaben mit einem Land ansteht. Es handelt sich somit nicht um eine rein planmässige Umsetzung der strategischen Vorgaben, doch werden im Entscheidungsprozess Überlegungen angestellt, die den wenigen vorhandenen strategischen Vorgaben einigermaßen entsprechen. Fraglich ist, ob Neutralitätsaspekten beim Abschluss der Rahmenabkommen, gerade im Vergleich zu den unverbindlichen Absichtserklärungen, ausreichend Beachtung geschenkt wird.

Im Rüstungsbereich wurden keinerlei Länderprioritäten festgelegt, so dass lediglich überprüft werden kann, ob der auf übergeordneter Ebene gesetzte Schwerpunkt auf den Nachbarländern eingehalten wird. Dies lässt sich bejahen. Die Schweiz hat mit allen Nachbarstaaten ein Rahmenabkommen abgeschlossen, und namentlich Deutschland, Frankreich und Österreich nehmen auch bei der Durchführung von Aktivitäten einen wichtigen Stellenwert ein, soweit sich dies anhand der vorhandenen Angaben feststellen lässt.

Bei der Bewertung der Einhaltung der strategischen Vorgaben wird zunächst dargestellt, inwiefern es standardisierte Prozesse gibt, mittels derer die strategischen Vorgaben und ihre Einhaltung durch die Armee selbst überprüft werden. Anschliessend wird auf die Einhaltung der strategischen Vorgaben beim Abschluss internationaler Abkommen eingegangen und schliesslich auf die Einhaltung bei der Durchführung internationaler Aktivitäten. Dabei wird einerseits überprüft, inwiefern die strategischen Vorgaben in den Entscheidungsprozess einfließen, und andererseits, inwiefern sie tatsächlich eingehalten wurden.

Die Bewertung der Einhaltung der strategischen Vorgaben sowohl beim Abschluss von Abkommen als auch bei der Durchführung beschränkt sich auf jene Vorgaben, die inhaltlich kohärent und ausreichend konkretisiert worden sind (vgl. Kapitel 3.5.1). Im Vordergrund stehen für den Rüstungsbereich folgende strategischen Vorgaben, die hinreichend klar sind:

- *Ziele:*
 - Verbesserung der Effizienz bzw. Wirtschaftlichkeit (auf übergeordneter Ebene sowie in rüstungsspezifischen Dokumenten klar festgelegt);
 - Verbesserung der Wirksamkeit der Armee (auf übergeordneter Ebene klar festgelegt);
 - Versorgungssicherheit (in rüstungsspezifischen Dokumenten erwähnt);
 - Stärkung der heimischen rüstungs- und sicherheitsrelevanten Industriebasis (in rüstungsspezifischen Dokumenten erwähnt);
- *Leitplanken:*
 - Neutralität (auf übergeordneter Ebene klar festgelegt);
 - Reziprozität (auf übergeordneter Ebene klar festgelegt);

- *Kooperationsfelder:*
 - Beschaffung (auf übergeordneter Ebene erwähnt und in rüstungsspezifischen Dokumenten präzisiert);
 - Teilnahme an Entwicklungsprojekten;
 - Instandhaltung;
- *Kooperationspartner:*
 - Priorisierung der Nachbarstaaten (auf übergeordneter Ebene explizit und implizit erwähnt).

5.4.2.1 Überprüfungsprozesse

Zusammenfassung

Die internen Prozesse zur Überprüfung der strategischen Vorgaben und ihrer Einhaltung sind insgesamt ungenügend. Die meisten Strategiedokumente im Rüstungsbereich würden dank ihrer zeitlich begrenzten Gültigkeit eine periodische Aktualisierung erfordern, doch hat die Evaluation der PVK gezeigt, dass sich armasuisse der zeitlichen Begrenzung bei zwei zentralen Strategiedokumenten (Beschaffungs- und Industriebeteiligungsstrategie) überhaupt nicht bewusst war. Mit Ausnahme eines jährlichen Strategiechecks zur Unternehmensstrategie findet keine regelmässige Überprüfung statt. Bei der angekündigten Funktionalstrategie Aussenbeziehungen ist eine regelmässige Überprüfung beabsichtigt.

In diesem Abschnitt wird dargestellt, inwiefern bei der internationalen Zusammenarbeit im Rüstungsbereich Prozesse vorgesehen und umgesetzt werden, um die Einhaltung der strategischen Vorgaben periodisch zu überprüfen.

Wie ein Blick auf die Liste der Strategiedokumente für den Rüstungsbereich in Tabelle 8 zeigt, haben mit Ausnahme der Grundsätze für die Rüstungspolitik des Bundesrates von 2010 (und der nicht vertieft untersuchten Offset-Policy) alle Dokumente eine begrenzte zeitliche Gültigkeit. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten, weil es die Verwaltungsstellen dazu zwingt, die strategischen Vorgaben periodisch zu überprüfen. Jedoch bemerkte armasuisse gar nicht, dass die Beschaffungs- und der Industriebeteiligungsstrategie eigentlich zeitlich begrenzt waren: Die PVK hat armasuisse in Gesprächen überhaupt erst darauf aufmerksam gemacht (vgl. Kapitel 3.5.1.1). Es lässt sich somit feststellen, dass die Überprüfungsprozesse der strategischen Vorgaben ungenügend sind.

Für die Unternehmensstrategie armasuisse findet ein jährlicher Strategiecheck statt. Zu den internationalen Kooperationen ist darin jedoch wenig enthalten. Die übrigen Dokumente unterliegen keiner regelmässigen strategischen Überprüfung oder Berichterstattung.

Wie in Fussnote 127 erwähnt, hat armasuisse eine neue Funktionalstrategie Aussenbeziehungen angekündigt, die auch Länder- und Themenprioritäten festlegen soll. Gemäss Stellungnahme des VBS zum Entwurf der vorliegenden Materialien ist vorgesehen, dass die Aussenbeziehungen armasuisse bezüglich der Umsetzung dieser Strategie künftig eine Steuerungs- und Controllingfunktion wahrnehmen werden.

5.4.2.2 **Einhaltung der strategischen Vorgaben beim Abschluss von Abkommen**

Zusammenfassung

Die Analyse der Entscheidungsprozesse zeigt, dass der Abschluss von Rahmenabkommen und Absichtserklärungen nicht explizit als systematische, planmässige Umsetzung von strategischen Vorgaben zu betrachten ist, doch wird bei den Rahmenabkommen auf strategische Ziele (Effizienz, Förderung Rüstungsindustrie) und prioritäre Kooperationsfelder Bezug genommen. Bemerkenswert ist, dass Fragen des Neutralitätsrechts in den Entscheidungsprozessen zu den Absichtserklärungen in den Bundesratsanträgen erörtert werden – nicht nur bei Israel, sondern auch bei Schweden –, während bei den rechtlich verbindlichen Rahmenabkommen hierzu nichts steht. Eine grosse Rolle für den Abschluss spielen im Rüstungsbereich konkrete Beschaffungsvorhaben. Gerade der Abschluss von Abkommen mit Ländern, mit welchen die Schweiz bereits über Verträge verfügt, dürfte ausserdem als rechtliche Notwendigkeit verstanden werden, um Kontakte im Rahmen des Unterhalts bereits beschaffter Güter aufrechtzuerhalten (Frankreich, Spanien).

Ausser dem Schwerpunkt auf den Nachbarländern, der aus den übergeordneten strategischen Vorgaben hervorgeht, fehlen im Rüstungsbereich Länderprioritäten. Mit Ausnahme von Liechtenstein, das keine Armee hat, hat die Schweiz mit allen Nachbarstaaten ein Rahmenabkommen zur Rüstungszusammenarbeit abgeschlossen; aus den wenigen vorhandenen DV lässt sich dagegen keine besondere Priorität auf den Nachbarländern feststellen, doch sind diese wenig aussagekräftig. Daneben hat die Schweiz mit elf weiteren PfP-Teilnehmerstaaten ein Abkommen abgeschlossen. Mit Ausnahme der USA handelt es sich durchwegs um europäische Staaten, womit der geografische Schwerpunkt der Rüstungskooperation deutlich wird.

Im vorliegenden Abschnitt wird untersucht, inwiefern die hinreichend klaren strategischen Vorgaben (vgl. Einleitung zum vorliegenden Kapitel 5.4.2) in den Entscheidungsprozess für den Abschluss von internationalen Rahmenabkommen zur Rüstungszusammenarbeit einfließen. Dazu wurde analysiert, inwiefern sie in den Jahren 2010–2014 in die Bundesratsanträge zu den zwei abgeschlossenen Rahmenabkommen Rüstung mit Frankreich und Spanien sowie zu den beiden Absichtserklärungen mit Israel und Schweden erwähnt werden.³²¹ Die Länderprioritäten werden zusätzlich quantitativ ausgewertet.

5.4.2.2.1 **Entscheidungsprozess Rahmenabkommen**

Die PVK kommt zum Ergebnis, dass in beiden Bundesratsanträgen zu den Rüstungsrahmenabkommen mit Frankreich und Spanien explizit auf die Grundsätze des Bundesrates zur Rüstungspolitik verwiesen wird. Gleich am Anfang der Antragstexte steht der exakt gleiche Satz: «Der internationalen Kooperation im Rüstungsbereich und der damit verbundenen Kostenoptimierung sowie dem Erhalt von Know-how soll gemäss den Grundsätzen des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS vom

³²¹ Da die Gripen-Rahmenvereinbarung ursprünglich dem Bundesrat lediglich als Beilage zur Kenntnisnahme und nicht zur Genehmigung vorgelegt wurde, nimmt der Bundesratsantrag keinen Bezug auf die Vereinbarung.

30. Juni 2010 verstärkt Beachtung geschenkt werden.»³²² Dies sind die einzigen expliziten Verweise. Analysiert wurden jedoch nicht nur die expliziten Bezüge zu den strategischen Vorgaben, sondern auch die in den Bundesratsanträgen gemachten Überlegungen zum Abschluss der Abkommen sowie die Interviewaussagen hierzu.

Die Bundesratsanträge zu den beiden Absichtserklärungen mit Israel und Schweden enthalten ihrerseits keine Hinweise auf Strategiedokumente.

Ziele

Die Zielvorgabe, dass durch internationale Kooperationen die *Effizienz* gesteigert werden soll, wird in den Bundesratsanträgen zu den beiden Rahmenabkommen jeweils im ersten, oben zitierten Satz erwähnt. Zudem heisst es in den Antragstexten, die zu weiten Teilen gleich lauten, dass die Parteien durch die Abkommen «ihre Ressourcen zielgerichteter nutzen» wollen, womit ebenfalls Effizienzgewinne angesprochen sind.

Das Ziel der Steigerung der *Wirksamkeit* der Armee und die *Versorgungssicherheit* sind dagegen nicht angesprochen.

Daneben heisst es in den Rahmenabkommen, die Zusammenarbeit stärke «die Leistungsfähigkeit ihrer Rüstungsindustrien» bzw. wirke sich positiv auch für die Schweizer Industrie aus, womit das Ziel der *Stärkung der heimischen rüstungs- und sicherheitsrelevanten Industrien* angesprochen ist.

In den Bundesratsanträgen zu den beiden Absichtserklärungen mit Schweden und Israel wird dagegen keines dieser Ziele angesprochen.

Leitplanken

Die *Neutralität* als Leitplanke wird in den beiden Bundesratsanträgen zu den Rahmenabkommen mit Frankreich und Spanien nicht angesprochen. Im Antrag zur Absichtserklärung mit Schweden wird die Neutralitätsfrage dagegen erörtert: Die rechtlich unverbindliche Erklärung sei neutralitätsrechtlich unproblematisch und angesichts der Tatsache, dass Schweden selber auch neutral sei, auch neutralitätspolitisch unbedenklich. Auch im Antrag zur Absichtserklärung mit Israel wird der Neutralitätsaspekt an mehreren Stellen diskutiert. Als rechtlich unverbindliche Erklärung gebe es keine Probleme mit dem Neutralitätsrecht, und aus Sicht der Neutralitätspolitik sei die Vereinbarung vertretbar, weil sie keine neue Qualität der Beziehungen zur Folge habe.

Die Leitplanke der *Reziprozität* wird einzig im Bundesratsantrag zum Rahmenabkommen mit Frankreich explizit erwähnt, wo es heisst, die Zusammenarbeit geschehe «unter Wahrung der Gegenseitigkeit». Implizit ist die Reziprozität auch im Bundesratsantrag zur Absichtserklärung mit Israel angesprochen, indem es heisst, die Erklärung stelle ein Entgegenkommen der Schweiz auf einen Wunsch Israels dar.

³²² VBS, An den Bundesrat, Vereinbarung zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend Kooperation im Rüstungsbereich, Bern, 26. Okt. 2012, S. 1; VBS, An den Bundesrat, Addendum 2 (Verlängerung) zum MoU vom 11. Juli 2001 zwischen der Schweiz und dem Königreich Spanien zur Kooperation im Rüstungsbereich, Bern, 30. Jan. 2013, S. 1.

Kooperationsfelder

Die drei in den strategischen Vorgaben erwähnten Kooperationsfelder Beschaffung, Forschung und Entwicklung sowie Instandhaltung werden in beiden Bundesratsanträgen zu den Rahmenabkommen erwähnt. Auch im Antrag zur Absichtserklärung mit Schweden sind die drei Felder als Schwerpunkte der künftigen Zusammenarbeit genannt. Im Antrag zur Absichtserklärung mit Israel fehlt dagegen eine explizite Erwähnung dieser drei Felder; die Absichtserklärung selber ist sehr allgemein gehalten und geht nicht näher auf mögliche Bereiche der Zusammenarbeit ein.

Kooperationspartner

Die Auswahl der Kooperationspartner wird in den Bundesratsanträgen zu den Rahmenabkommen mit *Spanien* und *Frankreich* durch gemeinsame Interessen im Rüstungsbereich begründet. Bei Spanien wird die eine Nutzergruppe als Beispiel genannt. Bei Frankreich wird nicht erwähnt, dass es sich um einen Nachbarstaat handelt, jedoch werden sehr enge Wirtschaftsbeziehungen genannt. In beiden Fällen wird hervorgehoben, dass es sich um die Erneuerung von abgelaufenen, bestehenden Verträgen handelt, die notwendig ist, um die Zusammenarbeit auf technischer Ebene weiterzuführen.

Im Bundesratsantrag zur Absichtserklärung mit Schweden wird einerseits auf die damals geplante Beschaffung der Kampfflugzeuge verwiesen, andererseits werden die Neutralität und die ähnliche sicherheitspolitische Ausrichtung des Landes hervorgehoben. Die Zusammenarbeit mit Israel schliesslich wird im Bundesratsantrag mit der Einsatzerfahrung der israelischen Streitkräfte und deren moderner Ausrüstung sowie mit den bereits aus Israel beschafften Rüstungsgütern und allfälligen künftigen Beschaffungen aus diesem Staat begründet.

In den Gesprächen, die im Rahmen der Evaluation geführt wurden, wurde der Abschluss nicht nur bei Schweden und Israel, sondern auch bei den zwei Rahmenabkommen bis zu einem gewissen Grad mit konkreten Beschaffungsvorhaben begründet, die zum Zeitpunkt des Abschlusses zur Diskussion standen (Spanien: Geländewagen; Frankreich und Schweden: Kampfflugzeuge; Israel: Drohnen).

5.4.2.2 Übereinstimmung der Rahmenabkommen mit Länderprioritäten

Für den Bereich der militärischen Rüstung sind keine strategischen Länderprioritäten gesetzt worden. Deshalb kann lediglich die Übereinstimmung mit der auf übergeordneter Ebene festgelegten Priorisierung der Nachbarstaaten untersucht werden. Darüber hinaus werden weitere Merkmale der Partnerstaaten wie die Neutralität, die EU- und Nato-Mitgliedschaft dargestellt, damit diese Charakteristiken allenfalls mit den Partnerstaaten im Ausbildungsbereich verglichen werden können. Dabei geht es allerdings nicht um die Frage der Übereinstimmung mit strategischen Vorgaben.

Entsprechend der Priorität, die im SipolB 2010 gesetzt wurde, hat die Schweiz mit Ausnahme von Liechtenstein, das über keine eigene Armee verfügt, mit allen ihren Nachbarstaaten ein Rahmenabkommen für die Zusammenarbeit bei der militärischen Rüstung abgeschlossen (vgl. Kapitel 5.2.1). Damit kann dieser Schwerpunkt als erfüllt betrachtet werden.

Daneben hat die Schweiz noch mit elf weiteren Staaten ein Rüstungsabkommen abgeschlossen. Unter den Partnerstaaten sind, wie aus Tabelle 41 hervorgeht, auch alle neutralen Staaten zu finden. Zudem handelt es sich mit Ausnahme der USA und Norwegens um EU-Mitgliedstaaten.

Tabelle 41

Rahmenabkommen Rüstung nach Art der Partnerstaaten

	Nachbarstaat		Neutralität		EU-Mitglied		Total
	ja	nein	ja	nein	ja	nein	
mit RA	4	11	4	11	13	2	15
ohne RA	1	176	0	177	14	163	177
<i>Total</i>	5	187	4	188	27	165	192

Wie aus Tabelle 42 ersichtlich ist, nehmen alle Kooperationspartnerstaaten der Schweiz an der Partnership for Peace (PfP), einer Zusammenarbeitsplattform der Nato mit anderen Staaten, teil. 11 der 15 Länder, mit welchen die Schweiz ein Rüstungsrahmenabkommen abgeschlossen hat, sind sogar Mitglieder der Nato. Der Schwerpunkt der institutionalisierten Rüstungszusammenarbeit liegt damit klar auf Europa.

Tabelle 42

Rahmenabkommen Ausbildung nach Bezug der Partnerstaaten zur Nato

	Nato-Mitglied		PfP-Teilnahme		Total
	ja	nein	ja	nein	
mit RA	11	4	15	0	15
ohne RA	17	160	34	143	177
<i>Total</i>	28	164	49	143	192

5.4.2.2.3 Übereinstimmung der Durchführungsvereinbarungen mit Länderprioritäten

In diesem Abschnitt wird die Übereinstimmung der DV mit den Länderprioritäten, d. h. mit dem Schwerpunkt auf den Nachbarstaaten, überprüft.

Eine von drei bilateralen DV wurde mit einem Nachbarstaat, nämlich mit Deutschland, abgeschlossen; die anderen zwei mit Dänemark und Finnland. Aus der geringen Zahl lassen sich jedoch keine Prioritäten herauslesen.

Im Rahmen von multinationalen Nutzergruppen findet mit den Nachbarstaaten Deutschland und Österreich eine Zusammenarbeit beim Kampfpanzer Leopard 2 statt. Daneben findet mit 13 weiteren Staaten im Rahmen von User Groups eine Zusammenarbeit statt. Sieben dieser Staaten sind gleich in mehreren Nutzergruppen zusammen mit der Schweiz vertreten. Die Kooperation mit den Nachbarstaaten ist damit sicherlich nicht besonders intensiv. Da es sich jedoch um multinationale

Gremien handelt, in welchen die Schweiz nicht gezielt mit einzelnen Ländern die Zusammenarbeit sucht, ist die Feststellung, dass die Nachbarstaaten bei den Nutzergruppen nicht priorisiert wurden, von beschränkter Bedeutung.

5.4.2.3 Einhaltung der strategischen Vorgaben bei der Durchführung von internationalen Aktivitäten

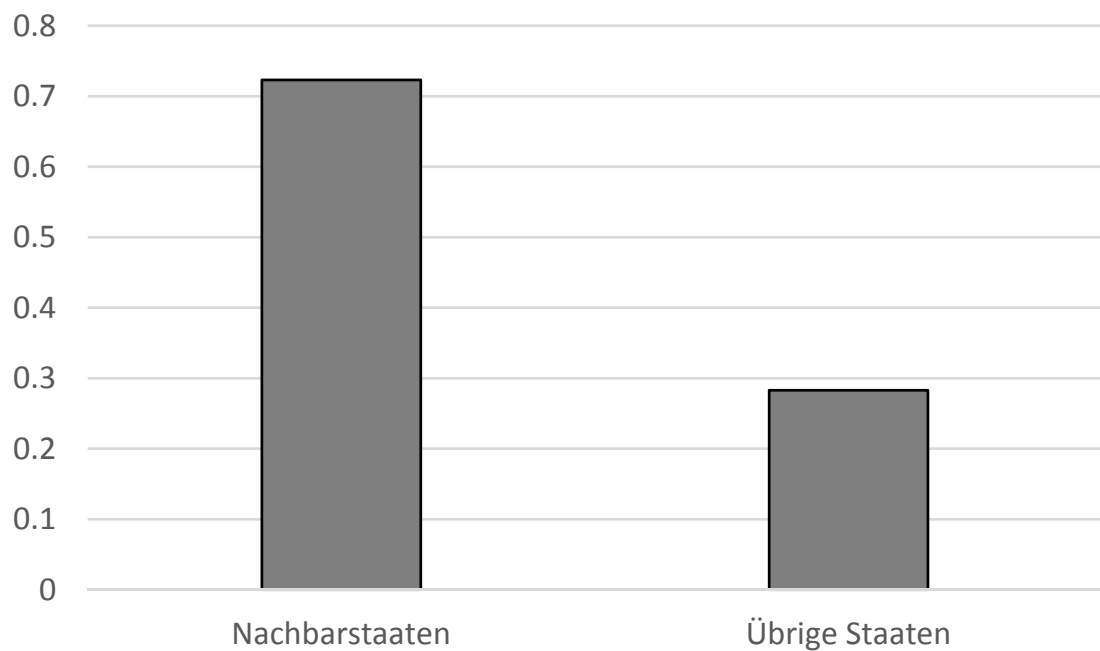
Zusammenfassung

Auf der vorhandenen Datenbasis lässt sich die Einhaltung der strategischen Vorgaben bei der Durchführung von internationalen Aktivitäten im Rüstungsbereich kaum überprüfen. Es ist einzig eine Aussage zur Priorisierung der Nachbarstaaten möglich, die anhand der Angaben als erfüllt bewertet werden kann. Die Schweiz pflegt namentlich mit Deutschland enge Beziehungen, aber auch mit Frankreich und Österreich, während die Bedeutung Italiens deutlich geringer ausfällt.

Inwiefern die Ziele, Leitplanken und prioritären Kooperationsfelder bei der Durchführung eingehalten wurden, lässt sich aufgrund der vorhandenen Daten nicht feststellen. Im vorliegenden Abschnitt wird deshalb lediglich untersucht, inwiefern die Nachbarstaaten bei internationalen Aktivitäten im Rüstungsbereich Priorität geniessen, so wie dies in den übergeordneten strategischen Vorgaben vorgesehen ist.

5.4.2.3.1 Übereinstimmung der durchgeführten Aktivitäten mit Vorgaben zu Länderprioritäten

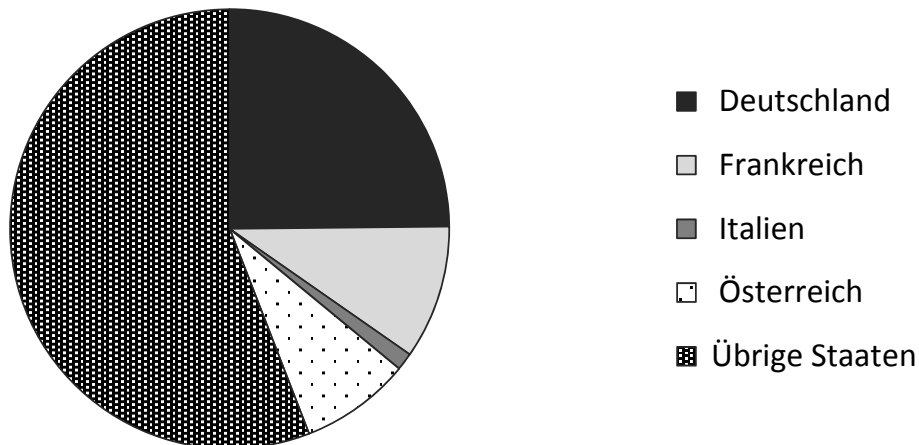
Die Schweiz hat mit ihren Nachbarstaaten Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien in allen vier Jahren, die untersucht wurden, im Rüstungsbereich kooperiert. Dass auf der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten im Rüstungsbereich ein Schwerpunkt gelegt wird, wird besonders deutlich, wenn betrachtet wird, wie viele Themen mit den einzelnen Staaten auf der Agenda stehen. Deutschland und Österreich stehen beim Themenindex deutlich an erster und zweiter Stelle, während Frankreich und Italien auf dem fünften und sechsten Rang folgen (vgl. Abbildung 22). Im Durchschnitt beträgt der Themenindex auf einer Skala von null bis eins für die Nachbarstaaten 0,7. Für die übrigen 15 Staaten, mit welchen in den untersuchten vier Jahren eine Zusammenarbeit stattfand, beträgt er im Durchschnitt 0,3 (vgl. Abbildung 25).

Durchschnittlicher Themenindex [0;1] nach Art der Partnerstaaten

Quelle: Listen Themen und Projekte, Berechnung der PVK

Auch bei Betrachtung der Zahl der laufenden Projekte wird die Bedeutung der Nachbarstaaten deutlich: Deutschland steht mit Abstand an erster Stelle, vor Frankreich. Auf dem fünften Platz folgt Österreich. Mit Italien findet dagegen auf Projektebene kaum eine Zusammenarbeit statt (vgl. Abbildung 26). Total entfielen im Durchschnitt 44% der in einem Jahr laufenden Projekte auf die Nachbarstaaten, wobei Deutschland alleine bereits einen Viertel ausmacht, während Italien nur gerade ein gutes Prozent der Projekte auf sich vereint. Die übrigen 56% der Projekte teilen sich auf die 15 weiteren Staaten auf.

Durchschnittliche Anzahl Projekte nach Art der Partnerstaaten



Quelle: Listen Themen und Projekte, Berechnung der PVK

Betrachtet man die in den Themen- und Projektlisten angegebenen Rüstungsvolumina, macht die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten sogar 50% aus. Wiederum entfallen 25% allein auf Deutschland, während sich Frankreich und Österreich das andere Viertel etwa gleichmässig teilen. Die Beteiligung Italiens fällt dagegen kaum ins Gewicht. Wie in Kapitel 5.3.1 erwähnt, sind die Kostenangaben allerdings nicht verlässlich.

6

Verknüpfungen

In diesem Kapitel werden die vorhandenen Verknüpfungen zwischen den internationalen Kooperationen im Ausbildungs- und Rüstungsbereich untereinander sowie mit der Aussenpolitik beschrieben und bewertet. Zunächst wird das *methodische Vorgehen* dargestellt. Im zweiten Abschnitt folgt die Analyse und Bewertung der *Verknüpfungen zwischen den internationalen Kooperationen im Ausbildungs- und Rüstungsbereich*, bevor im dritten Abschnitt die Verknüpfungen zwischen *Ausbildungsbereich* bzw. *Rüstungsbereich* und *Aussenpolitik* untersucht und bewertet werden. Damit wird die vierte Fragestellung der Evaluation, «Werden internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung *zweckmässig* miteinander sowie mit anderen aussenpolitischen Interessen *verknüpft?*», in zwei Schritten beantwortet.

6.1

Methodisches Vorgehen

In der Folge wird beschrieben, welche Verknüpfungen untersucht wurden, wie dabei vorgegangen wurde und welche Bewertungskriterien angewendet wurden.

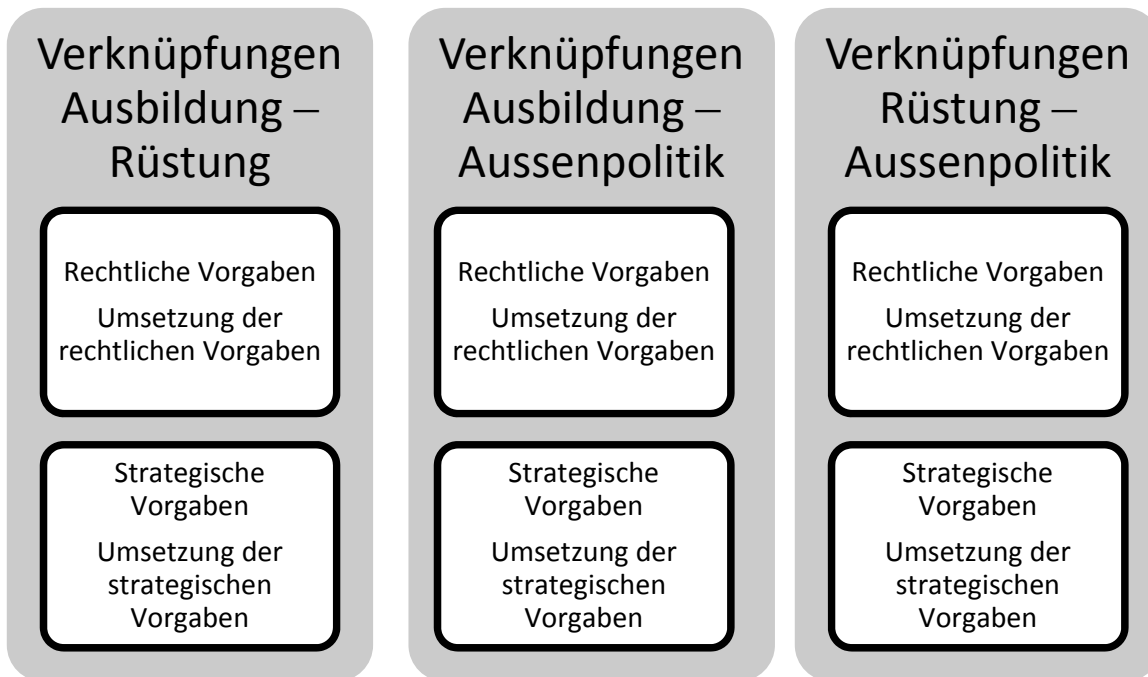
6.1.1

Untersuchte Elemente

Wie durch die Evaluationsfragestellung gefordert, wurden sowohl die Verknüpfungen zwischen der internationalen Kooperation im Ausbildungsbereich einerseits und jener im Rüstungsbereich andererseits untersucht als auch die Verknüpfungen der einzelnen Bereiche zur Aussenpolitik.

Bei allen drei Arten von Verknüpfungen wurden einerseits die vorhandenen Verknüpfungen in den rechtlichen Vorgaben und bei deren Umsetzung und andererseits die Verknüpfungen in den strategischen Vorgaben und bei deren Umsetzung erfasst.

Untersuchte Verknüpfungen



6.1.2 Analytisches Vorgehen

Im Rahmen der Dokumentenanalysen zu den rechtlichen und strategischen Vorgaben wurden jeweils auch die Verweise auf den jeweils anderen Bereich sowie auf die Aussenpolitik systematisch erfasst. Diese wurden anschliessend ausgewertet, wobei die PVK bei der Analyse der strategischen Vorgaben auf eine Software für die qualitative Inhaltsanalyse zurückgriff.

Die vorhandenen Verknüpfungen auf der Ebene der Umsetzung wurde ebenfalls auf der Basis von Dokumentenanalysen erfasst (Durchsicht Vertragstexte, Analyseberichte zu internationalen Kontakten der Armee u.a.m.). Zusätzlich wurde die Frage nach vorhandenen Verknüpfungen in den geführten Gesprächen konsequent gestellt. Schliesslich nahm die PVK eine auf die Rüstungsaktivitäten fokussierte Kurzauswertung der Daten aus openIBV zu den internationalen Aktivitäten der Armee vor.

6.1.3 Bewertungskriterien

Die Verknüpfungen werden nach ihrer Zweckmässigkeit beurteilt, um die vierte Evaluationsfragestellung zu beantworten.

Tabelle 43

Bewertungskriterien Verknüpfungen

Ebene	Kriterium	Definition
Hauptkriterium	Zweckmässigkeit der Verknüpfungen	Die rechtlichen und strategischen Vorgaben der Bereiche und ihre Umsetzung sind so aufeinander abgestimmt, dass die Zielerreichung in keinem der Bereiche beeinträchtigt wird und Synergiepotenziale realisiert werden.
Teilkriterium	Negative Koordination	Die rechtlichen und strategischen Vorgaben der Bereiche und ihre Umsetzung sind so aufeinander abgestimmt, dass die Zielerreichung in keinem der Bereiche beeinträchtigt wird.
Teilkriterium	Positive Koordination	Die rechtlichen und strategischen Vorgaben der Bereiche und ihre Umsetzung sind so ausgestaltet, dass Synergiepotenziale realisiert werden, d. h. mit den gleichen Ressourcen die Zielerreichung insgesamt verbessert wird.

6.2 Verknüpfungen zwischen militärischer Ausbildung und Rüstung

Zusammenfassung

Die Verknüpfungen zwischen militärischer Ausbildung und Rüstung werden in der Evaluation vorsichtig als hinreichend bis gut beurteilt.

Für die Verknüpfung von militärischer Ausbildung und Rüstung gibt es auf rechtlicher Ebene Hürden, weil der Bundesrat nur in diesen beiden Bereichen und nicht allgemein in Verteidigungsfragen internationale Abkommen abschliessen kann. Es muss somit sichergestellt werden, dass die Abkommen nicht über die beiden Bereiche hinausgehen. Zudem basiert die Kompetenz auf unterschiedlichen Gesetzesartikeln, für deren Umsetzung unterschiedliche Organisationseinheiten zuständig sind. Um dem Rechnung zu tragen, empfiehlt ein Gutachten des BJ, separate Vereinbarungen abzuschliessen. Immerhin wird in den jeweiligen Gesetzesartikeln auf die Sicherheitspolitik als Rahmen verwiesen, innerhalb welchem die Zusammenarbeit stattzufinden hat, womit implizit auch eine Koordination mit dem jeweils anderen Bereich gefordert ist. Dass keine stärkere explizite Verknüpfung stattfindet, kann vor dem Hintergrund der rechtlichen Schranken als zweckmässig eingestuft werden.

Auf strategischer Ebene wird die Rüstung in den Dokumenten zur Ausbildungszusammenarbeit fast durchgängig als Kooperationsfeld genannt, umgekehrt fehlen dagegen Verweise von Rüstungsdokumenten auf die Ausbildung, womit die Verknüpfung allenfalls etwas schwach ausfällt. Zwar hielten beide Seiten grundsätzlich fest, dass es bei der Durchführung internationaler Aktivitäten wenig konkrete Berührungspunkte gibt, dennoch förderte die genauere Analyse einige Punkte zutage (gemeinsame Nutzung des Netzes der Verteidigungsattachés, Berücksichtigung des Ausbildungsaspekts bei der Produkteevaluation, Ausbildungsaktivitäten im Herkunftsland von Rüstungsgütern, internationale Aktivitäten am Schnittpunkt zu Technologie- und Streitkräfteentwicklung). Angesichts der nicht zu vernachlässigenden Zahl an internationalen Aktivitäten der Armee zur Rüstung und dieser Berührungspunkte ist für die PVK fraglich, ob es tatsächlich keine Synergiepotenziale gibt. Konkrete Hinweise hierfür hat die PVK allerdings keine gefunden, weshalb die Verknüpfung insgesamt als hinreichend bis gut eingestuft wird.

Die Verknüpfungen zwischen der militärischen Ausbildung und Rüstung werden einerseits auf der Ebene des Rechts und andererseits auf der Ebene der Strategie beschrieben. Dabei werden jeweils sowohl die Vorgaben als auch ihre Umsetzung untersucht. Zum Schluss werden die Verknüpfungen bezüglich ihrer Zweckmässigkeit bewertet. Damit wird der erste Teil der vierten Evaluationsfragestellung beantwortet.

6.2.1 Rechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung

Die rechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit bei der militärischen Ausbildung und Rüstung finden sich zwar in beiden Fällen im Militärgesetz, doch in unterschiedlichen Artikeln: Für die Ausbildungszusammenarbeit ist Artikel 48a massgebend, für die Rüstungszusammenarbeit Artikel 109b. Die beiden Artikel beginnen in Absatz 1 mit dem gleichen Wortlaut: «Der Bundesrat kann im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik internationale Abkommen abschliessen über» bzw. «über [...] abschliessen». Mit dem Verweis auf die Sicherheitspolitik wird auf rechtlicher Ebene implizit auch eine Verknüpfung zum jeweils anderen Bereich gemacht.

Ansonsten sind die Gesetzesartikel sowohl von der Struktur als auch vom Inhalt her nicht miteinander vergleichbar. Sie wurden auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten ins Militärgesetz eingeführt: Der Artikel zur Ausbildungszusammenarbeit wurde im Jahr 2000 festgeschrieben, derjenige zur Rüstungszusammenarbeit erst ein Jahrzehnt später (2010). In beiden Bereichen fand bereits früher eine internationale Zusammenarbeit statt, doch verfügte der Bundesrat nicht über eine explizite Ermächtigung zum Abschluss von Abkommen. Für den Rüstungsbereich wurde dies in der Botschaft³²³ damit begründet, dass eine solche bis dahin nicht notwendig war, weil es sich durchwegs um Verträge von beschränkter Tragweite handelte. Auch die seit 2010 abgeschlossenen Rahmenabkommen wurden als solche behandelt, wobei diese Einstufung aus Sicht der PVK nicht völlig eindeutig ist (vgl. Kapitel 5.4.1.2.4).

³²³ Botschaft zur Änderung der Militärgesetzgebung vom 7. März 2008, BBl 2008 3243–3244.

Den Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit wird dagegen eine grössere Tragweite zugeschrieben.

Die rechtlichen Vorgaben werden so umgesetzt, dass die einzelnen Abkommen jeweils entweder auf den Ausbildungs- oder auf den Rüstungsbereich beschränkt sind. Die einzige Ausnahme stellt die Gripen-Rahmenvereinbarung dar, die Elemente aus beiden Bereichen vereint.

6.2.2 Strategische Vorgaben und ihre Umsetzung

In den übergeordneten strategischen Grundlagen werden Ausbildung und Rüstung deutlich als die primären Bereiche der internationalen Zusammenarbeit genannt. Verknüpfungen zwischen diesen Bereichen werden dagegen keine gemacht.

In den Strategiedokumenten zur Rüstungskoooperation fehlen Verweise zur internationalen Kooperation bei der Ausbildung.³²⁴ Die Rüstung wird dagegen in allen Strategiepapieren zum Ausbildungsbereich – mit Ausnahme der INTAKTA-Weisungen 2003 – als Kooperationsfeld erwähnt (vgl. auch Kapitel 3.3). In den MilAZA-Weisungen heisst es, die Ausbildungszusammenarbeit diene unter anderem dem Erwerb von konzeptionellem Wissen für die Streitkräfteentwicklung, einschliesslich der Rüstungsplanung. Die Vorgaben des CdA von 2007 führen «Technologie und Rüstung» als eines von fünf Kooperationsfeldern auf, und in der Aktivitätenliste zur BKV findet sich ebenfalls eine Kategorie mit dieser Bezeichnung. In den revidierten INTAKTA-Weisungen 2014 sind «Rüstungsaspekte» auch als Themengebiet der internationalen Kontakte der Armee erwähnt, und in den jüngsten Stossrichtungen der Armee wird der Fokus der internationalen Kontakte explizit auf Streitkräfteentwicklung, Ausbildung und Möglichkeiten zur Synergienutzung bei der Rüstungszusammenarbeit gelegt. Die starke Präsenz von Rüstungsfragen erklärt sich dadurch, dass mit Ausnahme der MilAZA-Weisungen, die auf Ausbildungsaktivitäten beschränkt sind, sämtliche Dokumente die internationalen Kontakte der Armee insgesamt umfassen, also auch solche im Zusammenhang mit der Rüstungsbeschaffung.

Bei der Umsetzung der internationalen Kooperation gibt es gemäss Aussagen beider Seiten wenige konkrete Berührungspunkte zwischen den Bereichen der Rüstung und der Ausbildung. Eine Absprache von Länderprioritäten findet nicht statt. Allerdings greift armasuisse zur Pflege internationaler Kontakte zuweilen auch auf das Netz der Verteidigungsattachés der Armee zurück.

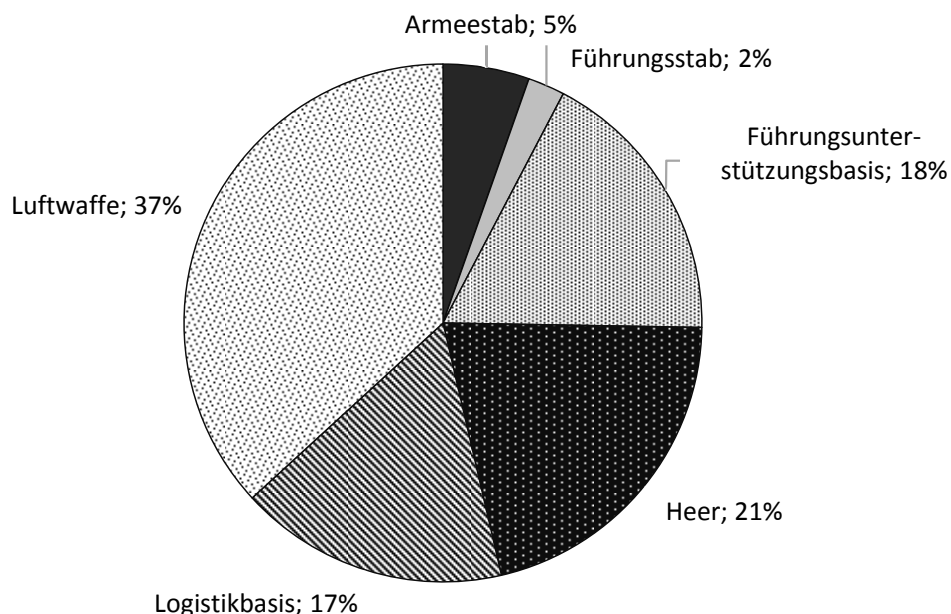
Gemeinsame internationale Kontakte auf bilateraler Ebene gebe es am häufigsten im Rahmen der Evaluation von Rüstungsgütern. Zu diesem Zweck werden integrierte Projektteams gebildet, in welchen sowohl armasuisse als Beschafferin als auch die Armee als Nutzerin vertreten sind. Im Rahmen der Produkteevaluation wird auch bewertet, inwiefern sich das Rüstungsgut für die Ausbildung in der Schweizer Milizarmee und unter Schweizer Verhältnissen (räumliche, rechtliche Situation) eignet.

³²⁴ Einzig in der Eignerstrategie RUAG steht, dass durch internationale Kooperation eine bessere Auslastung der Simulationssysteme und Ausbildungsanlagen anzustreben ist. Dies betrifft jedoch nicht die staatliche Ebene.

Die Kontakte der Armee im Bereich der Rüstung werden ebenfalls in openIBV erfasst (vgl. Abbildung 4). In den untersuchten vier Jahren führte die Armee gut 900 Aktivitäten zur Rüstung durch, das sind 20% aller internationalen Aktivitäten. Laut Gesprächsaussagen handelt es sich dabei in der Regel um die Begleitung von Kontakten von armasuisse.

Abbildung 28

Anzahl Rüstungsaktivitäten nach Organisationseinheit



Quelle: Listen Themen und Projekte, Berechnung der PVK

An den Aktivitäten sind verschiedene Teile der Armee beteiligt. Wie aus Abbildung 28 ersichtlich, betrafen die meisten Aktivitäten die Luftwaffe. Den Analyseberichten des Armeestabs zu den internationalen Aktivitäten in den letzten Jahren³²⁵ ist zu entnehmen, dass ein Grossteil davon auf die damals geplante Beschaffung von Kampfflugzeugen zurückzuführen ist.

Zwar gibt es keine Absprache der Länderprioritäten zwischen der Ausbildung und der Rüstung, allerdings beeinflusse die Herkunft von Rüstungsgütern laut Gesprächsaussagen die Länderprioritäten in der BKV, weil häufig Ausbildungs- und weitere Kontakte über längere Frist notwendig seien. Beispielsweise ziehe die Beschaffung der F/A-18 aus den USA regelmässige Ausbildungsaktivitäten für Piloten in diesem Land nach sich.

Schliesslich gibt es internationale Aktivitäten, die gemäss Darstellung der Gesprächspartner in einem Grenzbereich zwischen militärischer Ausbildung und Rüstung stehen: Dazu gehören namentlich die Aktivitäten zur Streitkräfteentwicklung, die einerseits als Wissenstransfer bzw. Gedankenaustausch im Rahmen

³²⁵ Armeestab, Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2013 vom 24. März 2014; Armeestab, Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2012 vom 29. April 2013.

von Seminaren oder Konferenzen und damit als Ausbildungszusammenarbeit aufgefasst werden können, je nach Ausrichtung auf konkrete Technologien aber auch eng mit der Entwicklung von Rüstungsgütern zusammenhängen können. So komme es gerade im multilateralen Rahmen laut Gesprächsaussagen zuweilen vor, dass sowohl eine Person der Armee als auch eine von armasuisse im gleichen Gremium vertreten sei. Im Rahmen des Prozesses «Tune plus International» finde für die multilateralen Aktivitäten jedoch eine Absprache statt. Diese hat sich gemäss mehreren Interviewaussagen in den letzten Jahren deutlich verbessert.

6.2.3 Zweckmässigkeit der Verknüpfungen

Bei den rechtlichen Vorgaben besteht die einzige implizite Verknüpfung zwischen den beiden Bereichen Ausbildung und Rüstung im jeweiligen Verweis auf die Sichterheitspolitik als Rahmen der Zusammenarbeit. Die Gripen-Rahmenvereinbarung ist bisher jedoch das einzige gemeinsame Abkommen. Das BJ hält im Gutachten zu dieser Vereinbarung fest, dass Grundsatzfragen zu den jeweiligen Bereichen Rüstung und Ausbildung in jeweils separaten Rahmenabkommen geregelt werden sollten.³²⁶ In Gesprächen wurde diesbezüglich gesagt, dass damit gewährleistet werden soll, dass klar ist, auf welcher gesetzlichen Grundlage die Abschlusskompetenz gründet und wer somit für den Abschluss zuständig ist. So könne armasuisse aufgrund ihrer Zuständigkeit keine Vereinbarungen unterzeichnen, die auch Ausbildungsaspekte regeln. Die gesetzliche Grundlage ermögliche dem Bundesrat ausserdem nur den Abschluss von rechtsverbindlichen sektoriellen Abkommen, die entweder für die Rüstung oder die Ausbildung gelten. Allgemeine Verpflichtungen zur Vertiefung der Zusammenarbeit in Militärfragen, wie sie etwa in unverbindlichen Absichtserklärungen formuliert werden (z. B. Absichtserklärung mit Israel), sind dagegen nicht möglich. Einmal wurde allerdings auch die Einschätzung geäussert, eine Verknüpfung der beiden Bereiche sei möglich. Aufgrund der obigen Überlegungen wäre es dann allerdings wohl notwendig, die Abschlusskompetenz zu klären, die verschiedenen Teile der Vereinbarung klar kenntlich zu machen und ihre Tragweite zu bestimmen. Grundsätzlich gibt es bei der Verknüpfung der beiden Bereiche Ausbildung und Rüstung somit gewisse rechtliche Hürden. Deshalb kann die weitgehend fehlende Verknüpfung auf rechtlicher Ebene als zweckmässig eingestuft werden.

Auf strategischer Ebene lässt sich feststellen, dass die internationale Kooperation in Rüstungsfragen in den Dokumenten zur militärischen Ausbildung erwähnt ist, während sie in den Rüstungsdokumenten fehlt. Der Prozess der Rüstungsbeschaffung beginnt mit der Definition des Bedarfs durch die Armee, dann folgt die Evaluation und Beschaffung durch armasuisse, bevor das Rüstungsgut mit der Nutzung in die Verantwortung der Armee übergeht.³²⁷ Da die Armee am Anfang und am Ende des Prozesses steht, liegt auf der Hand, dass Rüstungsaspekte als internationales Kooperationsfeld definiert sind. Dass der Aspekt der Ausbildung in den Strategiedokumenten zur Rüstungsbeschaffung dagegen überhaupt nicht

³²⁶ Die Vertragsabschlusskompetenz von armasuisse, Informationsnotiz des EJPD an die Mitglieder des Bundesrates vom 18. Jan. 2013.

³²⁷ Der Prozess wird durch die Vereinbarung «TUNE» geregelt. Gegenwärtig gilt die Fassung vom 1. Jan. 2015.

auftaucht, erstaunt etwas, stellt die Ausbildung bei der Evaluation, ob ein Rüstungsgut für die spätere Nutzung taugt, gemäss Aussagen einen doch nicht unwesentlichen Aspekt dar. Die Verknüpfung ist auf der Ebene der strategischen Vorgaben deshalb allenfalls etwas schwach.

In der Stellungnahme zum Entwurf der vorliegenden Materialien hält das VBS fest, dass eine Verknüpfung von militärischer Ausbildung und Rüstung selten angebracht sei. Aus der Evaluation ergaben sich jedoch Hinweise, dass Ausbildungs- und Rüstungsaktivitäten Berührungspunkte aufweisen und weniger «getrennte Welten» sind, als dies in einem der Gespräche gesagt wurde. Immerhin 20% der internationalen Aktivitäten gehören in die Kategorie der Rüstung, und viele davon dürften zusammen mit armasuisse durchgeführt worden sein. Es gilt jedoch zu bedenken, dass nicht alle diese Kontakte Ausbildungsfragen betreffen.

Auf bilateraler Ebene fehlt eine institutionalisierte Koordination wie der Prozess «Tune plus International», doch gaben beide Seiten an, dass sie wüssten, was bei der jeweils anderen Seite in etwa laufe. Nur eine Aussage weist darauf hin, dass allenfalls klarere Abmachungen bezüglich der Beteiligung der verschiedenen Stellen notwendig wären.

Eine explizite Koordination der Strategie findet nicht statt. Da die Rüstungsbeschaffung aber faktisch die Länderprioritäten der Armee mitbeeinflusst, stellt sich aus Sicht der PVK die Frage, inwiefern eine bewusste Abstimmung der Länderprioritäten zwischen den beiden Bereichen sinnvoll wäre. Da sich beide Organisationen auf das gleiche Netz von Verteidigungsattachés stützen, könnte damit allenfalls eine Ressourcenoptimierung erreicht werden.

Konkreten Koordinationsbedarf aufgrund von negativen Wechselwirkungen bzw. konkrete ungenutzte Synergiepotenziale hat die PVK jedoch nicht festgestellt. Angesichts der offenen Fragen wird die Zweckmässigkeit zurückhaltend als hinreichend bis gut eingeschätzt.

6.3 Verknüpfungen mit der Aussenpolitik

Zusammenfassung

Die Zweckmässigkeit der Verknüpfungen mit aussenpolitischen Interessen wird für die militärische Ausbildung als hinreichend bis gut und für den Rüstungsbereich als hinreichend beurteilt.

Die Verknüpfung mit der Aussenpolitik wird sowohl in den zugrunde liegenden Gesetzesartikeln als auch in den übergeordneten strategischen Vorgaben klar verlangt. Sie wird beim Abschluss von Rahmenabkommen auch tatsächlich hergestellt, indem mit der Direktion für Völkerrecht die Sicht der Aussenpolitik in das Verfahren einbezogen und aussenpolitische Abwägungen vorgenommen werden, die in gewissen Fällen ausschlaggebend waren sowohl für als auch gegen den Abschluss eines Abkommens. Die Abkommen haben eindeutig einen über ihren jeweiligen Bereich hinausgehenden symbolischen Stellenwert in den Beziehungen der Schweiz zu den verschiedenen Staaten. Die Verbindung zur Aussenpolitik könnte im Rüstungsbereich durch einen früheren und konsequenteren Einbezug der Direktion für Völkerrecht noch verbessert werden.

Auf strategischer Ebene wird die Verknüpfung zur Aussenpolitik im Rüstungsbereich etwas stärker gefordert als bei der Ausbildung, wo nur in den jüngst revidierten INTAKTA-Weisungen eine Übereinstimmung mit den aussenpolitischen Leitlinien verlangt wird. Bei der Durchführung von Aktivitäten gibt es im Ausbildungsbereich jedoch engere Kontakte zu verschiedenen Stellen des EDA als im Rüstungsbereich. Im Rahmen einer noch laufenden Nachkontrolle zu einer früheren PVK-Evaluation zur Rüstungsbeschaffung hat der Bundesrat der GPK zusätzliche Vorgaben zur Abwägung aussenpolitischer Fragen im Rahmen der Beschaffung von Rüstungsgütern präsentiert. Werden sie umgesetzt, ist davon auszugehen, dass sich die Kontakte zum EDA im Rüstungsbereich künftig intensivieren. Bei der Rüstung besteht somit ein Potenzial für eine verstärkte Berücksichtigung aussenpolitischer Fragen bei der Umsetzung von Aktivitäten.

Die Verknüpfungen zwischen internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und aussenpolitischen Interessen bzw. zwischen der Rüstung und aussenpolitischen Interessen werden einerseits auf der Ebene des Rechts und andererseits auf der Ebene der Strategie beschrieben. Dabei werden jeweils sowohl die Vorgaben als auch ihre Umsetzung untersucht. Zum Schluss werden die Verknüpfungen bezüglich ihrer Zweckmässigkeit bewertet. Damit wird der zweite Teil der vierten Evaluationsfragestellung beantwortet.

6.3.1 Rechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung

Wie bereits in Kapitel 6.2.1 zitiert, verweist sowohl Artikel 48a MG zur Ausbildungszusammenarbeit als auch Artikel 109b MG zu den Rüstungsk Kooperationen in Absatz 1 darauf, dass der Bundesrat die Abkommen in den jeweiligen Bereichen «im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik» abschliesst. Damit wird auf der Ebene der rechtlichen Vorgaben eine klare Verknüpfung zur Aussenpolitik hergestellt. Es stellt sich sodann die Frage, wie diese Vorgabe beim Abschluss von Abkommen umgesetzt wird.

Bezüglich der Umsetzung wurde erstens der *Einbezug der für die Aussenpolitik zuständigen Stellen des EDA* beim Abschluss von Abkommen untersucht. Gemäss der Darstellung sämtlicher Gesprächspartner findet beim Abschluss von *Rahmenabkommen im Ausbildungsbereich* eine enge Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht im EDA und mit dem BJ sowie auch dieser beiden Stellen untereinander statt. Beide Stellen würden sowohl vor als auch während und nach der Verhandlung in relativ informeller Form einbezogen. Zudem erhalten beide Stellen den Vertragsentwurf zur Stellungnahme unterbreitet. Die Direktion für Völkerrecht begutachtet vorwiegend neutralitätsrechtliche Fragen, während das BJ in erster Linie die Vereinbarkeit mit dem Landesrecht überprüft. Beide Stellen prüfen ausserdem die Abschlusskompetenz. Auch bei *Rahmenabkommen im Rüstungsbereich* sind diese beiden Stellen involviert, wobei der Einbezug weniger weit geht und später beginnt, nämlich dann, wenn bereits ein Entwurf für einen Vertragstext verhandelt wurde. Dass die Direktion für Völkerrecht und das BJ bei der Gripen-Rahmenvereinbarung überhaupt nicht einbezogen wurden, stellte gemäss den Gesprächsaussagen eine Ausnahme dar.

In den Bundesratsbeschlüssen zu den beiden jüngsten Ausbildungsrahmenabkommen (Polen, Schweden) ist vorgesehen, dass die Direktion für Völkerrecht

auch beim Abschluss von *Durchführungsvereinbarungen im Ausbildungsbereich* konsultiert wird. Bei den früheren durch die PVK näher untersuchten Rahmenabkommen fehlt diese Vorgabe zwar im Bundesratsbeschluss, doch ist die Konsultation der Direktion für Völkerrecht vor dem Abschluss von Durchführungsvereinbarungen in den Bundesratsanträgen erwähnt.³²⁸ In der Praxis findet der Einbezug der Direktion für Völkerrecht bei Durchführungsvereinbarungen im Ausbildungsbereich statt. Im *Rüstungsbereich* dagegen ist in den beiden untersuchten Bundesratsbeschlüssen und -anträgen zu den Rahmenabkommen mit Frankreich und Spanien für den Abschluss von *Durchführungsvereinbarungen* keine Konsultation des EDA vorgesehen. Gemäss Stellungnahme der Direktion für Völkerrecht findet eine solche auch kaum statt.

Zweitens wurde bezüglich der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben untersucht, inwiefern *aussenpolitische Interessen den Abschluss von Abkommen mitbestimmen*. Im *Ausbildungsbereich* lassen sich mehrere Abkommen finden, bei welchen aussenpolitische Überlegungen wichtig, wenn nicht gar ausschlaggebend waren. Dazu gehört, wie von mehreren Seiten bestätigt und auch aus dem Bundesratsantrag ersichtlich, das Abkommen mit Russland, bei welchem der erwartete militärische Nutzen zum Zeitpunkt des Abschlusses gering war,³²⁹ dessen Abschluss jedoch der aussenpolitischen Strategie der Vertiefung der Beziehungen mit nichteuropäischen Ländern, namentlich mit Russland und China, entsprach. Auch das Abkommen mit Ghana entspricht kaum einem militärischen, sondern einem aussenpolitischen Interesse, indem es der Schweiz ermöglicht, einen Beitrag zur Friedensförderung in Westafrika zu leisten. Schliesslich gibt es auch Abkommen mit Ländern, die der Schweizer Armee keinen Nutzen (mehr) stiften. Auf eine Kündigung dieser Abkommen wurde bisher aber, gemäss Gesprächsaussagen, verzichtet, um die Beziehungen zu diesen Staaten nicht zu beeinträchtigen. Auch hier spielen aussenpolitische Überlegungen eine Rolle. Daneben gab es allerdings gemäss Gesprächsaussagen auch verschiedene Fälle, bei welchen zwar ein aussenpolitisches Interesse an einem Abkommen bestanden hätte und die anderen Staaten ein solches gewünscht hätten (bestimmte nordafrikanische und asiatische Länder), die Armee jedoch darauf verzichtete, weil der erwartete militärische Nutzen zu gering war. Um aussenpolitischen Sensibilitäten zu begegnen, werde in diesen Fällen versucht, den Staaten Nischenangebote zu eröffnen (z. B. Teilnahme an einem Kurs der Genfer Zentren).

Im *Rüstungsbereich* gibt es ebenfalls gewisse Abkommen, die aus Rücksicht auf mögliche Reaktionen bei einer Kündigung bzw. Nichtverlängerung trotz beschränktem Interesse weitergeführt werden. Ausserdem wurde bei gewissen Ländern trotz einem sehr deutlichen rüstungspolitischen Interesse aus aussenpolitischen Gründen auf ein Abkommen verzichtet. Teilweise wurde versucht, dem Wunsch der Partnerstaaten nach einer Vereinbarung mit einer unverbindlichen Absichtserklärung zu entsprechen.

³²⁸ Beim Bundesratsantrag zum Rahmenabkommen mit Ghana fehlt dieser Hinweis, weil im Abkommen kein Abschluss von Durchführungsvereinbarungen vorgesehen ist.

³²⁹ Das Abkommen ermöglichte Schweizer Offizieren den Besuch der Militärakademie in Moskau, was sich im Nachhinein als nützlich erwies, um das Verhalten Russlands gegenüber seinen Nachbarstaaten besser zu erfassen (Krisenmanagement der Schweiz im Ukraine-Konflikt).

6.3.2

Strategische Vorgaben und ihre Umsetzung

Ganz generell lässt sich feststellen, dass das aussenpolitische Umfeld die Möglichkeiten für internationale Kooperationen im Militärbereich und damit auch die geeigneten Strategien bestimmt. Beispielsweise gab es während dem Kalten Krieg nur wenige Möglichkeiten für Auslandkontakte.

Der SipolB 2010 als *übergeordnete strategische Vorgabe* legt klar fest, dass internationale Kooperationen im Militärbereich den aussenpolitischen Interessen dienlich sein sollen (vgl. Kapitel 3.2.1). Der SipolB 2010 betont die Verbindungen zwischen Aussen- und Sicherheitspolitik und lehnt auch die Ziele der Sicherheitspolitik an den Verfassungsauftrag zur Aussenpolitik an. In Bezug auf die Umsetzung der Leitplanke der Neutralität fordert der Bericht ausserdem, dass das jeweils aktuelle aussenpolitische Umfeld beachtet werden soll. Insgesamt wird eindeutig eine Verknüpfung zwischen den internationalen Kooperationen im Militärbereich (einschliesslich Ausbildung und Rüstung) und der Aussenpolitik gefordert. Im Armeebericht 2010 fehlt dieser Aspekt dagegen weitgehend. Nur in Bezug auf die Beiträge der Armee zur Friedensförderung wird festgehalten, dass darauf geachtet werden soll, dass diese aussenpolitisch sinnvoll seien (vgl. Kapitel 3.2.2). Ansonsten fehlt eine Verknüpfung mit der Aussenpolitik.

In den untergeordneten Strategiedokumenten ist die Verknüpfung zur Aussenpolitik auch wenig präsent. Im *Ausbildungsbereich* wird lediglich in den 2014 revidierten INTAKTA-Weisungen gefordert, dass die internationalen Kontakte der Armee den Leitlinien der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen. Im *Rüstungsbereich* wird in den Grundsätzen zur Rüstungspolitik einzig festgehalten, dass die Zusammenarbeit mit den für die Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik zuständigen Stellen institutionalisiert werden solle, ohne dass festgelegt wird, mit welchem Ziel. In der Eignerstrategie RUAG steht ausserdem, dass allfällige Beteiligungen nicht der Schweizer Aussenpolitik entgegenlaufen dürfen. Im Rahmen einer noch laufenden Nachkontrolle zu einer früheren GPK-Inspektion zur Rüstungsbeschaffung, die auf einer PVK-Evaluation basierte, nahm der Bundesrat unter anderem zur Frage Stellung, wie er gewährleisten will, dass aussenpolitische Interessen bei Rüstungsbeschaffungen im Ausland berücksichtigt werden.³³⁰ Der Bundesrat stellte dabei in Aussicht, die Beschaffungsstrategie für das VBS dahingehend zu ergänzen, dass auch aussenpolitische Erwägungen eine Ausnahme vom Grundsatz der Beschaffung nach dem Wettbewerbsprinzip erforderlich machen können. In Form von Handlungsanweisungen hat der Bundesrat zusätzlich bestimmte Voraussetzungen formuliert, unter welchen die Beschaffung von Rüstungsgütern im Ausland einer eingehenden Prüfung unter Einbezug des EDA unterzogen werden soll (z. B. Neutralitätsfragen, Entstehung von kritischen Abhängigkeitsverhältnissen, Verletzung von Menschenrechten, demokratischen Grundsätzen oder Völkerrecht). Mit diesen neuen strategischen Vorgaben soll der Frage der aussenpolitischen Verträglichkeit von Beschaffungen künftig verstärkt Rechnung getragen werden.

Bei der Umsetzung der internationalen Aktivitäten finden gemäss Darstellung der IB V im *Ausbildungsbereich* tagtäglich Kontakte zum EDA statt, wobei verschiede-

³³⁰ Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Nov. 2013 zum Schreiben der GPK-N betreffend Nachkontrolle zur Inspektion über die Rüstungsbeschaffung im VBS vom 7. Sept. 2011. Vgl. auch Kapitel 1.1.2.1 zu den Vorarbeiten der GPK.

ne Stellen involviert sind (Direktion für Völkerrecht, Abteilung Sicherheitspolitik, Abteilung Menschliche Sicherheit). Bei Aktivitäten mit aussenpolitisch sensiblen Staaten finde ausserdem eine sehr enge Absprache mit der für die Sicherheitspolitik zuständigen Stelle im GS VBS (Sipol VBS) statt, die sich dann ihrerseits ebenfalls mit dem EDA abspreche. Im *Rüstungsbereich* wurden dagegen keine direkten Absprachen mit dem EDA erwähnt, sondern es wurde darauf hingewiesen, dass sich armasuisse bei den wenigen heiklen Kontakten mit der Sipol VBS abspreche.

In den Gesprächen wurden zur Frage der Verknüpfung mit der Aussenpolitik in beiden Bereichen verschiedentlich widersprüchliche Aussagen gemacht. So wurde einerseits zum Teil dezidiert festgehalten, mit der internationalen Kooperation im Militärbereich werde keine Aussenpolitik betrieben. Andererseits wurden beispielsweise für den Abschluss von Verträgen Begründungen vorgebracht, die sehr klar zeigten, dass aussenpolitische Überlegungen eine Rolle spielten.

6.3.3 Zweckmässigkeit der Verknüpfungen

Aus den rechtlichen Vorgaben geht ein Imperativ zur Berücksichtigung aussenpolitischer Überlegungen beim Abschluss von Abkommen zur internationalen Zusammenarbeit im Ausbildungs- und Rüstungsbereich hervor, weshalb die vehemente Negierung aussenpolitischer Interessen in einigen Gesprächen erstaunt. In den konkreten Verhandlungsfällen wurden aussenpolitische Erwägungen angestellt und waren manchmal massgebend für den Abschluss bzw. den Verzicht auf ein Abkommen. Aus der Betrachtung der einzelnen Fälle wird deutlich, dass die Abkommen einen über den jeweiligen Sektor hinausgehenden aussenpolitischen Symbolgehalt aufweisen. Das EDA wird im Prozess des Abschlusses von Rahmenabkommen im Ausbildungsbereich gut einbezogen, im Rüstungsbereich hinreichend. Die Gripen-Rahmenvereinbarung, bei der kein Einbezug stattfand, stellte wohl eine Ausnahme dar, doch könnte die Direktion für Völkerrecht gemäss ihrer Stellungnahme zum Entwurf der vorliegenden Materialien im Rüstungsbereich konsequenter konsultiert werden. Auf der Ebene der DV wird die Direktion für Völkerrecht im Ausbildungsbereich gut einbezogen, im Rüstungsbereich dagegen wenig.

Auf strategischer Ebene fordert der SipolB 2010 deutlich eine Verknüpfung von internationalen Aktivitäten im Militärbereich mit aussenpolitischen Interessen. In den untergeordneten Strategiedokumenten fehlt diese Vorgabe im Ausbildungsbereich dagegen weitgehend, doch ist der Einbezug des EDA bei der Planung von Aktivitäten vorhanden. Im Rüstungsbereich wird in den strategischen Vorgaben eine Verknüpfung zwar stärker verlangt als im Ausbildungsbereich, jedoch in der Umsetzung weniger realisiert, wobei dies gemäss den jüngsten Ankündigungen des Bundesrates verbessert werden soll. Insgesamt sind die Verknüpfungen bei der militärischen Ausbildung trotz des Fehlens von strategischen Vorgaben als hinreichend bis gut, im Rüstungsbereich angesichts des Fehlens von konkreten Problemhinweisen (z. B. mangelnde Koordination mit negativen Folgen, ungenutzte Synergiepotenziale) als hinreichend zu bewerten.

Abkürzungsverzeichnis

AS	Amtliche Sammlung
AZA i.e.S.	Ausbildungszusammenarbeit im engeren Sinne
AZA i.w.S.	Ausbildungszusammenarbeit im weiteren Sinne
BBl	Bundesblatt
BJ	Bundesamt für Justiz
BKV	Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CdA	Chef der Armee
CSS	<i>Center for Security Studies</i> der ETH Zürich
DoI	<i>Declaration of Intent</i>
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; SR 235.1)
DV	Durchführungsvereinbarung
EAPC	<i>Euro Atlantic Partnership Council</i> / Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GS	Generalsekretariat
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz (ausser Kraft seit 1. Dezember 2007)
HSO	Höherer Stabsoffizier
IB V	Internationale Beziehungen Verteidigung
INTAKTA-Weisungen	Weisungen über die internationalen Kontakte der Armee
KAIPTC	<i>Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre</i>
KMG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz; SR 514.51)
KMV	Verordnung vom 25. Februar 1998 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialverordnung; SR 514.511)
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR 510.10)
MilAZA-Weisungen	Weisungen für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland
MoU	Memorandum of Understanding
Nato	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

OV-VBS	Organisationsverordnung vom 7. März 2003 für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (SR 172.214.1)
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
Parl. Iv.	Parlamentarische Initiative
PfP	<i>Partnership for Peace</i> / Partnerschaft für den Frieden
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz; SR 170.512)
PublV	Verordnung vom 17. November 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsverordnung; SR 170.512.1)
PVFMH	Verordnung vom 2. Dezember 2005 über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (SR 172.220.111.9)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RA	Rahmenabkommen
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SipolB	Sicherheitspolitischer Bericht
Sipol VBS	Für die Sicherheitspolitik zuständige Stelle im VBS
SOFA	<i>Status of forces agreement</i>
SpG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SR 441.1)
SpV	Verordnung vom 4. Juni 2010 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung; SR 441.11)
SR	Systematische Rechtssammlung
TV	Technische Vereinbarung
UNO	<i>United Nations Organization</i>
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VIMK	Verordnung vom 24. Juni 2009 über internationale militärische Kontakte (SR 510.215)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEA	Weiterentwicklung der Armee
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WVK	Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention; SR 0.111)

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

- armasuisse: Nachtrag 3 zur Unternehmensstrategie armasuisse: Strategiecheck 2013 vom 4. Juni 2013.
- armasuisse: Offset-Policy vom 15. Dezember 2009 (aufdatiert am 1. Juli 2010).
- armasuisse: Unternehmensstrategie armasuisse vom 15. Juni 2009.
- Armeestab: Geschäftsordnung Armeestab (GO A Stab) vom 1. Juli 2013.
- Armeestab: Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2014 vom 27. November 2013.
- Armeestab: Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2012 vom 16. November 2011.
- Armeestab: Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2010 vom 18. November 2009.
- Armeestab: Stellungnahme zum Vorentwurf der PVK zu «openIBV» vom 18. November 2014.
- Armeestab: Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2012 vom 29. April 2013.
- Armeestab: Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2011 vom 26. April 2012.
- Armeestab: Streitkräftebeziehungen: Analyse der internationalen Aktivitäten der Armee auf bilateraler Ebene im Jahre 2010 vom 15. April 2011.
- Direktion für Völkerrecht / Bundesamt für Justiz: Mitteilung der Direktion für Völkerrecht des EDA und des Bundesamtes für Justiz des EJPD vom 14. Juni 2006. In: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) 70.69.
- Direktion für Völkerrecht: Guide de la pratique en matière de traités internationaux. Bern, Februar 2010.
- EFK: Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee, Teilbericht 2, Armeestab / Internationale Beziehungen Verteidigung und Recht VBS, Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 13. Dezember 2012.
- Ehrenzeller, Bernhard / Thüerer, Daniel / Isliker, Franziska (2008): Art. 166. In: Ehrenzeller, Bernhard u. a. (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage.
- EJPD: Die Vertragsabschlusskompetenz von armasuisse, Informationsnotiz des EJPD an die Mitglieder des Bundesrates vom 18. Januar 2013.
- GPDel: Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation vom 28. September 1993 über ihre Abklärungen zum Pilotenaustausch mit Südafrika (BBl 1994 I 100).
- GPDel: Schlussbericht der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 15. September 2000 über die Trainings von Militärpiloten im Ausland im Zeitraum 1993–2000 (BBl 2001 116).
- GPK-N: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 23. November 2007 über die Rüstungsbeschaffung im VBS (BBl 2008 3569).

GPK-N: Brief der GPK-N an den Bundesrat vom 7. September 2011 zur Nachkontrolle zur Inspektion der GPK-N über die Rüstungsbeschaffung im VBS: Bericht des Bundesrates vom 18. Mai 2011.

Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (Hrsg.) (2014): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG). Basel: Helbing Lichtenhahn.

Kälin, Walter / Epiney, Astrid / Caroni, Martina / Künzli, Jörg (2006): Völkerrecht. Eine Einführung. Bern: Stämpfli.

Misteli, Valentin / Möckli, Daniel / Wyss, Marco (2010): Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten: Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland und Irland im Vergleich. Center for Security Studies, ETH Zürich, S. 64–66.

Möckli, Daniel (2012): Sicherheitskooperationen neu denken. Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126.

PVK: Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 18. Oktober 2007 zuhanden der GPK des Nationalrates über die Rüstungsbeschaffung im VBS, (BBl 2008 3587).

Schweizer Armee: Geschäftsordnung Gruppe Verteidigung (GO V) vom 1. Januar 2013.

Schweizer Armee: Masterplan 2014: Streitkräfte- und Unternehmensentwicklung; Kurzversion vom Dezember 2013.

Schweizer Armee: Strategische Stossrichtungen Schweizer Armee 2015–2020 vom 1. Oktober 2014.

Schweizer Armee: Vorgaben des CdA zur internationalen Kooperation der Armee (Zeitraum 2008–2015) vom 12. Juli 2007.

Schweizer Armee: Weisungen für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (MilAZA) vom 1. Dezember 2003.

Schweizer Armee: Weisungen über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA 2014) vom 1. Januar 2014.

Schweizer Armee: Weisungen über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA 2003) vom 3. April 2003.

Schweizerischer Bundesrat: Armeebericht 2010 (BBl 2010 8871).

Schweizerischer Bundesrat: Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2010 an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SipolB 2010; BBl 2010 5133).

Schweizerischer Bundesrat: Bericht des Bundesrates vom 23. Oktober 2001 an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI; BBl 2002 967).

Schweizerischer Bundesrat: Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS vom 31. März 2010.

Schweizerischer Bundesrat: Botschaft vom 27. Oktober 1999 betreffend die Änderung des Militärgesetzes (BBl 2000 477).

Schweizerischer Bundesrat: Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee (BBl 2014 6955).

Schweizerischer Bundesrat: Botschaft vom 31. Mai 2006 über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Entwicklungsschritt 2008/11; BBl 2006 6197).

Schweizerischer Bundesrat: Botschaft vom 7. März 2008 zur Änderung der Militärgesetzgebung (BBl 2008 3213).

Schweizerischer Bundesrat: Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS vom 30. Juni 2010

Schweizerischer Bundesrat: Industriebeteiligungsstrategie vom 31. März 2010.

Schweizerischer Bundesrat: Richtlinien des Bundesrates über die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen vom 7. Dezember 2012 (BBl 2012 9491).

Schweizerischer Bundesrat: Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 7. Juni 1999 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SipolB 2000, BBl 1999 7657).

Schweizerischer Bundesrat: Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2011 zum Schreiben vom 4. April 2011 der GPK-N betreffend Nachkontrolle zum Bericht über die Rüstungsbeschaffung im VBS.

Schweizerischer Bundesrat: Stellungnahme des Bundesrates vom 6. November 2013 zum Schreiben der GPK-N betreffend Nachkontrolle zur Inspektion über die Rüstungsbeschaffung im VBS vom 7. September 2011.

Schweizerischer Bundesrat: Strategische Ziele des Bundesrates für seine Beteiligung an der RUAG Holding AG (Eignerstrategie 2011–2014) vom 4. Mai 2011.

Staatspolitische Kommission des Nationalrates: Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999 zu Parl. Iv. 99.419, Geschäftsverkehrsgesetz, Anpassungen an die neue BV (BBl 1999 V 4809).

Thürer, Daniel / Truong, Binh / Schwendimann, Felix (2008): Art. 184. In: Ehrenzeller, Bernhard u.a. (Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Auflage.

VBS: Antrag an den Bundesrat: Absichtserklärung (Declaration of Intent) zwischen dem VBS und dem Verteidigungsministerium Israels über Kooperation in Verteidigungsangelegenheiten, Bern, 8. Oktober 2012.

VBS: Antrag an den Bundesrat: Absichtserklärung über eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem Verteidigungsministerium des Königreichs Schweden und dem VBS auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Bern, 19. Juni 2012.

VBS: Geschäftsordnung VBS (GO-VBS) vom 1. Januar 2012.

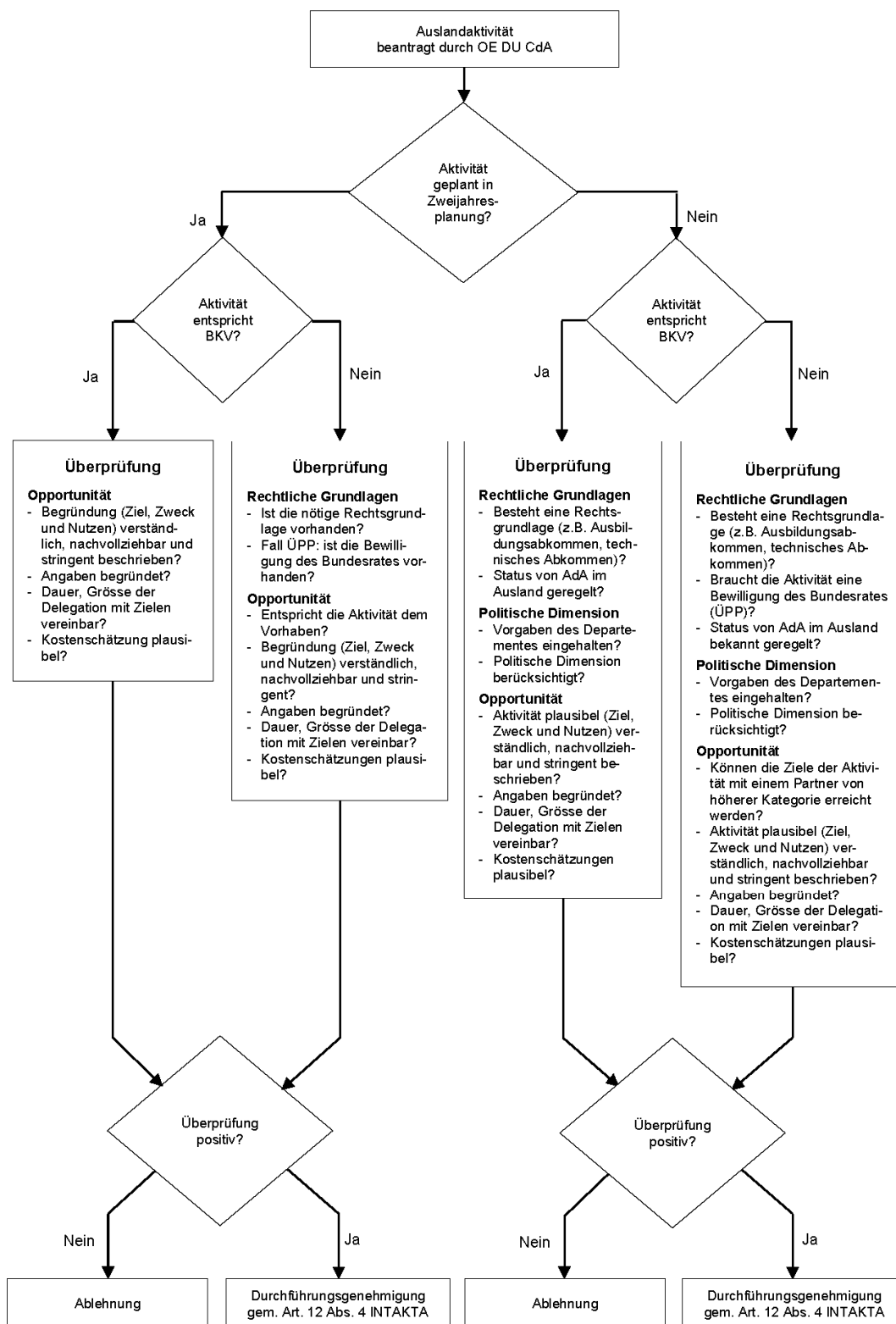
VBS: Weisungen über das Rechtswesen im VBS vom 24. November 2014.

VBS: Weisungen über das Rechtswesen im VBS vom 5. Juli 2004.

Verzeichnis der Gesprächspartnerinnen und -partner

Cicéron Bühler, Corinne	Chefin Sektion Völkerrecht, Direktion für Völkerrecht, EDA
Coduri, Michele	Chef Sektion Internationale Sicherheit / stv. Chef Abteilung Sicherheitspolitik, Politische Direktion, EDA
Diethelm, Robert	Chef Multilaterale Verträge und Streitkräftebeziehungen / stv. Chef Internationale Beziehungen Verteidigung, Armeestab, VBS
Dubois, Stéphane	Stv. Chef Streitkräftebeziehungen, Internationale Beziehungen Verteidigung, Armeestab, VBS
Fraoua, Ridha	Chef Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung I, Bundesamt für Justiz, EJPD
Freudweiler, Michael	Leiter Multilaterale Militärische Kooperation, Armeestab, VBS
Gansner, Patrick	Chef Strategie und Internationales, Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS
Grossenbacher, Nicole	Stv. Leiterin Aussenbeziehungen, armasuisse, VBS
Guignard, Serge	Leiter Aussenbeziehungen, armasuisse, VBS
Lang, Ueli	Chef Euroatlantische Sicherheitskooperation, Internationale Beziehungen Verteidigung, Armeestab, VBS
Marchand, Carl	Chef Kriegsvölkerrecht, Internationale Beziehungen Verteidigung, Armeestab, VBS
Möckli, Daniel	Center for Security Studies, ETH Zürich
Müller, Andreas	Leiter Ressourcen und Support, armasuisse, VBS
Schär, Daniel	Chef Streitkräftebeziehungen, Internationale Beziehungen Verteidigung, Armeestab, VBS
Sonderegger, Martin	Leiter Landsysteme / stv. Rüstungschef, armasuisse
Walser, Hans-Peter	Divisionär, Chef Armeestab, VBS
Wanner, Peter	Brigadier, Chef Internationale Beziehungen Verteidigung, Armeestab, VBS
Weber, Thomas	Stv. Chef Kriegsvölkerrecht, Internationale Beziehungen Verteidigung, Armeestab, VBS

Durchführungsgenehmigung gemäss BKV 2014



Militärische Ausbildungsaktivitäten: Partnerstaaten der Schweiz

Staat	Anzahl Aktivitäten	Staat	Anzahl Aktivitäten
Deutschland	1130	Jordanien	4
Frankreich	415	Lettland	4
Österreich	326	Marokko	4
USA	232	Monaco	4
Grossbritannien	172	Portugal	4
Italien	111	Serbien	4
Schweden	109	Ägypten	3
Niederlande	102	Aserbaidshan	3
Belgien	91	Japan	3
Dänemark	54	Kroatien	3
Norwegen	47	Senegal	3
Spanien	46	Ukraine	3
Finnland	42	Weissrussland	3
Kanada	38	Chile	2
Russland	27	Litauen	2
Polen	24	Oman	2
Tschechien	22	Taiwan	2
Griechenland	16	Thailand	2
Israel	16	Armenien	1
Ungarn	15	Australien	1
Mehrere Staaten (internat.)	15	Frz.-Guyana	1
China	14	Indien	1
Mazedonien	13	Irland	1
Südafrika	13	Kambodscha	1
Vereinigte Arab. Emirate	13	Kamerun	1
Luxemburg	12	Kasachstan	1
Slowenien	11	Katar	1
Südkorea	11	Laos	1
Singapur	9	Libanon	1
Türkei	8	Malta	1
Bulgarien	7	Moldawien	1
Bosnien und Herzegowina	6	Nigeria	1
Liechtenstein	6	Nordkorea	1
Slowakei	6	Republik Kongo	1
Brasilien	5	Sambia	1
Estland	5	Saudi-Arabien	1
Kosovo	5	Syrien	1
Rumänien	5	Venezuela	1
Tunesien	5	Vietnam	1
Vatikanstadt	5	Zypern	1
Indonesien	4	<i>Total Aktivitäten</i>	<i>3290</i>

Quelle: openIBV, Berechnung der PVK

Durchführungsvereinbarungen zur militärischen Ausbildung

Tabelle 1

Bilaterale Durchführungsvereinbarungen zur militärischen Ausbildung

Partner	Titel des Abkommens (gekürzt)	Jahr ¹
Dänemark	Technical Agreement concerning the conduct of the training LANDOPS 1/2010	2010
	Technical Agreement concerning the conduct of the training «NIGHTHAWK 10»	2010
	Note of Accession / Statement of Intent to participate in the Technical Agreement between Defence Command Denmark and the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany regarding the Provision of Host Nation Support during Exercise DANEX/NORTHERN COASTS 2011	2011
	Technical Agreement concerning the Training Exchanges 2012 between the Danish Frogman Corps (FMC) and the Swiss Special Forces Command (SFC)	2012
	Technical Arrangement concerning the participation in the multilateral training NIGHTHAWK 12 in Denmark	2012
	Technical Agreement concerning the Training Exchanges 2013 between the Danish Frogman Corps (FMC) and the Swiss Special Forces Command (SFC)	2013
Deutschland	Durchführungsvereinbarung über die Übung ELITE 2010	2010
	Durchführungsvereinbarung im Hinblick auf die Teilnahme von Angehörigen der Bundeswehr an der Schiessausbildung «Schiessen im Hochgebirge (TIRO ALTO)» vom 13. November 2011 bis 19. November 2011 in der Schweizerischen Eidgenossenschaft	2011
	Note of Accession / Statement of Intent to the Technical Arrangement between the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and the Defence Command Denmark regarding Host Nation Support in Germany for the Exercise DANEX/NORTHERN COASTS 2011	2011
	Vereinbarung über die gemeinsame Vorbereitung und Durchführung des taktischen Schiessens auf der Insel Kreta im Jahre 2011	2011
	Technisches Abkommen über die logistischen Belange im Rahmen der Übung NATURA 2011/NIMBUS	2011
	Durchführungsvereinbarung im Hinblick auf die Teilnahme von Angehörigen der Bundeswehr an der Schiessausbildung «Schiessen im Hochgebirge (TIRO ALTO)» vom 11. November 2012 bis 17. November 2012 in der Schweizerischen Eidgenossenschaft	2012
Frankreich	Arrangement technique relatif à la Participation de l'Armée de l'air française et la fourniture d'un soutien de la partie de séjour (SPS) au cours de l'exercice VALAIS 2010	2010
	Arrangement technique concernant l'exercice EPERVIER 2010	2010
	Technische Vereinbarung über den gegenseitigen Austausch von Militärpiloten des schweizerischen Fliegergeschwaders 11 und der französischen Escadron 1/2 Cigognes	2011
	Arrangement technique relatif à la Participation de l'Armée de l'air française et la fourniture d'un soutien de la partie de séjour (SPS) au cours de l'exercice VALAIS 2011 (6 juin – 10 Juin 2011)	2011
	Arrangement technique relatif à la Participation de l'Armée de l'air française et la fourniture d'un soutien de la partie de séjour au cours de l'exercice Epervier 2012	2012
	Arrangement Technique relatif à l'utilisation du Simulateur de l'aviation légère de l'Armée de Terre française par les Forces Aériennes suisses	2012
Arrangement technique relatif à la participation de Stagiaires suisses à un stage de survie en milieu équatorial	2012	

Partner	Titel des Abkommens (gekürzt)	Jahr ¹
	Arrangement Technique relatif à un Exercice Commun Inter 13 (moyens militaires)	2013
Griechenland	Arrangement concerning the use of NAMFI for the exercise OPEN SPIRIT 2011	2011
Italien	Technical Arrangement concerning the pilot school visit at the Italian Flight School in Lecce AFB – Italy	2012
Niederlande	Technical Arrangement concerning the use of the Fire and Rescue Training Centre Woensdrecht by Personnel of the Swiss Air Force	2010
	Technical Arrangement concerning the use of the Fire and Rescue Training Centre Woensdrecht by Personnel of the Swiss Air Force	2012
	Technical Arrangement concerning the use of the Fire and Rescue Training Centre Woensdrecht by Personnel of the Swiss Air Force	2013
Norwegen	Technical Arrangement regarding the Use of Oerland Airbase by the Swiss Air Force and the Provision of Host Nation Support (HNS) during the Exercise Nightway 2010, 8 November – 3 December 2010	2010
	Technical Arrangement regarding the use of Oerland Airbase by the Swiss Air Force and the Provision of Host Nation Support (HNS) during Exercise Nightway 2011, 14 November – 9 December 2011	2011
	Technical Arrangement regarding the Provision of Host Nation Support (HNS) during Exercise Nato Tiger Meet 2012 (Ntm 12) 29 May – 8 June 2012	2012
	Technical Arrangement regarding the Use of Oerland Airbase by the Swiss Air Force and the Provision of Host Nation Support (HNS) during Exercise Nightway 2012, 12 November – 7 December 2012	2012
	Technical Arrangement regarding the Provision of Host Nation Support (HNS) during Exercise Nato Tiger Meet 2013 (Ntm13) 17 June – 28 June 2013	2013
	Technical Arrangement regarding the Use of Oerland Airbase by the Swiss Air Force and the Provision of Host Nation Support (HNS) during Exercise Nightway 2013, 11 November – 6 December 2013	2013
Österreich	Technische Vereinbarung über den Studienaufenthalt eines österreichischen Offiziers bei der Schweizer Luftwaffe vom 25. April bis 3. Juni 2011	2011
Russland	Agreement No. 173131756-1 on the admission of one Swiss officer to the Military Academy of the General Staff of the Russian Federation Armed Forces for the academic year 2011/2012	2011
	Separate Arrangement on the bilateral mountain training course in Andermatt to be held from 12 to 30 March 2012	2012
	Separate Arrangement on the bilateral mountain training course in Andermatt to be held from 9 to 27 July 2012	2012
	Separate Arrangement on the bilateral mountain training course in Andermatt to be held from 11 to 29 March 2013	2013
	Separate Arrangement on the bilateral mountain training course in Andermatt to be held from 8 to 26 July 2013	2013
	Arrangement No 173/3/756-2 on the Admission for Training of One Swiss Officer to the Military Academy of the General Staff of Armed Forces of the Russian Federation for the Academic Year 2013/2014	2013
Schweden	Technical Arrangement regarding the Use of the Neat Test Range VIDSEL by the Swiss Air Force and the provision of Host Nation Support (HNS) during ISSYS recurrent Course 2010 (15 – 26 November 2010)	2010
	Technical Arrangement regarding the Use of VIDSEL Test Range by the Swiss Air Force and the provision of Host Nation Support (HNS) during ISSYS recurrent Course 2012 (5 – 16 November 2012)	2012
	Technical Arrangement the Provision of Host Nation Support during the Exercise Nordic Air Meet 2012 from 24th of August to 7th of September 2012	2012
	Technical Arrangement on Bilateral Air Force Training Activities in 2013	2013
	Technical Arrangement regarding the Use of Vidsel Test Range by the Swiss	2013

Partner	Titel des Abkommens (gekürzt)	Jahr ¹
	Air Force and the provision of Host Nation Support (HNS) during Issys Course 2013 (18–27 November 2013)	
Spanien	Technical Arrangement concerning the Provision of Host Nation Support to the Visiting Swiss Air Force for the TLP Course 2010 at Albacete AB Spain	2010
	Technical Arrangement concerning the Provision of Host Nation Support to the Visiting Swiss Air Force for the TLP Course 2011/2 at Albacete AB Spain	2011
	Technical Arrangement concerning the Participation of Personnel of the Spanish Air Force in Transition Course 2/2011/ UAS Pilots at Emmen Airbase (August 22 – September 15, 2011)	2011
	Technical Arrangement concerning the Training of UAS Pilots of the Spanish Air Force during 2012 at Emmen Air Base	2012
	Technical Arrangement concerning the Provision of Host Nation Support to the Visiting Swiss Air Force for the TLP Course 2012/5 at Albacete AB Spain	2012
	Technical Arrangement concerning the Training of UAS Pilots of the Spanish Air Force during 2013 at Emmen Air Base	2013

Quelle: Erhebungen PVK

¹ Angegeben ist das Jahr der Unterzeichnung des Abkommens durch die Schweiz.

Tabelle 2

Multinationale Durchführungsvereinbarungen zur militärischen Ausbildung

Partner	Titel des Abkommens (gekürzt)	Jahr ¹
Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Montenegro, Österreich, Serbien, Slowenien	Technical Arrangement regarding the provision of Host Nation Support for the Field Training Exercise INVITEX/LIVEX EUROPEAN ADVANCE 2010 taking place in Austria from 13 to 24 September 2010	2010
Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Spanien, Tschechien, Türkei, Ungarn, USA	Technical Arrangement concerning the Provision of Host Nation Support during Exercise Nato Tiger Meet 2011	2011
Deutschland, Niederlande	Memorandum of Understanding in conducting the Final Exercises of the UN Military Observer Courses of the national UN Training Centres (4-POE-11) from 24 June 2011 to 29 June 2011	2011
Deutschland, Niederlande, Österreich	Memorandum of Understanding concerning the Cooperation in Conducting the Final Exercises of the UN Military Observer Courses of the national UN Training Centres from 21 June 2012 to 27 June 2012	2012

Quelle: Erhebungen PVK

¹ Angegeben ist das Jahr der Unterzeichnung des Abkommens durch die Schweiz.

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Dr. Simone Ledermann, PVK (Projektleitung ab 1. Februar 2014)

Céline Anderegg, ehemals PVK (Projektleitung bis 31. Januar 2014)

Andreas Tobler, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dank

Die PVK dankt den Internationalen Beziehungen Verteidigung der Armee sowie der Stabstelle Aussenbeziehungen von armasuisse für die Bereitstellung von Dokumenten und Daten und für ihre Abklärungen. Beim Bundesamt für Justiz und bei der Direktion für Völkerrecht bedanken wir uns für die rechtlichen Auskünfte. Ein Dank gilt zudem allen Gesprächspartnerinnen und -partnern für ihre bereitwillige Teilnahme und für die erteilten Auskünfte.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 90 43 Fax +41 58 322 96 63

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch