

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

vom 11. März 2015

---



---

## **Das Wichtigste in Kürze**

*In den vergangenen 15 Jahren ist die Schweiz im Militärbereich zahlreiche internationale Kooperationen eingegangen. Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beauftragten die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), diese Kooperationen zu überprüfen. Im Juni 2013 entschied die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Ständerates, dass sowohl die Kooperationen bei der militärischen Ausbildung als auch bei der Rüstung untersucht werden sollen. Im Fokus standen die rechtlichen und strategischen Vorgaben für die internationale Zusammenarbeit sowie ihre Einhaltung, namentlich beim Abschluss von internationalen Abkommen zur Ausbildungs- und Rüstungskooperation mit einzelnen Staaten. Ausgeklammert wurde dagegen die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen von internationalen Organisationen, d. h. namentlich der Nato.*

*Die PVK führte eine systematische Analyse der Verwaltungsdokumente und Abkommen zur Ausbildungs- und Rüstungszusammenarbeit mit anderen Ländern durch. Die Zusammenstellung der Abkommen erwies sich als schwierig und aufwendig. Ergänzend wurden Gespräche mit Mitarbeitenden der Bundesverwaltung geführt sowie bereits vorhandene Verwaltungsdaten zu den internationalen Aktivitäten statistisch ausgewertet.*

### **Internationale Kooperation bei Ausbildung besser bewertet als bei Rüstung**

*Die Kompetenz für den Abschluss von Abkommen zur internationalen Kooperation bei der militärischen Ausbildung und Rüstung liegt beim Bundesrat, für die Umsetzung ist bei der militärischen Ausbildung der Departementsbereich Verteidigung, bei der internationalen Rüstungskooperation armasuisse zuständig. Die Evaluation kommt für die beiden Bereiche zu unterschiedlichen Ergebnissen: Die internationale Ausbildungszusammenarbeit wird trotz offenen rechtlichen Vorgaben, die auf strategischer Ebene nur zum Teil konkretisiert wurden, gesamthaft als recht- und zweckmässig beurteilt, während die PVK bei der Rüstungskooperation zu einer kritischen Einschätzung gelangt.*

*Die in der Folge ausgeführten Schwächen betreffen die Rüstungskooperation deutlich stärker als die internationale Zusammenarbeit im Ausbildungsbereich.*

### **Lückenhafte Transparenz zu bestehenden Kooperationsabkommen**

*In beiden Bereichen sind weder die Rahmenabkommen noch die Durchführungsvereinbarungen vollständig in einem der vorhandenen Verzeichnisse (Systematische Rechtssammlung, jährlicher Bericht ans Parlament über die durch den Bundesrat abgeschlossenen internationalen Verträge, Datenbank Staatsverträge des EDA) aufgeführt. Dies erschwert die Übersicht über die bestehenden Abkommen. Die Begründungen für die Lücken sind ausserdem aus Sicht der PVK teilweise fraglich: Dies betrifft namentlich die Einstufung der Rüstungsrahmenabkommen als nicht zu publizierende Verträge von beschränkter Tragweite.*

---

## **Unklarer rechtlicher Stellenwert von Rüstungsabkommen**

*Ob internationale Vereinbarungen rechtlich verbindlich sind, lässt sich nicht anhand ihres Titels erkennen, sondern hängt vom Inhalt ab. Entgegen den Empfehlungen des EDA tragen die Rüstungsrahmenabkommen den Titel «Memorandum of Understanding», der eigentlich nur für unverbindliche Übereinkünfte vorgesehen ist. Nicht allen befragten Mitarbeitenden von armasuisse war denn bewusst, dass die Rahmenabkommen rechtlich verbindlich sind. Weiter wurden im Rüstungsbereich nicht alle Durchführungsvereinbarungen ordnungsgemäss durch den Bundesrat oder durch eine von ihm bezeichnete Stelle genehmigt, und die Bundesversammlung wurde nicht umfassend über deren Abschluss informiert.*

## **Mangelnde Steuerung im Rüstungsbereich**

*Im deutlichen Gegensatz zum Ausbildungsbereich, wo die einzelnen internationalen Aktivitäten der Armee zentral erfasst und geprüft werden, fehlt im Rüstungsbereich eine Steuerung. Einerseits gibt es keine klaren strategischen Vorgaben, die als Grundlage für die Steuerung dienen könnten; andererseits fehlt auch eine Steuerungsinstanz: Die Stabsstelle für Aussenbeziehungen von armasuisse erfasst nur die Rahmenabkommen zentral, hingegen hat sie zu den Durchführungsvereinbarungen und einzelnen Aktivitäten keinen Überblick. Sie erfüllt lediglich eine unterstützende Funktion bei der Durchführung internationaler Aktivitäten durch die einzelnen Kompetenzbereiche und nimmt bisher keine Controlling-Aufgaben wahr.*

## **Unsichere Zielausrichtung**

*Die rechtlichen und strategischen Vorgaben zur Ausrichtung internationaler Kooperationen im Militärbereich sind sehr offen. Internationale Kooperationen sollten laut den obersten strategischen Zielen ein Mittel sein, damit die Schweiz Bedrohungen ihrer Sicherheit und Gefahren effizienter und wirksamer entgegenwirken kann. Im Ausbildungsbereich wird zwar jede internationale Aktivität überprüft, doch stellen die strategischen Ziele dabei kein Kriterium dar. Im Rüstungsbereich werden die internationalen Kooperationen nicht direkt mit diesen Zielen in Verbindung gebracht. Es bleibt zudem in beiden Bereichen offen, inwiefern die internationalen Kooperationen einen Beitrag zu den verschiedenen Aufträgen der Armee leisten.*

## **Zu wenig beachtete aussenpolitische Wirkung**

*Die Armee überprüft die aussenpolitische Opportunität ihrer internationalen Ausbildungsaktivitäten konsequent. Für den Rüstungsbereich hat der Bundesrat dagegen erst kürzlich als Folge einer früheren GPK-Inspektion strategische Vorgaben und Handlungsansätze definiert, anhand welcher die aussenpolitische Verträglichkeit von Beschaffungsgeschäften künftig geprüft werden soll. Inwiefern dies systematisch und einheitlich geschehen wird, bleibt offen. Zudem ist für die PVK aufgrund von Aussagen befragter Mitarbeitender der Bundesverwaltung fraglich, ob genügend bedacht wird, dass die Schweiz mit dem Abschluss von Rahmenabkommen zur militärischen Ausbildung und Rüstung langfristige Bindungen zu anderen Staaten eingeht, die eine über den Militärbereich hinausgehende aussenpolitische Symbolwirkung haben.*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1 Einleitung</b>	<b>5</b>
1.1 Anlass der Evaluation	5
1.2 Gegenstand und Fragestellungen	5
1.3 Vorgehen	7
1.4 Aufbau des Berichts	8
<b>2 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung</b>	<b>8</b>
2.1 Kooperationsabkommen	9
2.1.1 Rahmenabkommen	9
2.1.2 Durchführungsvereinbarungen	11
2.2 Kooperationsaktivitäten	12
2.2.1 Ausbildungsaktivitäten	12
2.2.2 Rüstungsaktivitäten	15
<b>3 Rechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung</b>	<b>18</b>
3.1 Klarheit der rechtlichen Vorgaben	18
3.1.1 Inhaltliche Ausrichtung der Kooperationen	19
3.1.2 Abschluss von internationalen Abkommen	20
3.2 Einhaltung der rechtlichen Vorgaben	23
3.2.1 Inhaltliche Ausrichtung der Kooperationen	23
3.2.2 Abschluss von internationalen Abkommen	24
<b>4 Strategische Vorgaben und ihre Umsetzung</b>	<b>27</b>
4.1 Klarheit der strategischen Vorgaben	27
4.1.1 Ziele	28
4.1.2 Leitplanken	28
4.1.3 Themenprioritäten	29
4.1.4 Länderprioritäten	29
4.2 Einhaltung der strategischen Vorgaben	30
4.2.1 Abschluss von Abkommen	30
4.2.2 Durchführung von Aktivitäten	31
4.2.3 Strategieüberprüfung	32
<b>5 Zweckmässigkeit der Verknüpfungen</b>	<b>33</b>
5.1 Verknüpfungen zwischen Ausbildung und Rüstung	33
5.2 Verknüpfungen mit der Aussenpolitik	34
<b>6 Schlussfolgerungen</b>	<b>35</b>
6.1 Militärische Ausbildung besser bewertet als Rüstung	35
6.2 Lückenhafte Transparenz zu existierenden Abkommen	36
6.3 Unklarer rechtlicher Stellenwert von Rüstungsabkommen	37
6.4 Mangelnde Steuerung im Rüstungsbereich	37
6.5 Unsichere Zielausrichtung	38
6.6 Zu wenig beachtete aussenpolitische Wirkung	39

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>40</b>
<b>Literatur- und Dokumentenverzeichnis</b>	<b>42</b>
<b>Verzeichnis der Gesprächspartnerinnen und -partner</b>	<b>44</b>
<b>Listen der Rahmenabkommen</b>	<b>45</b>
<b>Impressum</b>	<b>47</b>

# Bericht

*Der vorliegende Bericht enthält die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation. Ausführliche Beschreibungen und Bewertungen finden sich in den Materialien.<sup>1</sup>*

## 1 Einleitung

### 1.1 Anlass der Evaluation

Seit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 gilt für die Schweiz die Grundstrategie «Sicherheit durch Kooperation».<sup>2</sup> Bundesrat und Armee sollen aktiv Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften suchen und für sich nutzen, etwa um die eigenen Fähigkeiten zu überprüfen, um sich neues Wissen anzueignen oder um Übungen und Tests durchzuführen, die in der Schweiz nicht möglich sind. Der Bundesrat hat zu diesem Zweck im Militärbereich zahlreiche Kooperationsabkommen mit anderen Ländern abgeschlossen, doch wurde kritisiert, dass klare strategische Handlungsrichtlinien fehlen.<sup>3</sup> Immer wieder sorgten zudem einzelne Kooperationen für Schlagzeilen, beispielsweise die Zusammenarbeit mit Schweden bei der geplanten Kampfjetbeschaffung oder das Gebirgstraining russischer Soldaten in den Alpen.

Vor diesem Hintergrund haben die GPK der eidgenössischen Räte am 24. Januar 2013 beschlossen, die PVK mit einer Evaluation der internationalen Kooperationen im Militärbereich zu beauftragen.

### 1.2 Gegenstand und Fragestellungen

Auf der Grundlage einer Projektskizze der PVK hat die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Ständerates (GPK-S) am 27. Juni 2013 entschieden, dass die PVK die beiden Hauptbereiche der internationalen Zusammenarbeit im Militärbereich – abgesehen von der militärischen Friedensförderung – untersuchen soll: die *militärische Ausbildungszusammenarbeit*, deren Umsetzung in der Zuständigkeit des Departementsbereichs Verteidigung liegt, und die *Rüstungskooperation*, für deren Durchführung armasuisse verantwortlich ist.

Die PVK konnte in beiden Bereichen auf bestehende Untersuchungen aufbauen: Die Prozesse zur Ausbildungszusammenarbeit waren kürzlich Gegenstand einer Prüfung

<sup>1</sup> Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung, Materialien zum Bericht der PVK zuhanden der GPK des Ständerates vom 11. März 2015. Die Materialien finden sich in der deutschen Originalsprache unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Veröffentlichungen.

<sup>2</sup> Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 7. Juni 1999 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SipolB 2000; BBl 1999 7693)

<sup>3</sup> Möckli, Daniel (2012): Sicherheitskooperationen neu denken: Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126.

durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)<sup>4</sup> (vgl. Kapitel 3.1.2), während eine frühere Evaluation der PVK<sup>5</sup> und die Folgearbeiten der GPK des Nationalrates (GPK-N)<sup>6</sup> unter anderem die Frage behandelten, wie aussenpolitische Gesichtspunkte bei der Rüstungsbeschaffung berücksichtigt werden (vgl. Kapitel 5.2). Schliesslich hat sich die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) in der Vergangenheit zweimal mit der internationalen Zusammenarbeit bei der Militärpilotenausbildung befasst.<sup>7</sup> Ihre zweite Analyse führte unter anderem dazu, dass im Jahr 2000 in Artikel 48a des Militärgesetzes (MG)<sup>8</sup> explizit verankert wurde, dass der Bundesrat die Kompetenz hat, selbständig internationale Abkommen<sup>9</sup> zur Ausbildungszusammenarbeit abzuschliessen; ansonsten liegt die Zuständigkeit nämlich grundsätzlich beim Parlament.<sup>10</sup> Zehn Jahre später erhielt der Bundesrat in Artikel 109b MG die gesetzliche Kompetenz für den Abschluss von internationalen Abkommen zur Rüstungskooperation (vgl. Kapitel 3.1).

Die Frage, wie der Bundesrat von seiner Kompetenz, *internationale Abkommen* zur militärischen Ausbildungs- und Rüstungskooperation abzuschliessen, Gebrauch macht, steht im Zentrum der vorliegenden Evaluation. Die Schweiz arbeitet im Militärbereich bisher vor allem *bilateral* oder *multinational (mit einem oder mehreren Staaten)* zusammen. Auf multilateraler Ebene (im Rahmen von internationalen Organisationen) ist die Schweiz dagegen deutlich weniger aktiv, weshalb diese Art der Kooperation aus der vorliegenden Untersuchung ausgeklammert wurde.<sup>11</sup>

Die Evaluation hat folgende Fragestellungen untersucht:

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*?

<sup>4</sup> Prüfbericht der EFK vom 13. Dez. 2012: Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee, Teilbericht 2, Armeestab / Internationale Beziehungen Verteidigung und Recht VBS.

<sup>5</sup> Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 18. Okt. 2007 über die Rüstungsbeschaffung im VBS (BBl 2008 3587)

<sup>6</sup> Bericht der GPK-N vom 23. Nov. 2007 über die Rüstungsbeschaffung im VBS (BBl 2008 3569); 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; Brief der GPK-N an den Bundesrat vom 7. Sept. 2011 zur Nachkontrolle zur Inspektion der GPK-N über die Rüstungsbeschaffung im VBS; Bericht des Bundesrates vom 18. Mai 2011; Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Nov. 2013 zum Schreiben vom 7. Sept. 2011 der GPK-N betreffend Nachkontrolle zur Inspektion über die Rüstungsbeschaffung im VBS.

<sup>7</sup> Der Pilotenaustausch mit Südafrika, Bericht über die Abklärungen der GPDel vom 28. Sept. 1993 (BBl 1994 I 100); Trainings von Militärpiloten im Ausland im Zeitraum 1993–2000, Schlussbericht der GPDel der eidgenössischen Räte vom 15. Sept. 2000 (BBl 2001 116)

<sup>8</sup> Bundesgesetz vom 3. Febr. 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militär-gesetz; SR 510.10)

<sup>9</sup> Die Begriffe «Abkommen», «Vertrag» und «Vereinbarung» werden im vorliegenden Bericht synonym für rechtlich verbindliche internationale Übereinkünfte verwendet.

<sup>10</sup> Art. 184 Abs. 2 und 166 Abs. 2 BV

<sup>11</sup> Im Militärbereich arbeitet die Schweiz fast ausschliesslich mit der Nato im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) zusammen. Mit der Europäischen Verteidigungs-agentur (EVA) besteht ein Abkommen, doch gibt es noch keine konkreten Projekte.

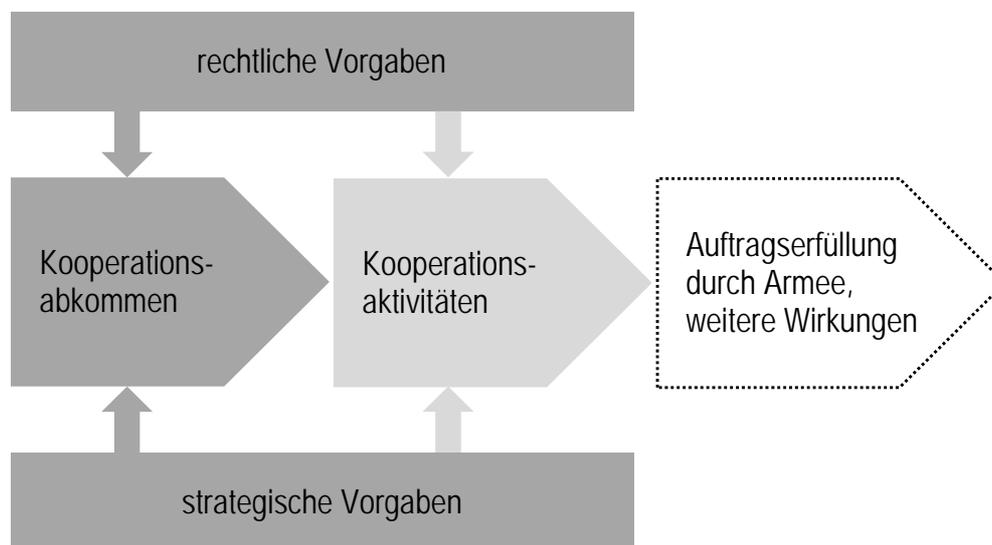
4. Werden internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung *zweckmässig* miteinander sowie mit anderen aussenpolitischen Interessen *verknüpft*? (Ebene Vorgaben und Umsetzung)

### 1.3 Vorgehen

Um die Fragestellungen zu beantworten, folgt die Evaluation dem Wirkungsmodell in Abbildung 1: Die rechtlichen Vorgaben einerseits und die strategischen Vorgaben andererseits stecken den Rahmen für den Abschluss von internationalen Abkommen ab. Die abgeschlossenen Abkommen wiederum bilden die Grundlage für die tatsächliche Durchführung internationaler Aktivitäten. Die Aktivitäten werden ihrerseits ebenfalls durch die rechtlichen und strategischen Vorgaben beeinflusst. Die internationalen Aktivitäten haben verschiedene Wirkungen. Im Zentrum steht die Frage, inwiefern die Armee dank ihnen ihre Aufträge besser erfüllen kann.

Abbildung 1

#### Wirkungsmodell



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

Der Hauptfokus der Evaluation liegt auf den in Abbildung 1 dunkelgrau eingefärbten Elementen: auf den rechtlichen und strategischen Vorgaben und dem Abschluss internationaler Abkommen. Zu den internationalen Aktivitäten wertete die PVK nur bereits vorhandene Daten aus; da sowohl die militärische Ausbildung als auch die Rüstung abgedeckt werden sollten, hätte eine eigene Datenerhebung den Rahmen der Evaluation gesprengt. Die Wirkungen wurden nicht direkt untersucht, sondern lediglich die Zielausrichtung der Abkommen und Aktivitäten.

Die PVK stützte sich in erster Linie auf Dokumentenanalysen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Strategiepapiere, Vertragstexte). Die Zusammenstellung der relevanten Dokumente, insbesondere sämtlicher Vertragstexte,<sup>12</sup> erwies sich als sehr

<sup>12</sup> Nicht Gegenstand der Evaluation waren allfällige geheime Abkommen.

aufwendig. Im Ausbildungsbereich kamen zudem nach Abschluss der Analyse weitere Rahmenabkommen zum Vorschein, und im Rüstungsbereich konnte armasuisse der PVK bis zum Schluss nicht versichern, dass ihr sämtliche Durchführungsvereinbarungen zugestellt worden waren. Allenfalls vereinzelt fehlende Verträge dürften die Aussagekraft der Evaluation jedoch kaum beeinträchtigen.

Ergänzend wurden Interviews mit den Verantwortlichen im Departementsbereich Verteidigung und von armasuisse sowie mit Mitarbeitenden anderer beteiligter Verwaltungsstellen geführt, insbesondere der Direktion für Völkerrecht und des Bundesamts für Justiz. Ausserdem analysierte die PVK die bestehenden Daten der Verwaltungsstellen zu den internationalen Aktivitäten. Im Ausbildungsbereich waren systematische Daten verfügbar, im Rüstungsbereich erwiesen sich die vorhandenen Angaben zu den internationalen Aktivitäten dagegen als eingeschränkt.

Die Datenerhebungen und -analysen führte die PVK zwischen Dezember 2013 und Oktober 2014 durch. Da nicht das gesamte Jahr 2014 abgedeckt werden konnte, wurde der Untersuchungszeitraum auf die vier Jahre von Anfang 2010 bis Ende 2013 eingeschränkt. Zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts und der Materialien nahmen die betroffenen Verwaltungsstellen im Januar 2015 Stellung.

## **1.4 Aufbau des Berichts**

Der Bericht ist so strukturiert, dass im folgenden Kapitel die vorhandenen internationalen Abkommen und die Aktivitäten in den beiden Bereichen Ausbildung und Rüstung dargestellt werden. Im dritten Kapitel werden die rechtlichen Vorgaben und ihre Einhaltung behandelt, während sich das vierte Kapitel den strategischen Vorgaben und deren Umsetzung widmet. Nachdem die beiden Bereiche Ausbildung und Rüstung bis dahin immer einzeln betrachtet werden, geht es im fünften Kapitel um die Verknüpfungen zwischen ihnen sowie mit der Aussenpolitik. In den Schlussfolgerungen werden die internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung gesamthaft gewürdigt und bestehende Schwachstellen diskutiert.

## **2 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung**

Der Hauptfokus der vorliegenden Evaluation liegt auf internationalen Kooperationsabkommen zur militärischen Ausbildung und Rüstung, welche die rechtliche Grundlage für die Durchführung von Kooperationsaktivitäten mit anderen Ländern auf diesen zwei Gebieten bilden (vgl. Abbildung 1, S. 7). In diesem Kapitel werden die vorhandenen Kooperationsabkommen und anschliessend die Kooperationsaktivitäten in den beiden Bereichen Ausbildung und Rüstung beschrieben.

## 2.1 Kooperationsabkommen

*Zusammenfassung: Es gibt zwei Arten von Kooperationsabkommen: Erstens Rahmenabkommen, welche die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und einzelnen Staaten regeln. Solche Rahmenabkommen bestehen im Ausbildungsbereich und im Rüstungsbereich vor allem mit verschiedenen europäischen Staaten. Zweitens werden zu einem sehr kleinen Teil der Aktivitäten spezifische Durchführungsvereinbarungen abgeschlossen.*

Unter einem internationalen Abkommen wird ein völkerrechtlicher Vertrag verstanden, d. h. eine schriftliche, rechtlich verbindliche Vereinbarung zwischen Staaten, die dem internationalen Recht und nicht dem Landesrecht einer der Vertragspartner untersteht.<sup>13</sup> Massgeblich ist, dass alle Vertragspartner gewillt sind, sich zu verpflichten. Welche Bezeichnung das Schriftstück trägt – ob «internationales Abkommen», «Staatsvertrag», «Vereinbarung» oder den Titel «Memorandum of Understanding (MoU)», der gemäss Empfehlung der Direktion für Völkerrecht nur für unverbindliche Erklärungen verwendet werden sollte – ist dagegen nicht entscheidend für den Vertragscharakter.

Die PVK hat versucht, sämtliche Abkommen zur militärischen Ausbildung und Rüstung zu erfassen (vgl. Kapitel 1.3 zum Vorgehen). Dabei wurden zwei Arten von Abkommen unterschieden: Rahmenabkommen, welche die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen zwei Ländern festlegen, und Durchführungsvereinbarungen, welche die Durchführung konkreter Aktivitäten regeln.

### 2.1.1 Rahmenabkommen

Rahmenabkommen werden typischerweise bilateral zwischen zwei Staaten abgeschlossen und regeln die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen ihnen. Sie legen namentlich die Themen der Zusammenarbeit fest und regeln den Umgang mit klassifizierten Informationen, den Aufenthalt von (Militär-)Personen im anderen Staatsgebiet zum Zweck der Zusammenarbeit, die Haftung bei Schadensfällen und die Aufteilung der Kosten.

Die Schweiz hat im *Ausbildungsbereich* mit 16 Staaten ein Rahmenabkommen abgeschlossen, im *Rüstungsbereich* bestehen Rahmenabkommen mit 15 Staaten (vgl. Abbildung 2 für Europa sowie die Listen der Rahmenabkommen in Anhang 1).

<sup>13</sup> Art. 2 Abs. 1 Bst. a Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK; SR 0.111)

## Rahmenabkommen Ausbildung und Rüstung mit europäischen Ländern



*Legende:* schwarz: Rahmenabkommen Ausbildung und Rüstung; dunkelgrau: nur Rahmenabkommen Ausbildung; hellgrau: nur Rahmenabkommen Rüstung

*Quelle:* PVK; Kartendarstellung: [www.aneki.com](http://www.aneki.com) (Stand: 16. Febr. 2015)

Mit allen Nachbarstaaten ausser Liechtenstein, das keine Armee hat, sowie mit vielen weiteren westeuropäischen Staaten hat die Schweiz ein Rahmenabkommen zur *Ausbildung und Rüstung* abgeschlossen. Auch mit den USA besteht in beiden Bereichen ein Abkommen, wobei jenes zur Ausbildung im Vergleich zu den Rahmenabkommen mit anderen Ländern einen deutlich eingeschränkteren Anwendungsbereich hat.<sup>14</sup>

Mit vier Staaten hat die Schweiz *nur im Ausbildungsbereich* ein Rahmenabkommen abgeschlossen: mit Polen, Russland, der Ukraine und Ghana. Ghana ist ein Spezialfall, weil das Abkommen nicht die Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten, sondern die Entsendung von Schweizer Armeeangehörigen an ein in Ghana angesiedeltes Ausbildungszentrum für UNO-Friedensmissionen (Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre) regelt.

Mit drei Staaten besteht *nur im Rüstungsbereich* ein Rahmenabkommen: mit Dänemark, Irland und Tschechien.

Mit gewissen Ländern gibt es mehrere Rahmenabkommen, weil einzelne Verträge auf Teilbereiche beschränkt sind bzw. weil in Ergänzung zu einem umfassenden Rahmenabkommen Spezialregelungen vereinbart wurden. Im Ausbildungsbereich trifft dies auf Deutschland und Belgien (je 3 Abkommen) sowie die Niederlande (2 Abkommen) zu. Im Rüstungsbereich wurde mit Schweden im Jahr 2012 zusätz-

<sup>14</sup> Es regelt nur den Personalaustausch mit der US Navy, betrifft also nur eine Teilstreitkraft und eine bestimmte Form der Ausbildung.

lich zum seit 2004 bestehenden Rahmenabkommen im Hinblick auf die geplante Kampffjetbeschaffung die Gripen-Rahmenvereinbarung abgeschlossen.<sup>15</sup>

## 2.1.2 Durchführungvereinbarungen

Bei einigen Aktivitäten wird auf Wunsch eines oder mehrerer beteiligter Staaten eine Durchführungvereinbarung, oft technische Vereinbarung genannt, abgeschlossen. Dies ist der Fall, wenn für eine konkrete Aktivität...

- Details der Zusammenarbeit geregelt werden sollen (z. B. Zuweisung von Funkfrequenzen, Umgang mit bestimmten Waffen oder Geräten);
- Regelungen getroffen werden sollen, die von den Grundsätzen des Rahmenabkommens abweichen, wo die Möglichkeit einer Abweichung im Rahmenabkommen vorgesehen ist (z. B. Kostenbeteiligung des Gaststaates);
- die Schweiz nicht mit allen teilnehmenden Staaten ein Rahmenabkommen als rechtliche Grundlage abgeschlossen hat und bezüglich Informationsaustausch, Haftung, Kostenbeteiligung usw. ein Regelungsbedarf besteht.<sup>16</sup>

Bei Aktivitäten zwischen zwei Staaten werden die Durchführungvereinbarungen bilateral, bei Aktivitäten mit drei und mehr Staaten entweder bilateral zwischen dem Durchführungsstaat und den einzelnen Gaststaaten oder multinationalal zwischen allen Staaten, die an der Aktivität teilnehmen, abgeschlossen.

Im *Ausbildungsbereich* hat die Armee im Untersuchungszeitraum von 2010 bis 2013 3290 internationale Ausbildungsaktivitäten erfasst (vgl. Kapitel 2.2.1), jedoch nur 53 Durchführungvereinbarungen abgeschlossen. Lediglich 1,6 % der Ausbildungsaktivitäten basierten somit auf Durchführungvereinbarungen. Diese wurden abgesehen von vier multinationalen Vereinbarungen bilateral abgeschlossen, auch wenn es sich teilweise um multinationale Aktivitäten handelte.

An der Spitze der Partnerstaaten stehen Frankreich und Deutschland mit je 10 Durchführungvereinbarungen im Untersuchungszeitraum. Von den Ländern, mit denen die Schweiz über ein Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit verfügt, wurde nur mit Finnland, der Ukraine und Ghana keine Durchführungvereinbarung abgeschlossen, wobei mit Ghana im Rahmenabkommen ja gar keine konkrete Zusammenarbeit vorgesehen ist. Daneben ist die Schweiz insbesondere bei multinationalen Aktivitäten Durchführungvereinbarungen mit 11 Ländern eingegangen, mit welchen sie kein Rahmenabkommen abgeschlossen hat (vgl. auch Kapitel 3.2.2).

<sup>15</sup> Zusätzlich wurde mit Schweden im gleichen Jahr eine unverbindliche Absichtserklärung für eine verstärkte Zusammenarbeit im Sicherheits- und Verteidigungsbereich abgeschlossen. Eine unverbindliche Absichtserklärung zur Zusammenarbeit in Verteidigungsangelegenheiten besteht seit 2013 auch mit Israel. Sie führt mögliche Bereiche einer Zusammenarbeit auf, enthält darüber hinaus aber keine Regelungen. Da rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen einen anderen Stellenwert haben als Rahmenabkommen und andere Vorgaben gelten, werden sie nicht in die Analyse einbezogen.

<sup>16</sup> Als «Durchführungvereinbarung» werden in der Evaluation also auch technische Vereinbarungen bezeichnet, die nicht auf einem bilateralen Rahmenabkommen beruhen und damit rechtlich nicht Vollzugsvereinbarungen, sondern selbständige Staatsverträge von beschränkter Tragweite darstellen.

Im *Rüstungsbereich* hat die Schweiz im Untersuchungszeitraum lediglich drei bilaterale Durchführungsvereinbarungen abgeschlossen, und zwar mit Ländern, mit welchen ein Rahmenabkommen zur Rüstungskooperation besteht (Deutschland, Dänemark und Finnland). Daneben gibt es noch multinationale Durchführungsvereinbarungen, welche die Teilnahme an Nutzergruppen («User Groups») regeln. Nutzergruppen sind vertraglich geregelte, institutionalisierte Gremien, in denen Länder vertreten sind, die das gleiche Rüstungsgut (z. B. gleicher Panzertyp) nutzen. armassuisse hat der PVK Durchführungsvereinbarungen zu vier Nutzergruppen zugestellt.

11 der 15 Staaten, mit welchen die Schweiz ein Rahmenabkommen zur Rüstung abgeschlossen hat, sind an einer oder mehreren Nutzergruppen beteiligt. Nur mit vier Staaten, mit welchen die Schweiz über ein Rahmenabkommen verfügt, ist sie auf Durchführungsebene keine Vereinbarung eingegangen (Frankreich, Grossbritannien, Italien, Tschechien). Umgekehrt hat die Schweiz im Rahmen von Nutzergruppen mit vier aussereuropäischen Ländern (Kanada, Australien, Kuwait und Malaysia) ohne ein zugrundeliegendes Rahmenabkommen kooperiert.<sup>17</sup>

## **2.2 Kooperationsaktivitäten**

*Zusammenfassung: Die Kooperationsaktivitäten werden im Ausbildungsbereich systematisch erfasst, im Rüstungsbereich dagegen nicht. Die Armee führt im Ausbildungsbereich jährlich gut 800 Aktivitäten mit anderen Ländern durch. Ein Drittel der Aktivitäten wird mit Deutschland, ein weiteres Drittel mit Frankreich, Österreich, den USA und Grossbritannien durchgeführt. Im Rüstungsbereich konnten im Untersuchungszeitraum Aktivitäten mit 19 Staaten festgestellt werden. Deutlich an erster Stelle steht Deutschland. Daneben sind Frankreich, Österreich, die USA, Finnland und Schweden wichtige Kooperationspartner der Schweiz.*

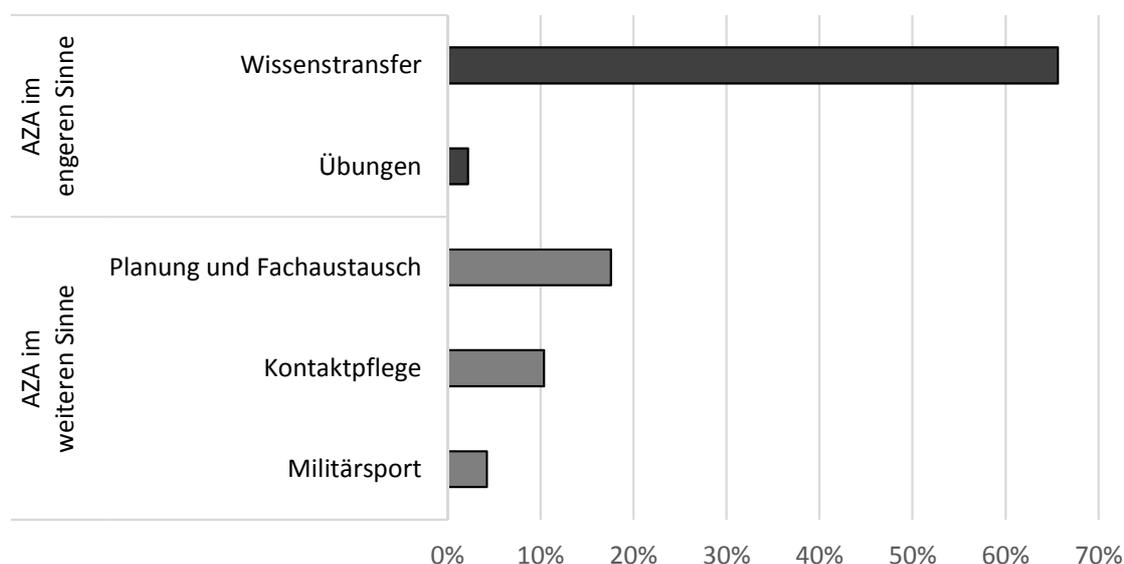
Die internationalen Aktivitäten konnten im Rahmen der Evaluation nur anhand von bestehenden Daten untersucht werden. Dieser Abschnitt beschreibt zunächst die Aktivitäten im Ausbildungsbereich, die durch die Armee systematisch erfasst werden. Anschliessend werden die Aktivitäten im Rüstungsbereich dargestellt, zu welchen die Datenlage schlechter ist.

### **2.2.1 Ausbildungsaktivitäten**

Für die Abwicklung des Genehmigungsprozesses (vgl. Kapitel 4.1.2) erfasst die Armee sämtliche Auslandskontakte in einer Datenbank namens openIBV. Einen bereinigten Datensatz zu den Auslandskontakten unterzieht sie jährlich einer Analyse. Die bereinigten Daten für die Jahre 2010 bis 2013 dienten auch der PVK als Grundlage für ihre Analysen. Gemäss diesen fanden in den vier betrachteten Jahren 3290 internationale Aktivitäten zur Ausbildungszusammenarbeit statt, 23 % davon in der Schweiz und 77 % im Ausland.

<sup>17</sup> Vgl. auch Kapitel 3.2.2. Alle vier genannten Staaten sind am F/A-18-Framework beteiligt; Kanada nimmt zudem am Leopard-2-Kampfpanzer-Programm teil.

### Ausbildungsaktivitäten nach Art (2010–2013)

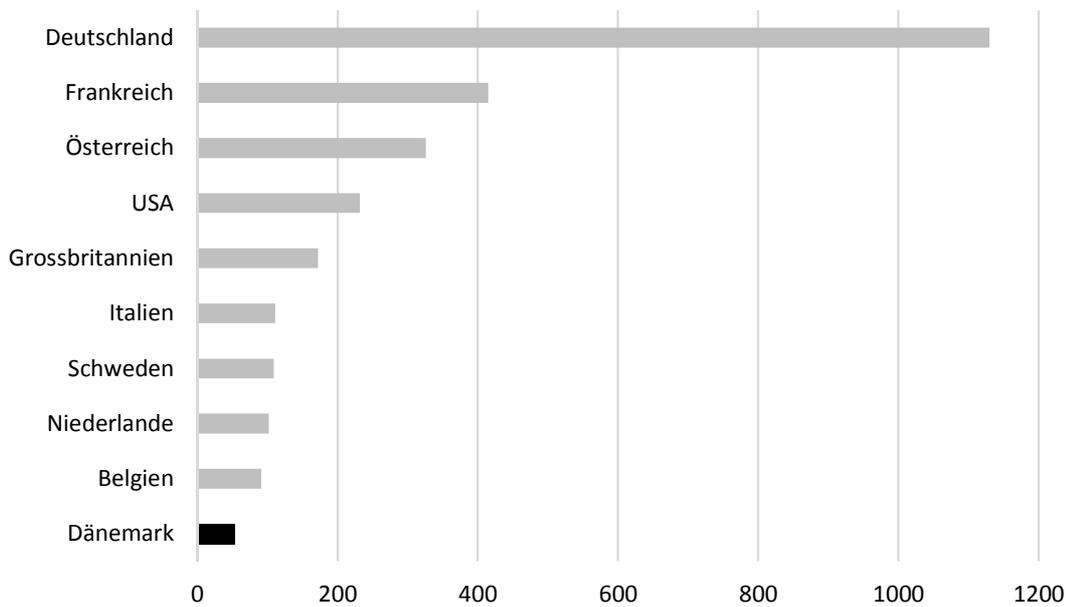


*Quelle:* openIBV, Berechnung der PVK

Zwei Drittel der Aktivitäten hat die PVK der Ausbildungszusammenarbeit im engeren Sinne (AZA i.e.S.) zugeordnet, die direkt dem Fähigkeitserwerb dient. Es handelt sich um Vorhaben, die direkt dem Wissenstransfer dienen, oder um Übungen, deren Anzahl zwar beschränkt ist, die jedoch einen grossen Aufwand bedeuten (vgl. Abbildung 3). Ein Drittel sind Aktivitäten, die im weiteren Sinne ebenfalls zur Ausbildungszusammenarbeit gehören (AZA i.w.S.). Dazu gehören Treffen zur Planung von internationalen Aktivitäten und zum fachlichen Austausch, einschliesslich Benchmarkings, Aktivitäten zur Kontaktpflege, die den Boden für weiter gehende Aktivitäten ebnet und auch den institutionalisierten Erfahrungsaustausch umfassen, sowie Militärsportvorhaben, die in den Rahmenabkommen ebenfalls erwähnt werden.

Gut ein Drittel der Aktivitäten fand mit Deutschland statt, das mit Abstand der wichtigste Partner der Schweiz ist (vgl. Abbildung 4). Ein gutes weiteres Drittel entfällt auf die vier Staaten Frankreich, Österreich, USA und Grossbritannien. Mit Italien, Schweden, den Niederlanden und Belgien fanden über die vier betrachteten Jahren je rund 100 Aktivitäten statt, während es mit Dänemark, mit dem die Schweiz als einziges abgebildetes Land kein Rahmenabkommen abgeschlossen hat, nur noch gut halb so viele Aktivitäten waren. Die restlichen 17 % der Aktivitäten verteilen sich auf 70 Staaten, wobei mit 53 Staaten weniger als zehn und mit 22 Ländern gar nur eine einzige Aktivität im gesamten vierjährigen Untersuchungszeitraum stattfand – beispielsweise ein Konferenzbesuch, ein militärsportlicher Anlass oder ein Besuch. Von den total 3290 Aktivitäten fanden 88 % mit Staaten statt, mit welchen die Schweiz ein Rahmenabkommen abgeschlossen hat.

**Ausbildung: 10 wichtigste Partnerländer nach Anzahl Aktivitäten (2010–2013)**



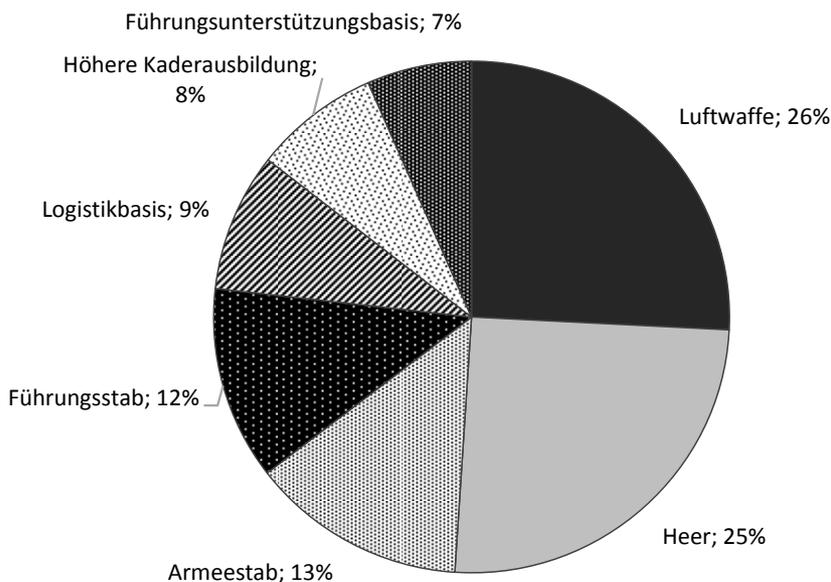
*Legende:* grau: Rahmenabkommen vorhanden; schwarz: kein Rahmenabkommen.

*Quelle:* openIBV, Berechnung der PVK

Je ein Viertel der Ausbildungsaktivitäten wurde durch die Luftwaffe und das Heer durchgeführt. Ein weiteres Viertel entfällt auf die Aktivitäten des Armeestabs und des Führungsstabs der Armee, und das letzte Viertel teilen sich die drei übrigen Organisationseinheiten der Armee untereinander auf (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5

**Ausbildungsaktivitäten nach Organisationseinheiten der Armee (2010–2013)**



*Quelle:* openIBV, Berechnung der PVK

Die Aktivitäten konzentrieren sich bei gewissen Ländern auf einzelne Organisationseinheiten. Mit den USA und Grossbritannien kooperierte beispielsweise vor allem die Luftwaffe, während bei Frankreich und Belgien das Heer einen grossen Anteil aufweist.

Die in der Datenbank vorhandenen Kostenangaben können nur als sehr grober Indikator verstanden werden, weil es sich um Kostenschätzungen im Rahmen der Planung handelt, nicht um die tatsächlichen Kosten, und weil die Daten nicht systematisch auf Fehler überprüft werden.<sup>18</sup> Gemäss den vorhandenen Angaben wurden pro Jahr für Aktivitäten im Ausland etwas weniger als 4 Millionen Franken und für den Empfang ausländischer Partner in der Schweiz knapp eine halbe Million Franken budgetiert. Fast zwei Drittel der budgetierten Kosten für internationale Aktivitäten entfallen auf die Luftwaffe, während die übrigen Organisationseinheiten je etwa 5 bis 7 % des Budgets ausmachen.

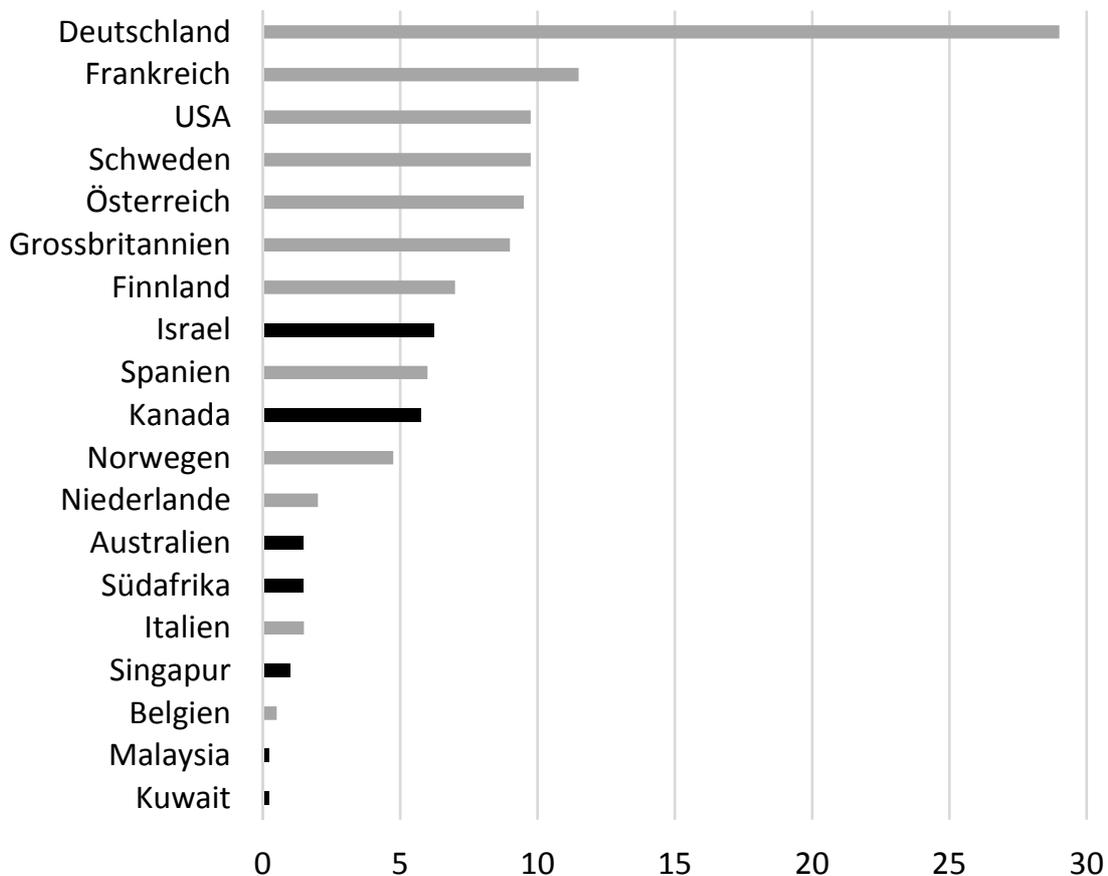
Die Aktivitäten der Schweizer Armee im Ausland sind im Vergleich zu Aktivitäten ausländischer Streitkräfte in der Schweiz tendenziell kürzer, und es nehmen weniger Personen daran teil. Damit ist der Personalaufwand der Schweizer Armee für internationale Aktivitäten im Vergleich geringer. Das Gros der Ausbildungsaktivitäten wird durch das Berufspersonal der Armee bestritten; nur bei 9 % waren Milizangehörige beteiligt. Höhere Stabsoffiziere nahmen in 13 % der Fälle teil, und zwar vorwiegend bei Aktivitäten zur Kontaktpflege sowie zu Planung und Fachaustausch.

### **2.2.2 Rüstungsaktivitäten**

Die Analyse der Kooperationsaktivitäten im Rüstungsbereich stützt sich auf die Listen, die jährlich zwecks der Planung von Treffen des Rüstungschefs erstellt werden und auf denen die Themen und Projekte nach einzelnen Ländern aufgeführt sind. Die Angaben sind im Vergleich zu jenen zu den Ausbildungsaktivitäten viel ungenauer und uneinheitlicher. Die Aktivitäten werden nicht einzeln erfasst. Die Listen vermitteln deshalb nur einen sehr groben Überblick zu den Kooperationsaktivitäten im Rüstungsbereich.

Zwischen 2011 und 2014 sind Rüstungsaktivitäten mit 19 Staaten aufgeführt (vgl. Abbildung 6). Darunter sind 12 der 15 Staaten zu finden, mit welchen die Schweiz ein Rahmenabkommen abgeschlossen hat. Mit diesen wurden 86 % der aufgelisteten Projekte durchgeführt. Hingegen fand mit Dänemark, Irland und Tschechien trotz eines bestehenden Rahmenabkommens im Untersuchungszeitraum keine Rüstungs-kooperation statt. Umgekehrt kooperierte die Schweiz mit sieben Ländern, mit denen sie nicht über ein Rahmenabkommen verfügt, wobei mit Ausnahme von Israel und Kanada jeweils nur in gewissen Jahren und nicht durchgehend Aktivitäten stattfanden.

<sup>18</sup> Eine Verbindung der Datenbank mit Abrechnungsdaten aus der Buchhaltung hat die Armee geprüft, aus technischen Gründen und wegen hoher Kosten jedoch verworfen.

**Rüstung: Partnerländer nach Anzahl Projekte (Durchschnitt 2011–2014)**

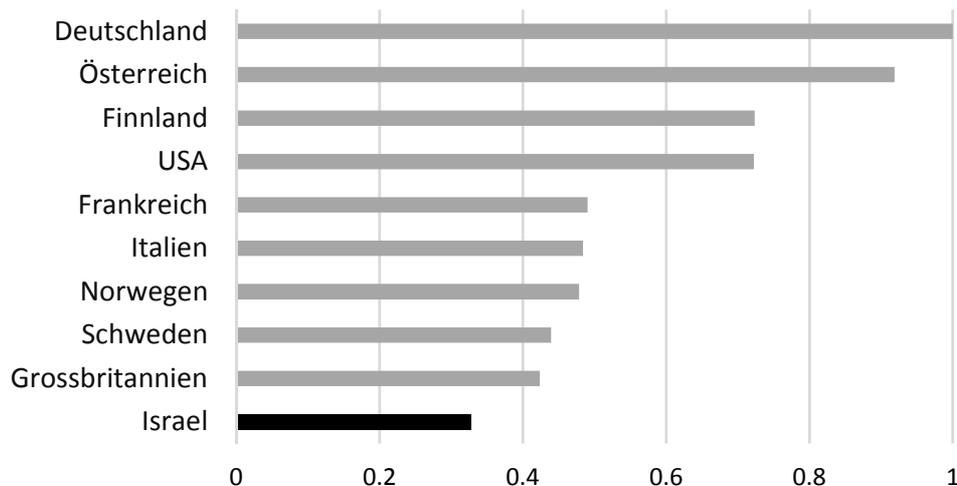
*Legende:* grau: Rahmenabkommen vorhanden; schwarz: kein Rahmenabkommen.

*Quelle:* Listen Themen und Projekte, Berechnung der PVK

Deutschland ist mit durchschnittlich knapp 30 laufenden Projekten mit Abstand der wichtigste Partnerstaat. Es folgen Frankreich, die USA, Schweden, Österreich und Grossbritannien mit rund 10 Projekten vor einer Ländergruppe mit sechs bis sieben gleichzeitig laufenden Projekten (Finnland, Israel, Spanien, Kanada).<sup>19</sup>

Betrachtet man die Themen der Zusammenarbeit (vgl. Abbildung 7), steht Deutschland ebenfalls an erster Stelle, gefolgt von Österreich, was sich durch die enge Kooperation dieser beiden Länder mit der Schweiz im Rahmen der D-A-CH-Gespräche erklärt. An dritter und vierter Stelle folgen Finnland und die USA, danach kommen die Nachbarstaaten Frankreich und Italien. Frankreich ist somit bei der Betrachtung der Themen der Zusammenarbeit etwas weniger wichtig, Italien und Österreich gewinnen dagegen an Bedeutung.

<sup>19</sup> Ähnlich sehen die Länderprioritäten aus, wenn man in den Listen die Angaben zu den Rüstungsvolumina summiert, die allerdings wenig systematisch sind. Deutschland bleibt mit Abstand der wichtigste Partnerstaat. Die USA, Österreich, Frankreich und Spanien weisen bereits nur ein etwa halb so grosses Volumen auf.

**Rüstung: 10 wichtigste Partnerländer nach Themen der Zusammenarbeit<sup>20</sup>**

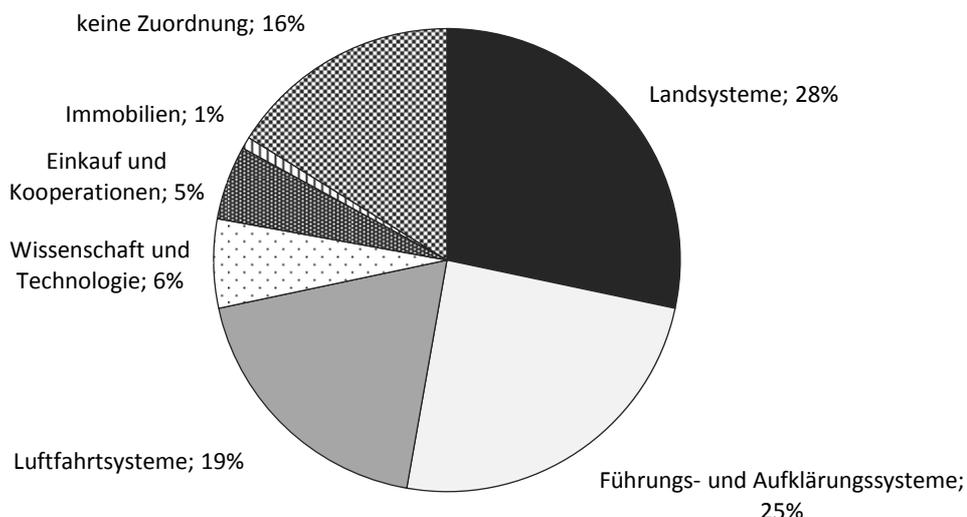
*Legende:* grau: Rahmenabkommen vorhanden; schwarz: kein Rahmenabkommen.

*Quelle:* Listen Themen und Projekte, Berechnung der PVK

Wie Abbildung 8 zeigt, entfallen von dem im Durchschnitt 117 Projekten auf den Listen von armasuisse 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 % der Projekte fehlt auf den Listen eine klare Zuordnung. Die Kompetenzbereiche arbeiten mit unterschiedlichen Ländern zusammen. Bei Deutschland liegt der Schwerpunkt auf den Landsystemen, wobei auch die übrigen Kompetenzbereiche Projekte aufweisen. Bei den USA, Finnland, Singapur, Malaysia und Kuwait steht der Luftbereich im Vordergrund. Mit Frankreich und Israel ist die Zusammenarbeit bei den Führungs- und Aufklärungssystemen am wichtigsten.

<sup>20</sup> Ausgewertet wurde die durchschnittliche Anzahl Wörter pro Land und Jahr in der Spalte zu Themen der Zusammenarbeit. Diese Zahl wurde anschliessend indiziert, indem das Maximum auf 1 festgelegt wurde.

## Rüstung: Projekte nach Kompetenzbereichen von armasuisse



Quelle: Listen Themen und Projekte, Berechnung der PVK

### 3 Rechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung

In diesem Kapitel werden die rechtlichen Vorgaben zu internationalen Kooperationen im Ausbildungs- und Rüstungsbereich und ihre Umsetzung beurteilt. Das Recht kann einerseits Vorgaben machen zur inhaltlichen Ausrichtung der internationalen Kooperationen; andererseits regelt es die Zuständigkeiten und das Verfahren für den Abschluss von internationalen Verträgen. Die Fragestellungen, ob die rechtlichen Vorgaben klar sind und ob sie eingehalten werden, werden in Bezug auf Vorgaben zu beidem – inhaltliche Ausrichtung der Kooperationen und Vertragsabschluss – beantwortet.

#### 3.1 Klarheit der rechtlichen Vorgaben

*Zusammenfassung: Sind die rechtlichen Vorgaben zu internationalen Kooperationen im Ausbildungs- und Rüstungsbereich klar? Diese Evaluationsfrage muss für beide Bereiche eher verneint werden. Auf rechtlicher Ebene gibt es lediglich grobe Vorgaben zur inhaltlichen Ausrichtung der Kooperationen und zum Abschluss von Abkommen, welche die militärische Ausbildungs- und Rüstungszusammenarbeit betreffen.*

### 3.1.1 Inhaltliche Ausrichtung der Kooperationen

*Zusammenfassung: Die inhaltliche Ausrichtung der internationalen Kooperationen ist auf rechtlicher Ebene nur grob abgesteckt. Primärer Orientierungspunkt sind die gesetzlichen Aufträge der Armee.*

Völkerrechtliche Verträge müssen im Grundsatz durch das Parlament genehmigt werden, doch verfügt der Bundesrat bei der militärischen Ausbildung und Rüstung über die gesetzliche Kompetenz, internationale Verträge eigenverantwortlich abzuschliessen. Für die *militärische Ausbildungszusammenarbeit* ist diese Kompetenz in Artikel 48a MG verankert:

- 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.*

Artikel 48a Absatz 1 MG legt lediglich mögliche Formen der Zusammenarbeit fest, und Absatz 2 ermöglicht die Benutzung von Einrichtungen und Material. Inhaltlich gibt es keine gesetzlichen Vorgaben. Auch die Angaben auf Weisungsstufe<sup>21</sup> sind weitgehend offen, indem lediglich festgelegt ist, dass die Schweiz mit den einzelnen Ländern teilstreitkräfteübergreifende Rahmenabkommen abschliesst, die den Informationsaustausch, die Teilnahme an Ausbildungen und Truppenübungen, die Nutzung militärischer Einrichtungen sowie den Militärsport regeln.

In Artikel 46 Absatz 1 MG wird zudem ausdrücklich verlangt, dass sich die militärische Ausbildung nach dem Auftrag der Armee richtet, womit auch die internationale Ausbildungszusammenarbeit diesem Auftrag zu dienen hat. Der Auftrag der Armee umfasst die Verteidigung, die Unterstützung der zivilen Behörden bei der Abwehr von schwer wiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen (insbesondere Katastrophenhilfe) sowie die Friedensförderung im internationalen Rahmen.<sup>22</sup> Bei seiner Konkretisierung von der Verfassung über das Gesetz bis zur Verordnung hat dieser Auftrag eine gewisse Akzentverschiebung hin zu einer stärkeren Gewichtung der Unterstützung der zivilen Behörden als subsidiäre Aufgabe erfahren. In der Botschaft zur Weiterentwicklung der Armee schlägt der Bundesrat denn auch vor, den Katalog der subsidiären Aufgaben im MG zu erweitern.<sup>23</sup>

Für die *Rüstungskoooperation* ist die Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss internationaler Verträge in Artikel 109b MG geregelt:

<sup>21</sup> Weisungen des Vorstehers des VBS vom 1. Dezember 2003 für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (MilAZA-Weisungen), S. 5  
<sup>22</sup> Art. 58 der Bundesverfassung (BV; SR 101), Art. 1 MG  
<sup>23</sup> Botschaft vom 3. Sept. 2014 zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee (BBl 2014 6955, hier 7003)

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

Artikel 109b Absatz 2 MG führt die möglichen Inhalte der Rüstungskoope­ration in Form von Stichworten auf, doch ist die Aufzählung nicht abschliessend. Ein expliziter Verweis, wonach sich die Rüstung auf die Aufträge der Armee auszurichten hat, fehlt im MG. Implizit kann jedoch davon ausgegangen werden, da die Rüstung ein Instrument der Armee ist.

### **3.1.2 Abschluss von internationalen Abkommen**

*Zusammenfassung: In erster Linie regelt das internationale Recht den Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Das Landesrecht enthält nur wenige zusätzliche Bestimmungen. Offen bleibt, wann überhaupt ein Abkommen als rechtliche Grundlage von Aktivitäten notwendig ist. Weiter ist der rechtliche Stellenwert von Übereinkünften nicht direkt aus der Bezeichnung ersichtlich, sondern muss aus dem Inhalt erschlossen werden. Klar rechtlich vorgegeben sind die Eckpunkte der Genehmigung, Zustimmung und Publikation von Verträgen, während es für die übrigen Phasen des Vertragsabschlusses höchstens unverbindliche Vorgaben gibt. Namentlich fehlen verbindliche Vorgaben, wann für bilaterale Verhandlungen ein Verhandlungsmandat des Bundesrates notwendig ist. Zu den Zuständigkeiten gibt es VBS-interne Vorgaben, die für den betrachteten Untersuchungszeitraum (2010 bis 2013) widersprüchlich und überholt waren, mittlerweile jedoch zu einem guten Teil angepasst wurden.*

Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge wird in erster Linie durch das internationale Recht geregelt.<sup>24</sup> Das Landesrecht macht nur wenige zusätzliche Vorgaben. Da der Abschluss eines internationalen Abkommens vom Partnerland abhängt, können allzu genaue landesrechtliche Vorgaben hinderlich sein. Dennoch kommt die PVK zum Schluss, dass die rechtlichen Vorgaben zum Abschluss internationaler Abkommen im Militärbereich insgesamt eher zu offen sind. Die Direktion für Völkerrecht hat die geltenden Bestimmungen in einem Leitfaden<sup>25</sup> übersichtlich zusammengefasst und mit rechtlich unverbindlichen Praxisvorgaben ergänzt.

<sup>24</sup> WVK (SR 0.111)

<sup>25</sup> Direktion für Völkerrecht, 2010: Guide de la pratique en matière de traités internationaux. Laut der Direktion für Völkerrecht erscheint 2015 eine aktualisierte Neuauflage.

Nicht jeder internationale Kontakt im Militärbereich erfordert eine völkerrechtliche Vereinbarung als Grundlage (zum Beispiel: ein Konferenzbesuch in zivil). Es fehlen aber Vorgaben, ab welchem Punkt im Bereich der militärischen Ausbildung oder Rüstung eine Regelung in Form eines Rahmenabkommens erforderlich oder wünschenswert ist bzw. wann eine bestimmte Aktivität durch eine Durchführungsvereinbarung geregelt werden sollte. Dies liegt im Ermessen der beteiligten Stellen.

Im Unterschied zu anderen Ländern geht in der Schweiz der rechtliche Stellenwert einer internationalen Übereinkunft zudem nicht aus der Bezeichnung hervor, sondern allein aus dem Inhalt. Zur Bezeichnung und Formulierung von rechtlich verbindlichen bzw. unverbindlichen Texten gibt es lediglich unverbindliche Praxisvorgaben der Direktion für Völkerrecht. Dies hat laut der Verwaltung den Vorteil, dass auf die Wünsche von Partnerländern eingegangen werden kann. Die Diskussionen zur Gripen-Rahmenvereinbarung im Jahr 2012 haben jedoch gezeigt, dass die rechtliche Verbindlichkeit eines Texts unterschiedlich eingeschätzt werden kann.

Um die vorhandenen rechtlichen Vorgaben zum Abschluss von Verträgen in den Bereichen der militärischen Ausbildung und Rüstung systematisch zu analysieren, hat die PVK den Prozess des Vertragsabschlusses, wie in Abbildung 9 dargestellt, in Phasen unterteilt.

Abbildung 9

### Phasen des Vertragsabschlusses



Die Führung der Aussenpolitik steht gemäss Artikel 184 Absatz 1 BV dem Bundesrat zu. In diesem Rahmen ist er auch dafür zuständig, bei der Sondierung mit ausländischen Staaten Kontakt aufzunehmen, um das Interesse an einem Vertrag abzuklären, ein Verhandlungsmandat zu erteilen und die Verhandlungen zu führen. Zur Phase der Sondierung gibt es nur sehr rudimentäre rechtliche Vorgaben. Auf Verordnungsebene<sup>26</sup> ist festgelegt, dass internationale militärische Kontakte vorgängig durch das Militärprotokoll bewilligt werden müssen, wobei gewisse Stellen wie die für internationale Beziehungen zuständige Stelle der Armee oder armasuisse von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind.

Zu den Phasen der Mandatierung und der Verhandlungsführung, die der Bundesrat bei multilateralen Verhandlungen mit verbindlichen Richtlinien geregelt hat, gibt es bei bilateralen Abkommen nur Praxisvorgaben. Namentlich ist bis anhin nicht verbindlich geklärt, wann ein Verhandlungsmandat des Bundesrates notwendig ist.

Die Zuständigkeit für die Genehmigung von internationalen Abkommen zur militärischen Ausbildung und Rüstung liegt – basierend auf den oben zitierten Gesetzesarti-

<sup>26</sup> Verordnung vom 24. Juni 2009 über internationale militärische Kontakte (VIMK; SR 510.215)

keln (Artikel 48a und 109b MG) – beim Bundesrat. Sowohl Rahmenabkommen als auch Durchführungsvereinbarungen müssen somit vorgängig durch den Gesamtbundesrat genehmigt werden. Der Bundesrat kann diese Kompetenz allerdings nach Artikel 48a Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)<sup>27</sup> an ein Departement oder eine Verwaltungseinheit delegieren, doch braucht es hierfür einen ausdrücklichen Beschluss. So ist es üblich, dass der Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss von Durchführungsvereinbarungen gleichzeitig mit der Genehmigung des Rahmenabkommens an das Departement bzw. an die Armee oder armasuisse delegiert. Diese können dann selbständig Durchführungsvereinbarungen abschliessen, jedoch nur, wenn die Schweiz mit allen Teilnehmerstaaten einer Aktivität über ein Rahmenabkommen verfügt.

Ein internationales Abkommen wird für eine Vertragspartei nur verbindlich, wenn sie gegenüber den internationalen Vertragspartnern ihrer Zustimmung Ausdruck verleiht. Die Zustimmung wird bei Abkommen zur militärischen Ausbildung und Rüstung zumeist durch Unterzeichnung ausgedrückt, selten durch Ratifizierung. Sowohl für die Unterzeichnung als auch für die Ratifizierung ist gemäss Artikel 184 Absatz 2 BV der Bundesrat zuständig, der hierzu eine Person ermächtigt. Allerdings ist die Schweiz gemäss internationalem Recht auch an einen Vertrag gebunden, den eine Person ohne gültige Vollmacht unterzeichnete, sofern die andere Partei davon ausgehen musste, dass diese Person im Namen der Schweiz handelte.<sup>28</sup>

Publiziert werden internationale Abkommen nach Artikel 3 des Publikationsgesetzes (PublG)<sup>29</sup> in der Systematischen Rechtssammlung (SR). Ausgenommen von der Publikationspflicht sind Verträge von beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Beschränkt ist die Tragweite von Abkommen gemäss Buchstabe d der genannten Bestimmung insbesondere, wenn sie «sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder [...] keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen».<sup>30</sup> In Ausnahmefällen werden zudem auch Verträge von beschränkter Tragweite publiziert; dies namentlich dann, wenn sie «Rechte und Pflichten von Privaten betreffen» oder «die Veröffentlichung aus Gründen der Rechtssicherheit oder der Transparenz erforderlich ist» (Artikel 2 Buchstabe a und c der Publikationsverordnung<sup>31</sup>). Sämtliche Verträge müssen ausserdem ungeachtet ihrer Tragweite jährlich in einem Bericht des Bundesrates ans Parlament aufgeführt werden, damit Letzteres umfassend über die durch den Bundesrat in eigener Kompetenz verabschiedeten Verträge informiert ist (Artikel 48a Absatz 2 RVOG). Daneben führt das EDA eine Datenbank mit sämtlichen Staatsverträgen, die jedoch keine rechtliche Bedeutung hat.

27 RVOG vom 21. März 1997 (SR **172.010**)

28 Art. 7 Abs. 1 und Art. 46 WVK

29 Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz; SR **170.512**)

30 Während der Laufzeit der Evaluation wurde Artikel 7a RVOG revidiert und präzisiert. Von beschränkter Tragweite sind demnach künftig namentlich Verträge, die «sich an die Behörden richten und administrativ-technische Fragen regeln» und höchstens «einmalige Ausgaben von mehr als fünf Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken pro Jahr verursachen» (Art. 7a Abs. 3 Bst. c und Abs. 4 Bst. c [neu] RVOG).

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

Die VBS-internen Vorgaben zu den Zuständigkeiten beim Abschluss internationaler Abkommen waren im Untersuchungszeitraum der Evaluation (2010 bis 2013) widersprüchlich: Die Zuständigkeit für internationale Verträge wurde verschiedenen Stellen zugewiesen, deren Bezeichnungen zudem änderten, ohne dass die Weisungen angepasst worden wären. Bereits Ende 2012 empfahl die EFK in ihrer Prüfung der Prozesse,<sup>32</sup> die Weisungen zu aktualisieren. Die einen Weisungen<sup>33</sup> wurden, wie gegenüber der EFK angekündigt, bis Ende 2013 überarbeitet; die bezüglich des Abschlusses internationaler Abkommen wichtigsten Weisungen<sup>34</sup> auf Departementsstufe wurden mit einiger Verzögerung revidiert. Bei den bereichsspezifischen Vorgaben zu den Zuständigkeiten für die Vorbereitung und Verhandlung von Abkommen gibt es jedoch nach wie vor kleinere Unklarheiten.

## **3.2 Einhaltung der rechtlichen Vorgaben**

*Zusammenfassung: Werden die rechtlichen Vorgaben eingehalten? Im Ausbildungsbereich werden die Rechtsvorgaben weitgehend gut befolgt, während die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben im Rüstungsbereich aufgrund verschiedener Schwachpunkte nur als hinreichend beurteilt wird.*

### **3.2.1 Inhaltliche Ausrichtung der Kooperationen**

*Zusammenfassung: Die Kooperationsabkommen zur Ausbildung und Rüstung entsprechen den offenen gesetzlichen Vorgaben. Der klare Schwerpunkt der Kooperationsabkommen liegt in beiden Bereichen auf dem Verteidigungsauftrag, während die subsidiären Aufgaben zur Unterstützung der zivilen Behörden in den Abkommen wenig präsent sind.*

Die inhaltlich offenen gesetzlichen Vorgaben zu *Ausbildungsk Kooperationen* in Artikel 48a MG (vgl. Kapitel 0) werden umgesetzt: Die Rahmenabkommen sind in aller Regel so formuliert, so dass alle Formen der Ausbildungszusammenarbeit (Ausbildung schweizerischer und ausländischer Truppen im Ausland sowie ausländischer Truppen in der Schweiz, gemeinsame Übungen) möglich sind. In der Praxis kommen in Durchführungsvereinbarungen auch alle Formen vor, und die jeweiligen Formen sind durch die zugehörigen Rahmenabkommen abgedeckt. Am häufigsten werden Durchführungsvereinbarungen für die Durchführung von Übungen im Ausland, allenfalls kombiniert mit einem Ausbildungsteil, abgeschlossen. Die Bereitstellung von Material und Einrichtungen ist nur in einer Minderheit der Rahmenabkommen explizit vorgesehen.

Bezüglich der Ausrichtung auf die Aufträge der Armee liegt das Hauptgewicht der internationalen Ausbildungszusammenarbeit auf der Verteidigung. Die Friedensförderung ist in zwei Dritteln der Rahmenabkommen vorgesehen, doch gibt es hierzu nur wenige Durchführungsvereinbarungen, was laut VBS daran liegt, dass die Frie-

<sup>32</sup> Prüfbericht der EFK vom 13. Dez. 2012, S. 13

<sup>33</sup> Weisungen vom 1. Jan. 2014 über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA-Weisungen)

<sup>34</sup> Weisungen vom 24. Nov. 2014 über das Rechtswesen im VBS

densförderung nur einen kleinen Teil der Aufgaben der Armee ausmacht. Subsidiäre Aufgaben zur Unterstützung ziviler Behörden sind in einer Minderheit der Rahmenabkommen und nicht einmal in 10 % der Durchführungsvereinbarungen vorgesehen. Die Akzentverschiebung hin zu den subsidiären Aufträgen der Armee wird in den Abkommen zur internationalen Ausbildungszusammenarbeit somit nicht widerspiegelt. Dies könnte zumindest teilweise daran liegen, dass andere Streitkräfte weniger Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit haben als die Schweizer Armee und eine Zusammenarbeit in diesen Bereichen deshalb nur begrenzt möglich ist.<sup>35</sup> Die in den Durchführungsvereinbarungen vorgesehenen Aktivitäten haben in aller Regel einen Bezug zu den Aufträgen der Armee, die in den jeweiligen Rahmenabkommen angesprochen sind.

Die Rahmenabkommen für *Rüstungskoperationen* decken die in Artikel 109b Absatz 2 MG vorgesehenen Gegenstände ab. Nur in drei Rahmenabkommen wird die Zusammenarbeit mit der Industrie im Rüstungsbereich (Artikel 109b Absatz 2 Bst. d MG) nicht ausdrücklich erwähnt. Die Durchführungsvereinbarungen betreffen sämtliche Gegenstände, einschliesslich der Industriezusammenarbeit, auch zwar auch bei Ländern, bei welchen diese im Rahmenabkommen fehlt.

Bezüglich der Aufträge der Armee sind die internationalen Rüstungsrahmenabkommen und die Durchführungsvereinbarungen ausschliesslich auf die Verteidigung ausgerichtet. Nur die beiden unverbindlichen Absichtserklärungen mit Schweden und Israel gehen darüber hinaus und sprechen auch die Bereiche Katastrophenhilfe und Friedensförderung an.

### **3.2.2 Abschluss von internationalen Abkommen**

*Zusammenfassung: Die tatsächlichen Zuständigkeiten zum Abschluss internationaler Abkommen entsprachen im Untersuchungszeitraum in beiden Bereichen nicht den VBS-internen Vorgaben, doch wurden Letztere mittlerweile angepasst. Ansonsten werden die rechtlichen Vorgaben zum Vertragsabschluss im Ausbildungsbereich weitgehend eingehalten; bezüglich der Publikation bestehen kleinere Schwächen. Im Rüstungsbereich sind diese Schwächen ausgeprägter und ist die Rechtmässigkeit der Durchführungsvereinbarungen zu gewissen Nutzergruppen fraglich.*

Gemäss den VBS-internen Vorgaben, die im Untersuchungszeitraum der Evaluation (2010 bis 2013) galten, wäre der Rechtsdienst des Generalsekretariats VBS für politisch heikle internationale Verhandlungen und der zentrale Rechtsdienst des jeweiligen Departementsbereichs (Verteidigung bzw. armasuisse) für die übrigen Abkommen zuständig gewesen. Faktisch haben im Ausbildungsbereich die Internationalen Beziehungen Verteidigung (IB V) und im Rüstungsbereich die Stabsstelle Aussenbeziehungen von armasuisse den Lead. Obwohl diese Zuständigkeiten nicht den Vorgaben entsprachen, waren sie für die Beteiligten gemäss Interviewaussagen klar. Mit der mittlerweile erfolgten Revision der Weisungen (vgl. auch Kapitel 3.1.2) wurden die formellen weitgehend an die faktischen Zuständigkeiten angepasst.

<sup>35</sup> 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.

Im Bereich der *Ausbildung* werden die wenigen existierenden rechtlichen Vorgaben sowie die Praxisvorgaben des Leitfadens der Direktion für Völkerrecht zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge weitgehend umgesetzt. Besonders positiv ist, dass die Verbindlichkeit in einigen Abkommen ausdrücklich im Vertragstext festgelegt ist. Vorbildlich verhält sich die Armee ausserdem bei der formellen Genehmigung, indem sie dem Bundesrat in Form eines jährlichen Übungsprogramms sämtliche Aktivitäten vorlegt, an denen allenfalls Staaten teilnehmen, mit denen die Schweiz nicht über ein Rahmenabkommen verfügt. So wurden die in Kapitel 2.1.2 erwähnten Durchführungsvereinbarungen mit den 11 Ländern ohne Rahmenabkommen allesamt durch den Bundesrat bewilligt. Etwas umständlich ist, dass der Bundesrat die Kompetenz für den Abschluss von Durchführungsvereinbarungen mangels einer Verordnungsbestimmung zur Delegation bei jedem Rahmenabkommen einzeln an die untergeordneten Verwaltungsstellen delegieren muss. Dies hat zur Folge, dass die Delegation nicht bei allen Rahmenabkommen gleich geregelt ist.<sup>36</sup>

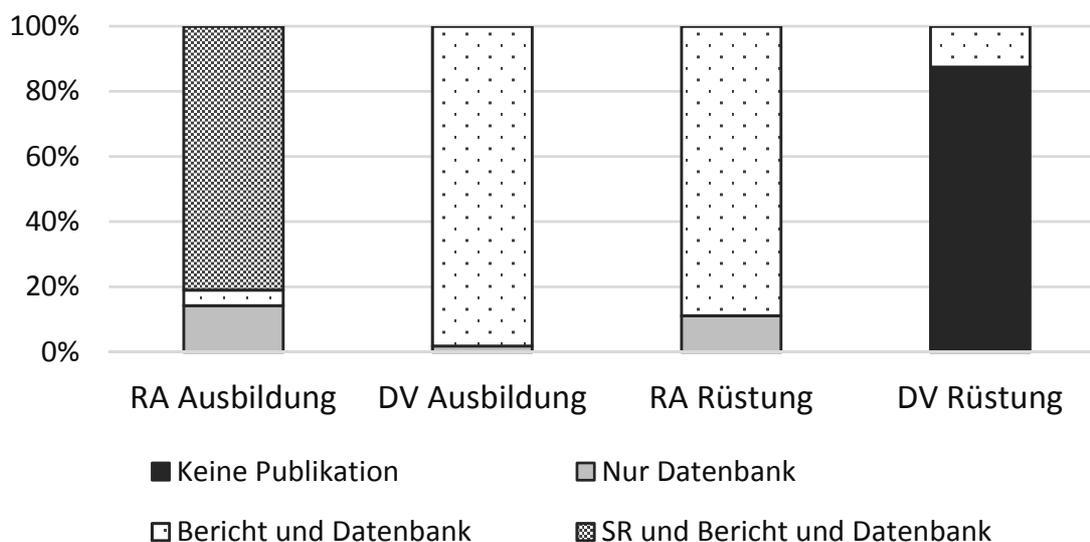
Zu bemängeln sind im Ausbildungsbereich einzelne kleinere Punkte, etwa dass einzelne Durchführungsvereinbarungen erst nach Beendigung der Aktivität unterzeichnet wurden, für deren Regelung sie eigentlich abgeschlossen wurden. Ausserdem werden die Rahmenabkommen mit der Begründung, es handle sich um Recht setzende Verträge, nach Artikel 3 PubLG in der SR veröffentlicht, jedoch ist die Sammlung nicht vollständig: Es fehlen vier ältere Rahmenabkommen (vgl. Abbildung 10). Das war der zuständigen Stelle zu wenig bewusst, verwies diese die PVK auf die Frage nach einer Liste der Rahmenabkommen doch mehrmals auf die SR.<sup>37</sup> Die Datenbank Staatsverträge und der Bericht des Bundesrates zu den abgeschlossenen internationalen Verträgen sind dagegen sowohl bezüglich der Rahmenabkommen als auch der Durchführungsvereinbarungen fast vollständig. Seit 2010 ist bei publizierten Abkommen eine Originalfassung in einer Landessprache verlangt und ansonsten anzustreben.<sup>38</sup> Von allen seit 2010 publizierten Rahmenabkommen im Ausbildungsbereich gibt es dementsprechend ein Original in einer Landessprache, und die übrigen in der SR publizierten Rahmenabkommen sind zumindest übersetzt. Hingegen gibt es nur bei einem Viertel der Durchführungsvereinbarungen ein Original in einer Landessprache.

<sup>36</sup> Der Bundesrat kann den Abschluss von Durchführungsvereinbarungen erst seit der Revision von Art. 48a MG, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, direkt an die Armee delegieren, weshalb bei gewissen Abkommen noch das VBS ermächtigt wurde. Ausserdem ist nur in einem Teil der Bundesratsbeschlüsse ausdrücklich festgehalten, dass die Direktion für Völkerrecht zu den Durchführungsvereinbarungen konsultiert werden muss.

<sup>37</sup> 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. Eine abschliessende Erklärung würde vertieftere Abklärungen erfordern.

<sup>38</sup> Art. 13 Sprachengesetz vom 5. Oktober 2007 (SR 441.1) und Art. 5 Abs. 2 Sprachenverordnung vom 4. Juni 2010 (SR 441.11)

### Publikation der verschiedenen Arten von Abkommen



*Legende:* RA: Rahmenabkommen; DV: Durchführungsvereinbarungen; SR: Systematische Rechtssammlung; Bericht: jährlicher Bericht des Bundesrates; Datenbank: Datenbank Staatsverträge EDA.

Im Bereich der *Rüstung* sind die Schwachstellen bezüglich der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben im Vergleich zur Ausbildung gewichtiger: So tragen die Rahmenabkommen im Rüstungsbereich die Bezeichnung «MoU», die gemäss Empfehlung der Direktion für Völkerrecht möglichst nur für unverbindliche Vereinbarungen benutzt werden sollte. Sie sind aber rechtlich verbindlich, was, wie die PVK feststellte, einzelnen Mitarbeitenden von armasuisse nicht bewusst war. Dabei wurde die Verbindlichkeit im Falle der Gripen-Rahmenvereinbarung auch öffentlich diskutiert, nachdem das VBS diese Vereinbarung dem Bundesrat nicht zur vorgängigen Genehmigung vorgelegt hatte, weil es sie zunächst als unverbindlich eingeschätzt hatte. Die übrigen Rahmenabkommen wurden dagegen formell korrekt vor der Unterzeichnung durch den Bundesrat genehmigt. Hingegen stellte die PVK fest, dass die Schweiz mit gewissen aussereuropäischen Teilnehmerstaaten von Nutzergruppen (F/A-18-Framework und Leopard-2-Kampfpanzer-Programm) nicht über ein bilaterales Rahmenabkommen verfügt (vgl. Kapitel 2.1.2). Dies stellt die Aussage von armasuisse, dass Rahmenabkommen eine rechtliche Voraussetzung für die Teilnahme an Nutzergruppen darstellen, in Frage. Zudem stellte die PVK bei der Durchführungsvereinbarung zum F/A-18-Framework, die im betrachteten Untersuchungszeitraum abgeschlossen wurde, fest, dass sie nicht den rechtlichen Vorgaben entsprechend durch den Bundesrat genehmigt wurde.

Rahmenabkommen zur Rüstungskooperation werden zudem als Verträge von beschränkter Tragweite behandelt, die nicht unter eine Ausnahmebestimmung fallen und folglich nicht in der SR publiziert werden (vgl. Abbildung 10). Die Rahmenabkommen liegen mehrheitlich nur auf Englisch vor, ohne Originale oder Übersetzungen in die Landessprachen. Dass ihre Tragweite beschränkt ist, ist jedoch nicht eindeutig, weil mit der Rüstungsindustrie auch Private ein Interesse an ihnen haben dürften. Während die Rahmenabkommen Rüstung aber wenigstens grösstenteils in

der Datenbank Staatsverträge und im Bericht des Bundesrates über die internationalen Verträge aufgeführt sind, wurden sieben von acht Durchführungsvereinbarungen nirgends publiziert. Bis zum Schluss der Evaluation blieb auch fragwürdig, ob armasuisse der PVK alle Durchführungsvereinbarungen zugestellt hat – die Vereinbarungen werden von armasuisse nicht zentral erfasst, was in Interviews mit ihrer «Volatilität» begründet wurde. Allerdings sind die Durchführungsvereinbarungen, welche armasuisse der PVK zugestellt hat, langfristiger Natur: Abgesehen von einer Vereinbarung mit fünfjähriger Laufzeit sind sie unbefristet oder auf zehn Jahre befristet, aber verlängerbar.

## **4 Strategische Vorgaben und ihre Umsetzung**

Wie im vorherigen Kapitel dargelegt, sind die rechtlichen Vorgaben zu internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung rudimentär. In diesem Kapitel wird dargelegt, inwiefern auf strategischer Ebene klare Vorgaben für internationale Kooperationen im Ausbildungs- und Rüstungsbereich existieren und wie sie umgesetzt werden.

### **4.1 Klarheit der strategischen Vorgaben**

*Zusammenfassung: Sind die strategischen Vorgaben zu internationalen Kooperationen klar? Diese Evaluationsfrage muss für den Rüstungsbereich verneint werden. Auch bei der militärischen Ausbildung bleiben die Vorgaben gesamthaft eher unklar, wobei es zumindest klare Länderprioritäten und Genehmigungsprozeduren gibt.*

Die Gesprächspartner konnten nicht klar benennen, welche Strategiedokumente für die Ausrichtung internationaler Kooperationen überhaupt relevant sind, und auch aus den Recherchen der PVK wurde dies nicht ganz klar. Als übergeordnete strategische Grundlagen, die durch den Gesamtbundesrat genehmigt wurden, analysierte die PVK schliesslich den Sicherheitspolitischen Bericht 2010, den Armeebericht 2010 sowie die Botschaft zur Weiterentwicklung der Armee 2014. Im *Ausbildungsbereich* wurden Weisungen des Departementvorstehers und des Chefs der Armee, dessen 2014 publizierte strategischen Stossrichtungen der Armee sowie die durch die Armeeführung beschlossenen Merkblätter zur Bilateralen Kooperationsausrichtung Verteidigung (BKV) von 2010 bis 2014 untersucht. Im *Rüstungsbereich* unterzog die PVK die Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik, seine Beschaffungs- und Industriebeteiligungsstrategie VBS, seine Eignerstrategie für die RUAG und die Unternehmensstrategie armasuisse einer vertieften Analyse.<sup>39</sup>

Die PVK hat die Dokumente nach vier Arten von strategischen Vorgaben durchsucht: nach Zielen und Leitplanken internationaler Kooperationen sowie nach Prioritäten bezüglich Themen und Ländern. Anschliessend hat sie bewertet, ob die strategischen Vorgaben klar sind.

<sup>39</sup> Die in diesem Abschnitt erwähnten, von der PVK vertieft untersuchten Strategiedokumente sind im Dokumentenverzeichnis unter separatem Titel aufgeführt.

### 4.1.1 Ziele

*Zusammenfassung: Als übergreifendes Ziel von internationalen Kooperationen wurde die Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit festgelegt, doch wird dieses Ziel weder im Ausbildungs- noch im Rüstungsbereich konsequent übernommen oder konkretisiert.*

Strategische Ziele legen fest, welche Wirkungen mit internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung erreicht werden sollen.

Die übergreifenden strategischen Ziele lauten, dass die Schweiz Bedrohungen der Sicherheit und Gefahren dank internationaler Kooperation effizienter und wirksamer entgegenwirken soll. Im *Ausbildungsbereich* wurden diese Ziele nicht explizit übernommen. Im *Rüstungsbereich* wurde die Effizienz unter dem Begriff der «Wirtschaftlichkeit» als oberstes Ziel festgelegt, doch steht es mit weiteren genannten Zielen (Versorgungssicherheit, Stärkung der sicherheits- und rüstungsrelevanten Industriebasis) in Konflikt; die Wirksamkeit wird bei der Rüstung nicht thematisiert.

Daneben wird auf übergeordneter Ebene die Interoperabilität, d. h. die Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften, als strategisches Ziel internationaler Kooperationen genannt, doch bleibt dessen Bedeutung ungewiss, weil bereits im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 unklar bleibt, inwiefern im Falle eines Angriffs auf die Schweiz eine internationale Kooperation zur Verteidigung eine Option darstellt.

Eine Präzisierung, inwiefern internationale Kooperationen zu den verschiedenen gesetzlichen Aufträgen der Armee beitragen sollen, ist in den Strategiedokumenten nicht enthalten.

### 4.1.2 Leitplanken

*Zusammenfassung: Neutralität und Reziprozität sind die wesentlichen Leitplanken, die es bei internationalen Kooperationen zu beachten gilt, doch werden sie in den Dokumenten nicht präzisiert. Bei der Ausbildung gibt es zumindest klare organisatorische Leitplanken für internationale Aktivitäten (Genehmigungsverfahren).*

Leitplanken legen fest, welche finanziellen, organisatorischen oder politischen Rahmenbedingungen bei internationalen Kooperationen zu beachten sind.

Die wichtigste Leitplanke ist gemäss den übergeordneten Dokumenten die Neutralität, die es bei internationalen Kooperationen zu beachten gilt. Zusätzlich wird die Reziprozität als Leitplanke genannt, d. h. die Tatsache, dass internationale Kooperationen ein gegenseitiges Geben und Nehmen zwischen Staaten darstellt. Beide Leitplanken werden weder im *Rüstungs-* noch im *Ausbildungsbereich* konsequent erwähnt, geschweige denn präzisiert. In Gesprächen wurde im *Ausbildungsbereich* aber aktiv auf die Neutralität als Leitplanke hingewiesen, im *Rüstungsbereich* dagegen kaum.

Im *Ausbildungsbereich* bestehen ausserdem klare organisatorische Leitplanken in Form eines zweistufigen Bewilligungsverfahrens (Planungs- und Durchführungs-genehmigung) für internationale Aktivitäten: Zunächst muss der Chef der Organisationseinheit (Direktunterstellter des Chefs der Armee) sein Einverständnis mit einer internationalen Aktivität erklären. Anschliessend prüfen die IB V insbesondere, ob

die Rechtsgrundlagen vorhanden und die politischen Vorgaben sowie die Vorgaben der BKV eingehalten sind und ob der angegebene Bedarf und Nutzen plausibel ist. Die Genehmigung wird schliesslich durch den Chef IB V erteilt bzw. bei Beteiligung von höheren Staboffizieren durch den Chef Armeestab. Im *Rüstungsbereich* fehlen solche organisatorischen Vorgaben zur Durchführung internationaler Aktivitäten.

### 4.1.3 Themenprioritäten

*Zusammenfassung: Die Themenprioritäten sind auf übergeordneter Ebene und im Rüstungsbereich klar, aber nur grob umrissen, während sie im Ausbildungsbereich unklar bleiben und es nur für Rahmenabkommen klare Vorgaben gibt.*

Die Themenprioritäten legen fest, auf welchen Gebieten der Bund eine internationale Zusammenarbeit besonders anstrebt.

In den übergeordneten Strategiedokumenten werden Kurse und Übungen, die in der Schweiz nicht durchgeführt werden können, sowie die Beschaffung von Rüstungsgütern genannt. Damit sind die Themenprioritäten sehr grob umrissen. Die Kurse und Übungen sind in den Strategiedokumenten zur militärischen *Ausbildung* erwähnt, doch werden in jedem Dokument andere Schwerpunktthemen genannt, so dass die thematische Ausrichtung insgesamt unklar bleibt. Klar festgelegt ist lediglich, was in Rahmenabkommen zur Ausbildungszusammenarbeit festgeschrieben werden soll.<sup>40</sup>

Im *Rüstungsbereich* werden namentlich drei Kooperationsfelder genannt (Beschaffung, Teilnahme an Entwicklungsprojekten, Instandhaltung). Die Dokumente sind untereinander kohärent, bleiben aber wenig konkret, so dass die Vorgaben nur beschränkt eine Orientierung bei der Umsetzung bieten.

### 4.1.4 Länderprioritäten

*Zusammenfassung: Im Ausbildungsbereich gibt es klare und kohärente Länderprioritäten, während es hierzu im Rüstungsbereich keinerlei Vorgaben gibt.*

Länderprioritäten legen fest, mit welchen Staaten der Bund bei der militärischen Ausbildung und Rüstung eine Zusammenarbeit besonders suchen soll.

Auf übergeordneter Ebene werden die Nachbarstaaten mehr oder weniger explizit als prioritär genannt, und auch im *Ausbildungsbereich* werden sie betont. Darüber hinaus werden zur Ausbildung in verschiedenen Dokumenten Länderprioritäten formuliert, die untereinander kohärent sind. Dies gilt auch für die Nennung einzelner Staaten in den MilAZA-Weisungen und den Dokumenten zur Bilateralen Kooperati-

<sup>40</sup> Gemäss den Weisungen vom 1. Dez. 2003 für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (MilAZA-Weisungen) sollen Rahmenabkommen teilstreitkräfteübergreifend sein und den Austausch von Informationen, die Teilnahme an Ausbildungen und Truppenübungen sowie die Bereitstellung militärischer Einrichtungen und Liegenschaften regeln und den Militärsport umfassen.

onsausrichtung Verteidigung (BKV), die letztlich für die Umsetzung massgebend ist. Die BKV teilt die Länder in vier Kategorien ein:

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

In Kategorie I wurde bisher kein Land eingeteilt. In Kategorie II finden sich drei und in Kategorie III rund zehn Länder. Alle übrigen Länder fallen in Kategorie IV.<sup>41</sup>

Im *Rüstungsbereich* werden in den Strategiedokumenten keinerlei Länderprioritäten gesetzt, und auch die Priorität auf Nachbarstaaten wird nicht übernommen.

## 4.2 **Einhaltung der strategischen Vorgaben**

*Zusammenfassung: Werden die strategischen Vorgaben zu internationalen Kooperationen eingehalten? Für den Ausbildungsbereich kann diese Frage mit Ja beantwortet werden: Den vorhandenen Länder- und Themenprioritäten wird entsprochen und die strategischen Vorgaben sowie ihre Einhaltung werden periodisch überprüft. Im Rüstungsbereich fehlt dagegen eine Überprüfung der Strategie und kann die Einhaltung angesichts fehlender klarer strategischer Vorgaben und Daten zu den Aktivitäten nicht beurteilt werden.*

Untersucht wird die Einhaltung der im vorherigen Abschnitt dargestellten strategischen Vorgaben erstens beim Abschluss internationaler Abkommen und zweitens bei der Durchführung internationaler Aktivitäten. Drittens wird beurteilt, inwiefern es standardisierte Prozesse gibt, mittels derer die strategischen Vorgaben und ihre Einhaltung überprüft werden.

### 4.2.1 **Abschluss von Abkommen**

*Zusammenfassung: Die strategischen Vorgaben geben nicht den Anstoss zum Abschluss von Abkommen, dennoch werden sie im Entscheidungsprozess im Ausbildungsbereich gut und im Rüstungsbereich, soweit beurteilbar, hinreichend beachtet.*

Die Analyse der Entscheidungsprozesse zeigt, dass der Abschluss von Rahmenabkommen weder im Ausbildungs- noch im Rüstungsbereich als rein planmässige Umsetzung von strategischen Vorgaben zu betrachten ist. Im *Ausbildungsbereich* zeigt sich vielmehr, dass solche Abkommen häufig aufgrund von Faktoren abgeschlossen werden, die ausserhalb des Einflussbereichs der Armee liegen. So kommt es vor, dass andere Staaten mit dem Wunsch nach einer Zusammenarbeit auf die Schweiz zukommen (Beispiele: Abkommen mit Polen und Russland) und ein Abkommen im Militärbereich abgeschlossen wird, weil dies breiteren aussenpolitischen Interessen entspricht (Beispiele: Abkommen mit Russland als Zeichen für die Vertiefung der Beziehungen und Abkommen mit Ghana als Friedensförderungsbei-

<sup>41</sup> Auf Wunsch der Armee wird auf eine Auflistung der einzelnen Länder verzichtet.

trag, vgl. auch Kapitel 5.2). Auch die Beschaffung von Rüstungsgütern durch armasuisse kann zu einem Ausbildungsbedarf und damit zum Abschluss eines Abkommens führen (Beispiel: Schweden mit Kampfflugzeugbeschaffung). Zudem können auch rechtliche Entwicklungen dazu führen, dass Rahmenabkommen angepasst werden müssen (Beispiel: zusätzliches Abkommen mit Deutschland nach Anpassungen des deutschen Haftpflichtrechts). Im *Rüstungsbereich* ist der Abschluss von Rahmenabkommen stark durch einzelne grosse Beschaffungen getrieben. Zudem sind Rahmenabkommen gemäss Befragten von armasuisse für den Unterhalt bereits beschaffter Güter notwendig, um bilaterale Kontakte oder die Teilnahme an multinationalen Nutzergruppen zu ermöglichen (vgl. hierzu jedoch Kapitel 3.2.2).

Obwohl die strategischen Vorgaben nicht den Antrieb für den Abschluss von Abkommen darstellen, werden sie bei der Ausgestaltung der Verträge im Rüstungsbereich dennoch hinreichend und im Ausbildungsbereich gut eingehalten. So entspricht der Inhalt der *Ausbildungsrahmenabkommen* den in den MilAZA-Weisungen genannten Themenprioritäten. Zudem besteht mit sämtlichen Ländern der BKV-Kategorien II und III (vgl. Kapitel 4.1.4) ein Rahmenabkommen. Zuweilen wurde jedoch aufgrund der oben erwähnten externen Faktoren auch mit Ländern ein Rahmenabkommen abgeschlossen, die gemäss BKV nicht prioritär sind. Insgesamt werden die in den verschiedenen Dokumenten formulierten Länderprioritäten (Nachbarländer, Teilnahmestaaten der Partnerschaft für den Frieden [PfP] der Nato, neutrale Staaten) aber genügend beachtet. Im *Rüstungsbereich* wurde während den Entscheidungsprozessen zum Abschluss von Rahmenabkommen auf gewisse strategische Ziele (Effizienz, Förderung Rüstungsindustrie) und prioritäre Kooperationsfelder Bezug genommen. Die Schweiz hat ausserdem – den übergeordneten Länderprioritäten entsprechend – mit allen Nachbarstaaten ein Rüstungsrahmenabkommen abgeschlossen ausser mit Liechtenstein, das keine Armee hat. Die strategische Leitplanke der Neutralität wird dagegen im Rüstungsbereich nicht systematisch beachtet. Im Vergleich zum Ausbildungsbereich ist die Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht deutlich schwächer. Darüber hinaus wurden im Rüstungsbereich gar keine strategischen Vorgaben formuliert, deren Einhaltung hätte überprüft werden können.

#### **4.2.2 Durchführung von Aktivitäten**

*Zusammenfassung: Die vorhandenen Länder- und Themenprioritäten werden bei der Durchführung von internationalen Aktivitäten im Ausbildungsbereich gut eingehalten. Für den Rüstungsbereich ist angesichts fehlender Vorgaben und systematischer Daten keine Aussage möglich.*

Im *Ausbildungsbereich* wurden die Länderprioritäten sowohl bei den Durchführungsvereinbarungen als auch bei den Aktivitäten gut eingehalten. Mehr als die Hälfte (57 %) der Aktivitäten, die einem Staat zugeordnet werden können, wurde mit den Ländern der höchsten verwendeten Prioritätsstufe (BKV-Länderkategorie II, vgl. Kapitel 4.1.4) durchgeführt, 29 % mit Ländern der nächsttieferen Kategorie III, während mit allen übrigen Staaten lediglich 14 % der Aktivitäten stattfanden. Der budgetierte finanzielle Aufwand widerspiegelt die Länderprioritäten dagegen weniger, namentlich weil die Luftwaffe, deren Aktivitäten kostspielig sind, häufig mit Ländern aus der Kategorie III kooperiert, was stark ins Gewicht fällt. Dagegen wurden die anderen formulierten Länderprioritäten ebenfalls gut eingehalten. So fanden

95 % der Aktivitäten, den MilAZA-Vorgaben entsprechend, mit PfP-Teilnahmestaaten statt. Das Schwergewicht liegt auf europäischen Ländern, und mit den Nachbarstaaten besteht ein besonders reger Austausch.

Die übergeordneten Themenprioritäten zu Übungen und zum Besuch von Kursen wurden ebenfalls gut eingehalten. Bei fast 70 % der Aktivitäten handelte es sich um Aktivitäten zum Wissenstransfer, zu welchen auch die Kurse zählen. Die Übungen fallen zahlenmässig kaum ins Gewicht: In den vier untersuchten Jahren hat die Armee nur an 64 Übungen teilgenommen, doch sind diese mit einem grossen personellen Aufwand verbunden und deshalb von ihrer Bedeutung her nicht zu unterschätzen. Inwiefern tatsächlich selektiv nur Aktivitäten durchgeführt werden, die in der Schweiz nicht möglich sind, kann nicht systematisch festgestellt werden. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wird zwar jede einzelne Aktivität auf ihren Bedarf und Nutzen hin überprüft (vgl. Kapitel 4.1.2); ein ausdrückliches Kriterium ist die fehlende Möglichkeit der Durchführung in der Schweiz jedoch nicht.

Im *Rüstungsbereich* fehlen abgesehen vom Schwerpunkt auf den Nachbarländern, der aus den übergeordneten strategischen Vorgaben hervorgeht, spezifische Länderprioritäten. Aus den wenigen vorhandenen Durchführungsvereinbarungen lässt sich keine besondere Priorität auf den Nachbarländern feststellen, doch sind diese wenig aussagekräftig. Bei der Durchführung von Aktivitäten nehmen die Nachbarstaaten einen wichtigen Stellenwert ein, soweit sich dies anhand der Daten feststellen lässt. Die Schweiz pflegt namentlich mit Deutschland enge Beziehungen, aber auch mit Frankreich und Österreich, während die Bedeutung Italiens geringer ausfällt. Zur Einhaltung der wenigen weiteren strategischen Vorgaben lässt sich mangels Daten keine Aussage machen.

### **4.2.3 Strategieüberprüfung**

*Zusammenfassung: Die internen Prozesse zur Überprüfung der strategischen Vorgaben und ihrer Einhaltung sind im Ausbildungsbereich zum Teil vorbildlich, im Rüstungsbereich dagegen ungenügend.*

Um die Einhaltung strategischer Vorgaben zu gewährleisten, müssen die Vorgaben selber aktuell sein, d. h. sie müssen periodisch revidiert werden, und ihre Einhaltung muss regelmässig überprüft werden. Der *Ausbildungsbereich* ist diesbezüglich auf Stufe der BKV vorbildlich, indem standardisierte Prozesse vorhanden sind: Die Armeeführung entscheidet alle zwei Jahre anhand der Anträge einer Arbeitsgruppe mit Vertretern aus den verschiedenen Organisationsbereichen der Armee über Änderungen bei den strategischen Vorgaben und nimmt jährlich einen durch die IB V erstellten Bericht zur Einhaltung der Vorgaben bei der Durchführung der Aktivitäten zur Kenntnis. Die vorgesehenen Prozesse werden tatsächlich angewandt und als Grundlage für Verbesserungen genutzt. Kleinere Schwächen bestehen darin, dass nicht systematisch überprüft wird, ob die Aktivitäten zur Effizienz und Wirksamkeit bei der Auftragsbefreiung der Armee beitragen, ob tatsächlich nur die vorgesehenen Arten von Aktivitätenkategorien mit den einzelnen Ländern durchgeführt werden und ob die Genehmigungsverfahren ablaufen wie geplant. Insgesamt schafft sich die Armee jedoch durch die Überprüfungsprozesse einen beachtenswerten Überblick über ihre internationalen Aktivitäten. Ausserdem sind die Strategiedokumente im Ausbildungsbereich zeitlich begrenzt gültig und müssten damit periodisch aktuali-

siert werden. Eine Ausnahme stellen die zeitlich unbegrenzten MilAZA-Weisungen dar, die revisionsbedürftig sind.

Im *Rüstungsbereich* sind die Strategieüberprüfungsprozesse dagegen ungenügend. Zwar sind die meisten Strategiepapiere zeitlich begrenzt und würden deshalb eine periodische Überarbeitung erfordern, doch wurde armasuisse im Oktober 2014 von der PVK darauf aufmerksam gemacht, dass der angegebene Zeitrahmen für die Umsetzung von zwei zentralen Strategiepapieren (Beschaffungs- und Industriebeteiligungsstrategie VBS) Ende 2013 ausgelaufen ist und keine Aktualisierung vorgenommen wurde. Mit Ausnahme eines jährlichen Strategiechecks zur Unternehmensstrategie findet keine regelmässige Überprüfung der Aktualität der strategischen Vorgaben statt. Auch die Einhaltung der strategischen Vorgaben in Bezug auf internationale Aktivitäten wird nicht systematisch analysiert. Hierzu fehlt im Rüstungsbereich auch die Voraussetzung, d. h. eine systematische Erfassung der internationalen Verpflichtungen und Aktivitäten. Wie in Kapitel 1.3 und 3.2.2 erwähnt, war es armasuisse beispielsweise nicht möglich, für die vorliegende Evaluation sämtliche Durchführungsvereinbarungen innert nützlicher Frist zusammenzutragen.

## **5 Zweckmässigkeit der Verknüpfungen**

*Zusammenfassung: Werden internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung zweckmässig miteinander sowie mit anderen aussenpolitischen Interessen verknüpft? Diese Evaluationsfragestellung kann trotz gewisser Unsicherheiten tendenziell bejaht werden.*

In diesem Kapitel werden zuerst die Verknüpfungen zwischen den beiden Bereichen militärische Ausbildung und Rüstung und anschliessend die Verbindungen zwischen den einzelnen Bereichen und aussenpolitischen Interessen bewertet. Betrachtet wurden sowohl die rechtlichen und strategischen Vorgaben zu Verknüpfungen wie auch ihre jeweilige Umsetzung.

### **5.1 Verknüpfungen zwischen Ausbildung und Rüstung**

*Zusammenfassung: Die Zweckmässigkeit der Verknüpfungen zwischen militärischer Ausbildung und Rüstung ist hinreichend bis gut. Gemeinsamen Abkommen stehen rechtliche und organisatorische Hürden im Weg. In den strategischen Vorgaben des Rüstungsbereichs fehlen Verweise auf die Ausbildung, und es ist fraglich, ob Synergiepotenziale konsequent genutzt werden.*

Die Artikel 48a und 109b MG zur Ausbildungs- und Rüstungskoooperation verweisen auf die Sicherheitspolitik als Rahmen für den Abschluss von Abkommen (vgl. Kapitel 0), womit implizit eine Abstimmung mit anderen sicherheitspolitischen Tätigkeiten und damit auch mit dem jeweils anderen Bereich gefordert wird. Das Bundesamt für Justiz empfiehlt jedoch separate Rahmenabkommen,<sup>42</sup> weil der Bundesrat keine umfassende Kompetenz habe, internationale Abkommen im Verteidi-

<sup>42</sup> Die Vertragsabschlusskompetenz von armasuisse, Informationsnotiz des EJPD an die Mitglieder des Bundesrates vom 18. Jan. 2013

gungsbereich abzuschliessen, sondern nur sektorielle Kompetenzen. Es sei schwieriger sicherzustellen, dass gemeinsame Abkommen diese sektoriellen Kompetenzen bei der militärischen Ausbildung bzw. Rüstung nicht überschreiten. Ausserdem müsste die rechtliche Tragweite eines gemeinsamen Abkommens geklärt werden, zumal die Rahmenabkommen Rüstung bisher als Verträge von beschränkter Tragweite behandelt werden (vgl. hierzu auch Kapitel 3.2.2). Schliesslich sind für die Umsetzung in den beiden Bereichen unterschiedliche Organisationseinheiten zuständig, weshalb der Nutzen eines gemeinsamen Abkommens eher fraglich ist. Dass keine stärkere Verknüpfung in Form gemeinsamer Abkommen stattfindet, kann vor diesem Hintergrund als zweckmässig eingestuft werden.

In den Strategiedokumenten zur Ausbildungszusammenarbeit wird die Rüstung fast durchgängig als Kooperationsfeld genannt; umgekehrt fehlen dagegen in den Rüstungsdokumenten Verweise auf die Ausbildung, womit die Verknüpfung auf der Ebene der Vorgaben in einer Richtung schwach ausfällt. Entgegen der Aussage beider Seiten, dass es bei der Durchführung internationaler Aktivitäten in der Regel wenige Schnittstellen gibt, stiess die PVK bei der Analyse der Gespräche auf eine Reihe von Berührungspunkten (gemeinsame Nutzung des Netzes der Verteidigungsattachés, Berücksichtigung des Ausbildungsaspekts bei der Produkteevaluation im Beschaffungsprozess, Ausbildungsaktivitäten im Herkunftsland von Rüstungsgütern, internationale Aktivitäten am Schnittpunkt zu Technologie- und Streitkräfteentwicklung). 20 % aller internationalen Aktivitäten der Armee, einschliesslich jener ausserhalb der Ausbildungszusammenarbeit, betreffen die Rüstung. Angesichts dieses nicht zu vernachlässigenden Anteils und der vorhandenen Berührungspunkte ist für die PVK fraglich, ob es tatsächlich keine Synergiepotenziale gibt. Mangels konkreter Hinweise wird die Zweckmässigkeit der Verknüpfung insgesamt als hinreichend bis gut eingestuft.

## 5.2 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. Rahmenabkommen kommt ein aussenpolitischer Symbolcharakter zu, weshalb diese Verknüpfung sehr wichtig ist.*

Die Verknüpfung mit der Aussenpolitik wird in den zugrunde liegenden Gesetzesartikeln zu Ausbildungs- und Rüstungskooperationen (vgl. Wortlaut von Artikel 48a und 109b MG in Kapitel 0) klar verlangt. Aussenpolitische Abwägungen waren in gewissen Fällen ausschlaggebend sowohl für als auch gegen den Abschluss eines Rahmenabkommens. Diese Abkommen haben einen über ihren jeweiligen Bereich hinausgehenden symbolischen Stellenwert in den Beziehungen der Schweiz zu den verschiedenen Staaten. Deshalb wurde z. B. verschiedentlich auf die Kündigung nicht mehr benötigter Rahmenabkommen verzichtet. Im Ausbildungsbereich sucht die Armee beim Abschluss von Rahmenabkommen wie auch von Durchführungsvereinbarungen die Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht, namentlich um Neutralitätsfragen abzuklären. Im Rüstungsbereich wird die Direktion für Völkerrecht dagegen erst später und weniger eng einbezogen; aussen- und neutralitätspolitische Fragen erhalten weniger Beachtung.

In den übergeordneten strategischen Vorgaben heisst es klar, dass internationale Kooperationen aussenpolitischen Interessen dienlich sein sollen. Im *Ausbildungsbe-*

*reich* wird dagegen nur in den jüngst revidierten INTAKTA-Weisungen eine Übereinstimmung mit den aussenpolitischen Leitlinien verlangt, doch bestehen bei der Durchführung von Aktivitäten enge Kontakte zu verschiedenen Stellen des EDA. Im *Rüstungsbereich* wird die Verknüpfung zur Aussenpolitik in den Strategiepapieren zwar stärker gefordert, findet in der Praxis aber weniger statt. Im Rahmen der noch laufenden Nachkontrolle zur Inspektion über die Rüstungsbeschaffung der GPK-N, die auf einer PVK-Evaluation basierte, hat der Bundesrat der GPK-N zusätzliche Vorgaben zur Prüfung der aussenpolitischen Verträglichkeit von Beschaffungsvorhaben präsentiert.<sup>43</sup> Noch lässt sich nicht abschätzen, ob diese Vorgaben konsequent und einheitlich umgesetzt werden. Da die internationalen Aktivitäten von armasuisse nicht zentral erfasst werden, wird die Prüfung der aussenpolitischen Verträglichkeit dezentral durch die einzelnen Kompetenzbereiche durchgeführt werden müssen. Bei der Rüstung besteht somit ein Potenzial zu einer verstärkten Berücksichtigung aussenpolitischer Fragen bei der Umsetzung von Aktivitäten.

## **6 Schlussfolgerungen**

*Zusammenfassung: Die PVK beurteilt die internationale Ausbildungszusammenarbeit trotz einiger Unzulänglichkeiten gesamthaft als recht- und zweckmässig, während sie bei der Rüstungskooperation zu einer kritischeren Einschätzung gelangt. Sie hat Schwächen bezüglich der Transparenz und des rechtlichen Stellenwerts der internationalen Abkommen sowie bezüglich der Steuerung, Zielausrichtung und aussenpolitischen Wirkung der Kooperationen festgestellt, die im Rüstungsbereich deutlich ausgeprägter sind als im Ausbildungsbereich.*

Nach einer kurzen Gegenüberstellung der Ergebnisse zu den internationalen Kooperationen in den beiden Bereichen der militärischen Ausbildung und Rüstung werden die wichtigsten Schwachstellen dargelegt.

### **6.1 Militärische Ausbildung besser bewertet als Rüstung**

Internationale Zusammenarbeit ist grundsätzlich sowohl bei der militärischen Ausbildung als auch bei der Rüstung unabdingbar: Gewisse Rüstungsgüter sind nur im Ausland erhältlich und gewisse Fertigkeiten können in der Schweiz nicht oder nicht ausreichend erworben werden. Im Fokus der Evaluation stand deshalb nicht das Ob, sondern das Wie.

Die Antworten der PVK auf die einzelnen Fragestellungen sind in Tabelle 1 in aller Kürze zusammengefasst. Die Gegenüberstellung zeigt, dass die internationalen Kooperationen im *Ausbildungsbereich* übers Gesamte betrachtet als recht- und zweckmässig beurteilt werden können. Zwar sind die rechtlichen Vorgaben sehr offen und die strategischen Vorgaben nur zum Teil klar, doch ist die Umsetzung gut. Im Vergleich zur militärischen Ausbildungszusammenarbeit hat die PVK bei der internationalen *Rüstungskooperation* durchwegs mehr Probleme festgestellt. Die

<sup>43</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Nov. 2013 zum Schreiben der GPK-N vom 7. Sept. 2011 betreffend Nachkontrolle zur Inspektion über die Rüstungsbeschaffung im VBS

gesetzlichen Eckwerte werden hinreichend eingehalten, wobei gewisse Fragen zur Rechtmässigkeit offen bleiben. Die strategischen Vorgaben sind nicht genügend klar, als dass ihre Einhaltung hätte überprüft werden können. Zudem waren der Evaluation auch Grenzen gesetzt, weil die internationalen Aktivitäten im Rüstungsbe- reich nicht systematisch erfasst werden. Aufgrund der offenen Fragen wird auf ein klares abschliessendes Gesamturteil zur Rüstungskooperation verzichtet.

*Tabelle 1*

### Antworten auf Fragestellungen im Überblick

Nr.	Fragestellung	Bewertung	
		Ausbildung	Rüstung
1	Sind die rechtlichen Vorgaben klar?	eher ungenügend	eher ungenügend
2	Sind die strategischen Vorgaben klar?	ungenügend – hinreichend	ungenügend
3	Werden die rechtlichen Vorgaben eingehalten?	gut	hinreichend
3	Werden die strategischen Vorgaben eingehalten?	gut	?
4	Sind die Bereiche Ausbildung und Rüstung zweckmässig miteinander verknüpft?	hinreichend – gut	
4	Sind die Bereiche Ausbildung und Rüstung je zweckmässig mit der Aussenpolitik verknüpft?	hinreichend – gut	hinreichend

*Legende:* ? = keine Bewertung möglich

In der Folge werden die wichtigsten Schwachstellen, welche die Evaluation festgestellt hat, dargelegt. Sie betreffen mit Ausnahme der Punkte 6.3 und 6.4 beide Bereiche, sind jedoch bei der Ausbildungszusammenarbeit jeweils deutlich weniger ausgeprägt als bei der Rüstungskooperation.

## 6.2 Lückenhafte Transparenz zu existierenden Abkommen

Für internationale Verträge gibt es drei Publikationsorte: die SR, den jährlichen Bericht über die durch den Bundesrat abgeschlossenen internationalen Verträge sowie die Datenbank der Staatsverträge des EDA. Keiner dieser drei Publikationsorte erlaubt die Erstellung einer vollständigen Liste der Abkommen zur militärischen Ausbildung oder Rüstung, die in einem bestimmten Zeitraum abgeschlossen wurden.

Im Ausbildungsbereich werden die Rahmenabkommen als Recht setzende Verträge in der SR aufgeführt, doch gibt es bei den älteren Rahmenabkommen vereinzelt Lücken. Im Rüstungsbereich werden die Rahmenabkommen dagegen mit der Begründung, es handle sich um Verträge von beschränkter Tragweite, nicht publiziert. Weil die Rahmenabkommen mehrheitlich auf die Rüstungsindustrie Bezug nehmen und damit neben den Behörden bis zu einem gewissen Grad auch Private betreffen, ist für die PVK die Einstufung als Verträge von beschränkter Tragweite nicht eindeutig. Schliesslich ist fraglich, ob die Verträge, auch wenn sie von beschränkter Tragweite sind, aufgrund des Bezugs zur Rüstungsindustrie oder angesichts ihrer aussenpolitischen Wirkung (vgl. Punkt 6.6) aus Transparenzgründen nicht dennoch zu veröffentlichen wären.

Die Durchführungsvereinbarungen zur Ausbildungszusammenarbeit werden im Bericht über die internationalen Verträge des Bundesrates zuhanden des Parlaments fast ausnahmslos aufgeführt, womit die gesetzlich geforderte Transparenz hergestellt wird. Auch in der Datenbank Staatsverträge werden sie weitgehend komplett erfasst, jedoch nach Ablauf ihrer Laufzeit wieder entfernt, womit rückblickend keine vollständige Übersicht zu den abgeschlossenen Verträgen möglich ist. Im Rüstungsbereich sind die Durchführungsvereinbarungen dagegen mehrheitlich an keinem der drei Orte publiziert, also auch nicht im Bericht des Bundesrates an das Parlament. armasuisse war zudem nicht in der Lage, einen vollständigen Überblick über die bestehenden Durchführungsvereinbarungen herzustellen, da diese nicht zentral erfasst werden. Dies begründete armasuisse damit, dass die Durchführungsvereinbarungen kurzfristig ändern könnten – die der PVK zugestellten Verträge gelten jedoch alle langfristig. Die Transparenz zu den vorhandenen Abkommen ist damit besonders im Rüstungsbereich ungenügend.

### **6.3 Unklarer rechtlicher Stellenwert von Rüstungsabkommen**

Erstens ist die Einschätzung der Tragweite der Rüstungsrahmenabkommen fraglich (vgl. Punkt 6.2). Zweitens ist ihre rechtliche Verbindlichkeit unklar: Es gibt keinen klaren Sprachgebrauch zur Bezeichnung und Formulierung verbindlicher Abkommen, sondern lediglich Empfehlungen der Direktion für Völkerrecht. Entgegen diesen Empfehlungen werden Rahmenabkommen bei armasuisse mehrheitlich als «MoU» betitelt, obwohl diese Bezeichnung nur für unverbindliche Übereinkünfte verwendet werden sollte. Dass die Rüstungsrahmenabkommen rechtlich verbindlich sind, war denn auch nicht sämtlichen Beteiligten bewusst.

Die rechtliche Verbindlichkeit wurde im Falle der Gripen-Rahmenvereinbarung von verschiedenen Verwaltungsstellen unterschiedlich eingeschätzt, was einen erheblichen Ermessensspielraum zeigt. Die Verbindlichkeit muss jedoch geklärt werden, weil davon abhängt, ob ein Abkommen vorgängig vom Bundesrat oder von einer durch ihn ermächtigten Stelle genehmigt werden muss. Im Ausbildungsbereich wird konsequent darauf geachtet, dass alle Durchführungsvereinbarungen rechtmässig genehmigt werden, obgleich dies mangels einer Verordnungsbestimmung zur Delegation etwas umständlich ist. Im Rüstungsbereich hingegen ist bekannt, dass zumindest eine Durchführungsvereinbarung zu einer Nutzergruppe (F/A-18-Framework) nicht den rechtlichen Vorgaben entsprechend durch den Bundesrat genehmigt wurde. Die Mehrheit der Durchführungsvereinbarungen wurde ausserdem der Direktion für Völkerrecht nicht ordnungsgemäss zwecks Bekanntgabe im Bericht zuhanden des Parlaments gemeldet.

### **6.4 Mangelnde Steuerung im Rüstungsbereich**

Im Rüstungsbereich werden die internationalen Kooperationen nicht gesteuert. Einerseits fehlt hierfür die Voraussetzung, weil es keine klaren strategischen Vorgaben für die Steuerung gibt: Es existieren Zielkonflikte, die Themenprioritäten bleiben sehr allgemein und Länderprioritäten wurden keine festgelegt. Es ist ausserdem bezeichnend, dass armasuisse von der PVK darauf hingewiesen wurde, dass zwei

zentrale Strategiedokumente – die Beschaffungs- und die Industriebeteiligungsstrategie VBS – nicht aktualisiert wurden. Andererseits fehlt auch auf Umsetzungsebene ein Überblick und eine steuernde Instanz: Die Stabsstelle für Aussenbeziehungen von armasuisse hat die Übersicht über die Rahmenabkommen und führt die Verhandlungen zu diesen, erfasst die Durchführungsvereinbarungen und die Aktivitäten dagegen nicht zentral (vgl. auch Punkt 6.2). Sie versteht sich für die Durchführung von internationalen Aktivitäten lediglich als «Facilitator», der die einzelnen Kompetenzbereiche unterstützt; eine Controlling-Funktion nimmt die Stabsstelle dagegen bisher nicht wahr. Die einzige Übersicht zu den internationalen Kontakten mit den verschiedenen Ländern ist die jährlich erstellte Liste der Themen und Projekte, die der Planung von internationalen Treffen des Rüstungschefs dient und im Rahmen der vorliegenden Evaluation ebenfalls ausgewertet wurde. Sie gibt jedoch nur einen sehr groben Überblick; die einzelnen Aktivitäten gehen nicht daraus hervor.

Die fehlende Steuerung im Rüstungsbereich steht im deutlichen Gegensatz zum Ausbildungsbereich. Auch da sind die strategischen Vorgaben insgesamt zwar wenig klar: Es gibt lediglich übergeordnete Ziele, die nicht konkretisiert wurden, und es fehlen eindeutige Themenprioritäten. Die Armeeführung hat jedoch klare Planungs- und Genehmigungsprozesse definiert, in deren Zentrum die Fokussierung auf bestimmte Länder steht. Die Einhaltung dieser Länderprioritäten wie auch die Prioritätensetzung selbst wird ausserdem periodisch überprüft. In der Umsetzung wird jede einzelne internationale Aktivität zentral erfasst und sowohl durch die Leitung der zuständigen Organisationseinheit der Armee als auch durch die für die internationalen Beziehungen zuständige Stelle im Armeestab überprüft. Zwar weist dieser Überprüfungsprozess kleinere Schwächen auf (vgl. Punkt 6.5); insgesamt ist die Steuerung im Ausbildungsbereich jedoch als vorbildlich einzustufen.

armasuisse hat angekündigt, eine Funktionalstrategie Aussenbeziehungen zu erarbeiten, mit welcher die strategischen Unklarheiten behoben werden sollen. Die Umsetzung der Funktionalstrategie soll künftig regelmässig überprüft werden. Inwiefern damit das festgestellte Steuerungsmanko behoben werden kann, bleibt zurzeit offen.

## **6.5 Unsichere Zielausrichtung**

Die rechtlichen Vorgaben stecken das Feld für internationale Kooperationen im Militärbereich nur sehr grob ab, und auch die strategischen Vorgaben sind wenig präzise. In seiner Stellungnahme zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts hält das VBS fest: «Fakt ist, dass es sich in der Realität bei diesen Aktivitäten viel mehr um einen Bottom-up-Ansatz handelt.» Problematisch ist dabei aus Sicht der PVK, dass ungewiss bleibt, was die internationalen Aktivitäten bewirken.

Internationale Kooperationen im Militärbereich sind laut den strategischen Vorgaben ein Mittel, damit die Schweiz Bedrohungen ihrer Sicherheit und Gefahren effizienter und wirksamer entgegenwirken kann. Im Ausbildungsbereich wird jede einzelne internationale Aktivität auf Bedarf und Nutzen hin überprüft, was eine beachtenswerte Leistung darstellt, doch werden keine klaren Prüfkriterien angewandt. Eine Erläuterung, inwiefern eine Aktivität die Effizienz und Wirksamkeit der Armee steigert – also einen Zielbeitrag leistet –, und zu welchen Aufträgen der Armee sie etwas beiträgt, wird nicht explizit verlangt.

Im Rüstungsbereich ist das Ziel, mit internationalen Kooperationen die Effizienz zu verbessern, im Sinne der Steigerung der Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen in den strategischen Grundlagen prominent verankert. Das eigentliche Ziel jedoch, Bedrohungen der Sicherheit oder Gefahren effizienter und wirksamer abzuwehren, fehlt. Das VBS erklärt dies damit, dass die Definition des Bedarfs an Rüstungsgütern, die zur Abwehr der Bedrohungen notwendig sind, der Armee obliegt, nicht armasuisse. Die internationalen Aktivitäten bei der Rüstungskoopeation werden somit nicht direkt mit den strategischen Zielen in Verbindung gebracht.

## **6.6 Zu wenig beachtete aussenpolitische Wirkung**

Im Ausbildungsbereich wird die aussenpolitische Opportunität der internationalen Aktivitäten im Genehmigungsprozess systematisch überprüft. Ausserdem dient das Steuerungssystem für internationale Kooperationen gemäss Gesprächsaussagen dazu, bei aussenpolitischen Veränderungen die laufenden internationalen Aktivitäten mit einem Land überprüfen und gegebenenfalls anpassen zu können. So wurden beispielsweise die Aktivitäten mit Russland infolge des Ukraine-Konflikts, wie in den Medien berichtet, teilweise eingestellt. Die Armee ist sich der aussenpolitischen Relevanz ihrer internationalen Aktivitäten somit sehr bewusst. Etwas weniger kam in den Gesprächen dagegen die aussenpolitische Symbolwirkung, die von internationalen Rahmenabkommen ausgeht, zum Ausdruck. Diese aussenpolitische Wirkung wurde in der Vergangenheit bereits gezielt eingesetzt, um die Beziehungen zu gewissen Staaten zu vertiefen. Solange dies im Einklang mit militärischen Interessen geschieht, ist dagegen nichts einzuwenden; vielmehr entspricht es dem gesetzlichen Auftrag, der eine Berücksichtigung des aussen- und sicherheitspolitischen Rahmens verlangt. Der Bundesrat und die zuständigen Verwaltungseinheiten müssen sich jedoch bewusst sein, dass mit jedem Abkommen eine langfristige Bindung eingegangen wird. Aufgrund ihrer Symbolwirkung können die Verträge nicht ohne aussenpolitische Kosten gekündigt werden, auch wenn sie eines Tages nicht mehr gebraucht werden. Deshalb sind Rahmenabkommen, die nicht aufgrund eines gegenwärtigen, sondern eines erwarteten künftigen Bedarfs abgeschlossen werden, kritisch zu hinterfragen.

Im Rüstungsbereich zeigt sich ebenfalls, dass es schwierig ist, bestehende Abkommen – auch wenn sie nicht mehr gebraucht werden – zu kündigen bzw. nicht zu verlängern, weil dies die Beziehungen zu anderen Staaten beeinträchtigen könnte. Der Abschluss von Rahmenabkommen ist ausserdem stark durch einzelne Beschaffungsvorhaben geprägt. Der zuständigen Stabsstelle für Aussenbeziehungen von armasuisse fehlen klare strategische Vorgaben, anhand welcher sie überprüfen könnte, ob ein Rahmenabkommen angebracht ist. Die Direktion für Völkerrecht wird ausserdem beim Abschluss von Rahmenabkommen eher spät, bei Durchführungsvereinbarungen oft gar nicht einbezogen. Die einzelnen internationalen Aktivitäten im Rüstungsbereich werden bisher nicht systematisch auf ihre aussenpolitische Opportunität hin überprüft. Der Bundesrat hat kürzlich strategische Vorgaben und Handlungsansätze definiert, anhand welcher die aussenpolitische Verträglichkeit von Beschaffungsgeschäften künftig eingehender untersucht werden soll. Angesichts der fehlenden Steuerung der internationalen Kooperationen muss diese Prüfung jedoch dezentral durch die einzelnen Kompetenzbereiche von armasuisse durchgeführt werden. Inwiefern dies systematisch und einheitlich gemacht werden wird, bleibt offen.

## Abkürzungsverzeichnis

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
DV	Durchführungsvereinbarung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
IB V	Internationale Beziehungen Verteidigung
INTAKTA-Weisungen	Weisungen über die internationalen Kontakte der Armee
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>
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)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RA	Rahmenabkommen
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SipolB	Sicherheitspolitischer Bericht
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
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)
WVK	Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention; SR 0.111)

## **Literatur- und Dokumentenverzeichnis**

### **Zitierte Literatur und Dokumente**

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.

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.

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).

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 der GPK-N vom 4. April 2011 betreffend Nachkontrolle zum Bericht über die Rüstungsbeschaffung im VBS.

Schweizerischer Bundesrat: Stellungnahme des Bundesrates vom 6. November 2013 zum Schreiben der GPK-N vom 7. September 2011 betreffend Nachkontrolle zur Inspektion über die Rüstungsbeschaffung im VBS.

VBS: Weisungen vom 24. November 2014 über das Rechtswesen im VBS.

### **Vertieft analysierte Strategiedokumente**

Armeebericht 2010, BBl 2010 8871.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 23. Juni 2010 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SipolB 2010; BBl 2010 5133).

Beschaffungsstrategie des Bundesrates für das VBS vom 31. März 2010.  
Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee (BBl 2014 6955).  
Grundsätze des Bundesrates für die Rüstungspolitik des VBS vom 30. Juni 2010.  
Industriebeteiligungsstrategie des Bundesrates vom 31. März 2010.  
Nachtrag 3 zur Unternehmensstrategie armasuisse: Strategiecheck 2013 vom 4. Juni 2013.  
Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2014 vom 27. November 2013.  
Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2012 vom 16. November 2011.  
Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2010 vom 18. November 2009.  
Strategische Stossrichtungen Schweizer Armee 2015–2020 vom 1. Oktober 2014.  
Strategische Ziele des Bundesrates für seine Beteiligung an der RUAG Holding AG (Eignerstrategie 2011–2014) vom 4. Mai 2011.  
Unternehmensstrategie armasuisse vom 15. Juni 2009.  
Vorgaben des CdA vom 12. Juli 2007 zur internationalen Kooperation der Armee (Zeitraum 2008–2015).  
Weisungen vom 1. Dezember 2003 für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (MilAZA).  
Weisungen vom 1. Januar 2014 über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA 2014).  
Weisungen vom 3. April 2003 über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA 2003).

## 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

## Listen der Rahmenabkommen

Tabelle A1-1

### Rahmenabkommen Ausbildungszusammenarbeit

Partner	Titel des Abkommens (gekürzt)	Jahr <sup>1</sup>
Belgien	Contrat concernant la réalisation d'activités dans les domaines de l'instruction et de l'entraînement militaires des Forces Terrestres suisses et belge	1999
	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	1999
	Contrat concernant les activités d'entraînement en haute montagne (Adventurous Training)	2000
Deutschland	Abkommen betreffend Überlassung von visuellen und audiovisuellen Ausbildungshilfsmitteln für den militärischen Bereich	1993
	Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Streitkräfte auf dem Gebiet der Ausbildung	2003
	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 Streitkräftaufenthaltsabkommen)	2010
Finnland	Vereinbarung betreffend militärische Übungen, Ausbildung und Schulung	2005
Frankreich	Abkommen über die gemeinsame Ausbildungszusammenarbeit der französischen und schweizerischen Streitkräfte	2003
Ghana	Memorandum of Understanding über die bilaterale Ausbildungszusammenarbeit bei der Entsendung und Finanzierung von Personal für das Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KA IPTC)	2012
Grossbritannien	Vereinbarung betreffend die Durchführung militärischer Übungen oder Ausbildungen sowie die Unterstützung durch den Aufnahmestaat	2004
Italien	Vereinbarung über die Durchführung von gemeinsamen Aktivitäten im Rahmen der militärischen Schulung und Ausbildung ihrer Streitkräfte	2004
Niederlande	Vereinbarung betreffend gemeinsame Aktivitäten zwischen der Schweizer Luftwaffe und der Königlichen Niederländischen Luftwaffe	2004
	Abkommen betreffend militärische Übungen, Ausbildung und Schulung	2007
Norwegen	Vereinbarung betreffend militärische Übungen, Ausbildung und Schulung	2005
Österreich	Rahmenvereinbarung betreffend die militärische Ausbildungszusammenarbeit ihrer Streitkräfte	2004
Polen	Abkommen über die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der militärischen Ausbildung	2012
Russland	Abkommen über die bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der militärischen Ausbildung	2011
Schweden <sup>2</sup>	Memorandum of Understanding concerning the Execution of Common Activities regarding Military Training and Education in the Field of Land and Air Forces	2002
Spanien	Vereinbarung betreffend militärische Übungen, Ausbildung und Schulung	2008
Ukraine	Zusammenarbeitsabkommen (nicht genauer spezifiziert)	2002
USA	Vereinbarung über den Austausch von Militärpersonal	2009

Quelle: Erhebungen PVK

<sup>1</sup> Angegeben ist das Jahr der Unterzeichnung des Abkommens durch die Schweiz.

<sup>2</sup> Das Abkommen mit Schweden wurde 2014 durch ein neues Abkommen abgelöst.

**Rahmenabkommen Rüstungszusammenarbeit**

Partner	Titel des Abkommens (gekürzt)	Jahr <sup>1</sup>
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 COOPERATION 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>Rahmenabkommen</i> zwischen der Schweiz und Schweden über die BESCHAFFUNG DES GRIPEN E SYSTEMS	2012
Spanien	<i>MoU</i> between the Federal Department 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 Department 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 Department 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

<sup>1</sup> 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 Stabsstelle 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 97 99 Fax +41 58 322 96 63

E-Mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

*Originalsprache des Berichts: Deutsch*