DIE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE ZUSAMMENARBEIT DER SCHWEIZ IM SCHATTEN DES UKRAINE-KRIEGES

Von Amos Dossi und Sophie-Charlotte Fischer

Die Planungsparameter der schweizerischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben sich durch den russischen Angriff auf die Ukraine und die damit verbundenen Strategieanpassungen im europäischen und transatlantischen Umfeld gewandelt. Ein diesbezüglich zentrales Querschnittsthema ist die künftige Positionierung der Schweiz hinsichtlich zwischenstaatlicher Kooperation im Sicherheits- und Verteidigungsbereich. Selbst dann, wenn lediglich angestrebt wird, das aktuelle Kooperationsniveau zu halten, scheint hier eine punktuelle Weiterentwicklung und Diversifizierung angezeigt. Vor diesem Hintergrund skizziert dieser Beitrag eine Reihe konkreter Handlungsoptionen und unterzieht diese einer kritischen Würdigung.

1. EINLEITUNG

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine erschüttert die nach 1989 gewachsene europäische Sicherheitsordnung in ihren Grundfesten. Parallel dazu wirken weiterhin die umfassenden Folgeschäden der Corona-Pandemie. Beide Ereignisse verdeutlichen die Notwendigkeit einer konsequenten individuellen und kollektiven Krisenvorsorge. Die Pandemie unterstreicht die Bedeutung wirtschaftlicher, politisch-administrativer und gesellschaftlicher Resilienz; die russische Aggression erzwingt eine Stärkung der Fähigkeiten zur Landes- und gegebenenfalls Bündnisverteidigung.

Auch die Schweizer Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist von diesen Entwicklungen betroffen. Ein diesbezüglich zentrales Querschnittsthema ist die künftige Positionierung hinsichtlich sicherheits- und verteidigungspolitischer Kooperation. Während die Schweiz seit den neunziger Jahren im Bereich der Sicherheitspolitik, insbesondere jenem der europäischen Innensicherheitspolitik, ein engmaschiges und institutionell stark verankertes Netzwerk multilateraler Kooperations-

beziehungen knüpfte, beschränkte sie ihre verteidigungspolitische Zusammenarbeit weitgehend auf die militärpolitische Arbeitsebene und setzte dabei primär auf bi- und minilaterale Formate.

Die aktuellen Dynamiken im europäischen und transatlantischen Umfeld legen eine Weiterentwicklung und Diversifizierung der bisherigen Schweizer Kooperationsstrategie nahe. Drei Aspekte rücken dabei in den Vordergrund. Erstens sollte die Schweiz auch im Verteidigungsbereich zusätzliche Kooperationsfelder ausloten. Zweitens sollten entsprechende Überlegungen durch ein im Vergleich zum Kalten Krieg erweitertes Konfliktbild geleitet sein, was wiederum mit Blick auf das Spektrum einzubeziehender Akteure und Transaktionsgegenstände zusätzliche koordinative Herausforderungen birgt. Drittens sollten dabei neben bi- und minilateralen auch multilaterale Formate gleichberechtigt in Erwägung gezogen werden.

Der vorliegende Beitrag umreisst zunächst die Entwicklung schweizerischer Sicherheits- und Verteidigungskooperation seit 1989 und macht so den konzeptionellen und materiellen Ist-Zustand nachvollziehbar. Sodann wird erörtert, in welcher Hinsicht der Ukrainekrieg als Zäsur für die globale und europäische Ordnung verstanden werden kann und welche Aspekte der schweizerischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von diesen Umwälzungen besonders betroffen sind. Davon ausgehend werden eine Reihe diesbezüglich naheliegender Erweiterungsmöglichkeiten verteidigungspolitischer Kooperation skizziert und abschliessend kritisch gewürdigt.

Die hier angestellten Überlegungen orientieren sich an den Leitplanken des geltenden Neutralitätsrechts sowie des milizbasierten Dienstleistungsmodells der Schweizer Armee. Inhaltlich stützen sie sich auf ein Briefing-Papier zur sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation der Schweiz, welches das Center for Security Studies (CSS) im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) im Sommer 2022 erstellte.[1] Dabei wurden nicht nur CSS-eigene Analysen verarbeitet, sondern auch externe Expertise auf nationaler (Vertreterinnen und Vertreter VBS-interner

1 Center for Security Studies ETH Zürich, «Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung», *CSS Briefing-Papier,* 24.08.2022.

Planungsgremien sowie der Schweizer Missionen bei der NATO und der EU) und internationaler Ebene (Vertreterinnen und Vertreter der NATO, der EU sowie einiger Mitgliedstaaten) beigezogen.[2]

2. AUSGANGSLAGE

Aufgrund ihrer Kleinheit, Rohstoffarmut und Binnenlage war für die Schweiz eine «*splendid Isolation*» zu keinem historischen Zeitpunkt möglich oder erstrebenswert. Während des 20. Jahrhunderts nahmen ihre internationalen Kooperationsaktivitäten unterschiedliche Schwerpunkte, Formen und Intensitäten an. Die Jahre nach dem Ersten Weltkrieg waren geprägt von Offenheit für den multilateralen Gedanken, der dem 1919 gegründeten Völkerbund (Beitritt Schweiz: 1920) zugrunde lag. Nach seinem Scheitern Ende der Dreissigerjahre folgte eine fünfzigjährige Phase der Distanz gegenüber grossmassstäblichen «politischen» Kooperationsformaten, welche weit über den Zweiten Weltkrieg hinaus andauerte.

Während des Kalten Kriegs verzichtete die Schweiz, dem Neutralitäts- und Souveränitätsverständnis der «Bindschedler-Doktrin» folgend, auf eine Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen, der NATO sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, später EU). Dies ging jedoch nicht mit einer aussenpolitischen Abschottung einher. Die Schweiz war nicht nur Beobachterin, Gastgeberin und Geldgeberin der UNO, sondern auch eine der treibenden Kräfte hinter alternativen europäischen Kooperationsformaten. Der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA trat sie 1960 bei, der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit KSZE (später OSZE) 1973. Darüber hinaus stand sie in polizeilichen, nachrichtendienstlichen und teilweise auch militärischen Fragen mit diversen befreundeten Staaten sowie der NATO in zwar meist informellem, dabei jedoch teils intensivem Austausch.

Der Zerfall der Sowjetunion und des Warschauer Pakts nach 1989 erweiterte das internationale Kooperationsangebot. Die NATO hatte keinen ebenbürtigen Kontrahenten mehr, sah sich jedoch mit einer ungewissen bis chaotischen Sicherheitslage in Südost- und Osteuropa so-

2 Wir danken allen Beteiligten für ihre Unterstützung und das uns entgegengebrachte Vertrauen.

wie dem Nahen und Mittleren Osten konfrontiert. 1994 schuf sie die Partnerschaft für den Frieden (PfP), um befreundeten Nichtmitgliedern, insbesondere den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten, einen individuell gestalteten Assoziiertenstatus zu ermöglichen; viele davon wurden in den Folgejahren NATO-Vollmitglieder. Ihre militärischen Prioritäten verschob sie – zusammen mit vielen ihrer Mitgliedstaaten – von der europäischen Bündnisverteidigung hin zu Auslandeinsätzen, zunächst im Kontext der Jugoslawienkriege und ab 2001, unter abermals veränderten strategischen Vorzeichen, hin zum «Krieg gegen den Terror». Aus der EWG wiederum wurde 1993 die Europäische Gemeinschaft (EG) und 2007 schliesslich die Europäische Union (EU). Sie vergrösserte sich in mehreren Erweiterungsrunden, erhielt weitreichendere Kompetenzen und nahm zunehmend supranationale Züge an.

In der Schweiz führte der Fall des Eisernen Vorhangs zu einer offeneren Auslegung der Neutralität sowie einer grösseren Zuversicht, international Positives beitragen zu können. Dies betraf insbesondere den neu betonten Bereich der Sicherheitspolitik. Eine wichtige aussensicherheitspolitische Säule, ermöglicht durch den PfP-Beitritt 1996, ist ihr 1999 eingegangenes Swisscoy-Engagement im Rahmen der KFOR-Friedenssicherung im Kosovo. Auf eine EU-Mitgliedschaft verzichtete die Schweiz zwar, sie knüpfte jedoch insbesondere seit dem Inkrafttreten des Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommens 2008 ein dichtes innereuropäisches Sicherheitskooperationsnetz in den Bereichen Grenzschutz und Migration sowie Polizei und Justiz. Dazu kommen Aktivitäten im UNO-Rahmen (Beitritt Schweiz: 2002), welche sich teilweise mit eigenständigen Initiativen in den Bereichen der Rüstungskontrolle und Sicherheitssektorgouvernanz überschneiden.

Im verteidigungspolitischen Bereich wiederum, der durch das Wegbrechen des Szenarios einer militärischen Blockkonfrontation in den Hintergrund geriet, ging die Schweiz konservativer vor. Sie fokussierte ihre diesbezüglichen Kooperationsaktivitäten auf militärpolitische Fragen im Zusammenhang der angestrebten Stärkung der eigenen operationellen Fähigkeiten. Innerhalb dieser Parameter bestehen seit Jahrzehnten erfolgreiche Kooperationen mit ausländischen Streitkräften. Diese fanden ursprünglich vorrangig auf bilateraler Ebene statt; Schritt für Schritt kamen auch Beteiligungen an neu entstehenden multilateralen Kooperationsgefässen der PfP sowie der EU hinzu. Dies spiegelte nicht

nur die eigene Präferenz, sondern auch die internationalen Möglichkeiten: Bündnisfreie Partner liessen sich ohnehin nur bilateral ansprechen, und NATO-Staaten, die trotz ihres neuen Fokus auf Auslandeinsätze für die Schweiz interessant blieben, hielten mangels geeigneter multilateraler Formate stets auch bilaterale Kanäle offen.

Die aktuellen bi- und multilateralen[3] Kooperationsaktivitäten der Schweiz im Bereich Verteidigungspolitik, wenngleich weitgehend auf die Arbeitsebene beschränkt, sind durchaus nennenswert. Sie involvieren zahlreiche Einheiten und Bereiche des VBS und lassen sich, neben den Querschnittsaufgaben Swisscoy und Nachrichtendienst sowie dem teilweise unabhängigen Kooperationsfeld Bevölkerungsschutz, den Clustern Doktrin und Ausbildung, Streitkräfteentwicklung, Rüstung und Technologie, ABC-Abwehr, Luftoperationen sowie Führungsunterstützung/Cyber zuordnen. Sie erstrecken sich vom Informationsaustausch auf technischer und Planungsebene über gemeinsame Versuche und Übungen in diversen Spezialanwendungen bis hin zum Luftlage- und Situationsdatenaustausch.

3. UMWÄLZUNGEN AUF GLOBALER UND EUROPÄISCHER EBENE

Der Angriff Russlands auf die Ukraine und seine Flankierung durch nukleare Drohungen sowie wirtschaftliche Erpressung haben eine Kaskade strategischer, wirtschaftlicher und institutioneller Umwälzungen auf globaler und europäischer Ebene ausgelöst. Einige davon stellen tiefgreifende Zäsuren da, andere eher die Verstärkung bereits zuvor zu beobachtender Dynamiken. Die wichtigsten davon werden im Folgenden umrissen. Darauf aufbauend werden im Folgeabschnitt Implikationen für die Schweiz und insbesondere für ihre zukünftige sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit diskutiert.

3 Im NATO-Rahmen gehören dazu unter anderem das Standardization Office (NSO), die Training Group (NTG), das Cluster Enhanced Host Nation Support (eHNS), die Conference of National Armaments Directors (CNAD), die Science & Technology Organisation (STO), die Air Operations Working Group (AOWG), die Joint Capability Group on Unmanned Aerial Systems (JCGUAS), das Consultation, Command and Control Board (NC3B), das Multilateral Interoperability Programme (MIP) sowie das Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCoE). Im EU-Rahmen wiederum sind zu erwähnen: das European Network of National Safety Authorities on Ammunition (ENNSA), diverse Capability Technology Areas (CapTechs) sowie das Team Cyber Defence der EVA.

3.1 GLOBALE EBENE

In strategischer Hinsicht stellt der Krieg in der Ukraine vor allem eine zusätzliche Belastung für die bereits angespannte Dreiecksbeziehung zwischen den USA, Russland und China dar. In diesem Kontext sind die USA mit einem Dilemma konfrontiert. Ihr abermals gefragtes militärisches Engagement in Europa bindet mittelfristig Ressourcen, welche für eine – gemäss aktueller *National Security Strategy* auf lange Sicht weiterhin angestrebte – Schwerpunktverlagerung in den asiatisch-pazifischen Raum vorgesehen gewesen wären. Ungewiss bleibt indes, wie stark die Polarisierungswirkung dieses Krieges sein wird: Aussereuropäische Drittstaaten geben zwar an ideologischen und praktischen Interessen orientierte Präferenzen für die eine oder andere Seite zu erkennen, zögern jedoch damit, eindeutig Position zu beziehen. Dies gilt nicht nur für China, sondern auch für Mittelmächte wie Indien, Pakistan, Brasilien, Südafrika, Israel, oder die Türkei.

In wirtschaftlicher Hinsicht dürfte der Krieg, abgesehen von einer wahrscheinlichen globalen Rezession, als Katalysator für Entflechtungstendenzen wirken, die bereits vor und während der Corona-Krise festzustellen waren. Zahlreiche Staaten konzentrieren sich darauf, ihre Lieferketten abzusichern und im Bereich kritischer Güter an Versorgungsautonomie zu gewinnen. Im Corona-Kontext standen durch höhere Gewalt bedingte Disruptionen im Vordergrund, und abgesehen von medizinischen Produkten und Halbleitern wurden kaum systematische Autonomieschwerpunkte gelegt. Im Zusammenhang des Ukraine-Krieges wiederum versucht Russland, den Hebel bei Energieträgern und Nahrungsmitteln anzusetzen, während westliche Staaten Russland durch Sanktionen im Technologie- und Finanzbereich indirekt zu schwächen beabsichtigen.

In institutioneller Hinsicht ist vor allem zu beobachten, dass multilaterale Sicherheitsinstitutionen und Konfliktbewältigungsmechanismen wie die UNO oder die OSZE durch den Krieg weiter geschwächt werden. Der Umstand, dass Russland als ständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats einen konventionellen Angriffskrieg im Hinterhof der NATO vom Zaun gebrochen hat, offenbart die Grenzen der Handlungsfähigkeit der «internationalen Gemeinschaft». Diverse Staaten, die territoriale Ambitionen hegen, beobachten diesen Krieg. Sollten sie vom Gedanken abrücken, die ihrigen militärisch zu befriedigen, so dürften

die diplomatischen Konsequenzen, die Russland für derartiges Verhalten zu tragen hat, kaum der ausschlaggebende Faktor sein. Abgesehen davon bleibt abzuwarten, wie sich die unverhohlene Drohung Russlands mit dem Einsatz von ABC-Waffen auf informelle wie auch formelle Normen in diesem Bereich auswirken wird.

3.2 EUROPÄISCHE EBENE

Europa ist vom Krieg in der Ukraine besonders stark betroffen. In strategischer Hinsicht ist der wesentlichste Einschnitt, dass zum ersten Mal seit 1989 ein militärisches Bedrohungsbild nicht nur greifbar ist – das war es schon nach der russischen Annexion der Krim 2014 –, sondern seiner Begegnung auch hohe Priorität eingeräumt wird. Viele Staaten beabsichtigen, wesentliche Ressourcen ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik mittelfristig in den Bereich konventioneller Landes- und Bündnisverteidigung zu lenken. Auf den ersten Blick ist dies die offensichtliche Antwort auf eine eindeutige Bedrohungslage. Bei genauerer Betrachtung sind jedoch auch Ambivalenzen festzustellen. Diese beziehen sich einerseits auf den spezifischen Charakter und andererseits auf die Gewichtung dieser Bedrohung an der europäischen «Ostflanke».

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine erschüttert die nach 1989 gewachsene europäische Sicherheitsordnung in ihren Grundfesten.

Selbst eine oberflächliche Diskussion des spezifischen militärischen Charakters des Ukraine-Krieges und seiner Vergleichbarkeit zu Szenarien des Kalten Krieges würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Fest steht jedoch, dass sich die damaligen westlichen Verteidigungskonzepte und -technologien nicht direkt, und viele davon auch nicht in bloss aktualisierter Form, auf den gegenwärtigen Kontext übertragen lassen. Mit einem Nachkaufen von Panzerfahrzeugen, Luftabwehrsystemen und Munition – so wichtig dies nun sein mag – ist es jedenfalls nicht getan; Schlaglichter auf neue militärische Herausforderungen und Möglichkeiten ihrer Bewältigung wirft das Kapitel 1 in diesem Bulletin.

Mit Blick auf die in der europäischen Politik und Öffentlichkeit derzeit ausgeprägte Tendenz, der «Ostflanke» beinahe exklusive Auf-

merksamkeit beizumessen, ist wiederum festzustellen, dass auch eine «Südflanke» weiterbesteht. Die Herausforderungen, die sich aus Staatenzerfall, potenziellen Konflikten um strategische Rohstoffe (siehe Kapitel 4) sowie Migrationsbewegungen in Afrika sowie dem Nahen und Mittleren Osten ergeben, betreffen Europa unverändert. Mit diesen umzugehen, ist weniger eine Frage der Verteidigungs-, sondern vielmehr der inneren und äusseren Sicherheitspolitik, zu der alle europäischen Staaten – nicht bloss die Mittelmeeranrainer – wesentliche Beiträge zu leisten haben werden.

In wirtschaftlicher Hinsicht offenbart der Krieg in erster Linie die extreme Abhängigkeit von Russland, in welche sich einige Staaten bezüglich ihrer Energieversorgung begeben haben. Auf welche Weise sich dies auf energiepolitische Strategien auswirken wird, ist noch unklar. Momentan zeichnet sich ein diversifizierter Ansatz ab, der die Rückabwicklung bzw. Sistierung des vielerorts zuvor angestrebten Ausstieges aus der Atomenergie mit der verstärkten Förderung erneuerbarer Energien und der Erschliessung alternativer fossiler Brennstoffquellen kombiniert. Insgesamt dürften die aktuellen Versorgungsengpässe das Thema der Industrie- und Technologiepolitik stärker in den Vordergrund rücken. Dies betrifft nicht nur das ohnehin ausgesprochen breite Feld erneuerbarer Energien, sondern auch die Versorgung mit kritischen Rohstoffen sowie Autonomiebestrebungen hinsichtlich Technologien im *Dual-Use* und Rüstungsbereich.

In institutioneller Hinsicht ist der zentrale Aspekt der verteidigungspolitische Bedeutungsgewinn der NATO *vis-à-vis* sowohl nationalstaatlichen als auch zeitweilig propagierten EU-Planungsrahmen. Einerseits hat die Auseinandersetzung mit diesem konventionellen Krieg in der unmittelbaren Nachbarschaft viele Staaten – selbst die zuvor Bündnisfreien Schweden und Finnland – dazu bewogen, Verteidigung stärker und von Anfang an kollektiv zu denken. Andererseits muss die EU, die sich bis vor kurzem «strategische Autonomie» auf die Fahnen schrieb, eingestehen, dass die Verteidigung von Europa als Ganzem bis auf weiteres vom Beitrag aus Washington abhängt. Dies dürfte die transatlantische Mittlerrolle Grossbritanniens aufwerten und sich mittelfristig in einer komplementäreren Positionierung Brüssels als Rüstungs- und Technologiekoordinator gegenüber der operativ fokussierten NATO niederschlagen.

4. IMPLIKATIONEN FÜR DIE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSKOOPERATION DER SCHWEIZ

Die globalen und europäischen Umwälzungen, die der russische Angriff auf die Ukraine ausgelöst hat, betreffen unweigerlich auch die sicherheits- und verteidigungspolitische Gesamtplanung der Schweiz. Zwar bleiben im mitteleuropäischen Kontext ein «kinetischer» Angriff aus dem Osten unwahrscheinlich und die oben umrissene Südflanken-Problematik von ungeschmälerter Bedeutung. Gleichwohl verlangen das verbreiterte Spektrum und die erhöhte Intensität möglicher Bedrohungen, die mittelfristig äusserst volatile Gemengelange sowie die Strategieanpassungen zahlreicher Partnerstaaten eine kritische Überprüfung konzeptueller, organisatorischer und praktischer Vorkehrungen.

Ein diesbezüglich zentrales Querschnittsthema ist die künftige Strategie hinsichtlich multilateraler Sicherheits- und Verteidigungskooperation. Wie im Abschnitt 2 umrissen, entfaltet die Schweiz bereits heute in beiden Bereichen rege Aktivität, wobei unterschiedliche Grade inhaltlicher Breite und institutioneller Tiefe festzustellen sind. So findet ein wesentlicher Teil der im internationalen Vergleich ausgeprägten innensicherheitspolitischen Kooperationen in stark formalisierten multilateralen Formaten – schwerpunktmässig jenen der EU – statt. Im Bereich der Verteidigungspolitik wiederum ist die Zusammenarbeit insgesamt technisch orientiert, weist einen stärkeren Ad-Hoc-Charakter auf und findet bisher zu einem massgeblichen Anteil im Rahmen bi- oder minilateraler Formate statt.

Der Ukraine-Krieg und seine Sekundäreffekte akzentuieren die grundsätzliche Bedeutung verteidigungspolitischer Kooperation. Zum einen wird deutlich, wie schwierig es für europäische Drittstaaten ist, in solchen Worst-Case-Szenarien unbehelligt bzw. unbeteiligt abseits zu stehen. Die wirtschaftlichen und informationstechnischen Interdependenzen sind signifikant und die gestiegene Leistungsfähigkeit von Cyber- und Distanzwaffen relativiert die Schutzfunktion geographischer Distanz. Zudem verfügen mächtige Partner zunehmend über Druckmittel, den gewünschten diplomatischen Positionsbezug einzufordern. Zum anderen wird immer offensichtlicher, dass Einzelstaaten kaum in der Lage sind, das Gesamtspektrum der militärischen Systeme, die zur Abwehr hergebrachter und neuartiger Bedrohungen erforderlich sind, eigenständig abzudecken. Dies legt in vielen Fällen

nahe, Systeme, Ausbildung und Prozesse interoperabel auszugestalten, institutionelle «Andockstellen» zu schaffen und zwischenstaatliche Arbeitsteilung für den Ernstfall, sofern angestrebt, frühzeitig abzustimmen.

Will die Schweiz ihre verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit relevanten Partnerstaaten ausbauen oder auch nur in der bisherigen Intensität beibehalten, so legen die aktuell im Ausland zu beobachtenden Anpassungsmuster eine Diversifizierung der hiesigen Kooperationsstrategie nahe. Dies betrifft sowohl Transaktionsgegenstände als auch Kooperationsformate. Bezüglich der Gegenstände ist nicht nur die Entwicklung der eigenen Bedarfslage im Auge zu behalten – momentan aggregiert durch die priorisierten operationellen Fähigkeiten der Armee –, sondern auch die seitens der bevorzugten Partner. Da die Schweiz als externe Akteurin nicht unmittelbar zum NATO-Kerngeschäft der Bündnisverteidigung beitragen kann, richtet dies den Fokus auf Nischenleistungen. Zu diesen kann auch weiterhin die Friedensförderung gehören; zusätzlich dürften aber auch bisher nur punktuell genutzte Möglichkeiten im Bereich Übungen (unterhalb der Artikel-5-Schwelle) und Technologie auf Interesse bei der Allianz stossen.

Das Erkennen und die Umsetzung von Kooperationspotenzialen erfordert Strategie, Überblick und Koordination.

Bezüglich des Spektrums der Kooperationsformate, welches sich der Schweiz bietet, ist wiederum eine allgemeine Tendenz zu multilateralen Gefässen festzustellen. Die vom französischen Präsidenten Macron einst als «hirntot» bezeichnete NATO erfährt momentan einen erheblichen Legitimationsschub und praktischen Bedeutungszuwachs. Damit einher geht die Bereitschaft auf NATO- wie auch nationaler Ebene, Kommunikationskanäle und institutionelle Zugangstüren für Drittstaaten zu vereinheitlichen. Darüber hinaus ist die EU bestrebt, den von ihr betonten Kooperationsbereich Technologie und Rüstung aus industriepolitischer Perspektive ambitionierter anzugehen und dabei auch auf eine stärkere Institutionalisierung hinzuarbeiten.

Die Zukunft der verteidigungspolitischen Kooperation in Europa wird allerdings nicht vollständig im multilateral-formalisierten Rahmen liegen. Einerseits werden Staaten einen Teil ihrer diesbezüglichen

Aktivitäten aus strukturellen Gründen – Heterogenität der Bedürfnisse, Transaktionskosten und -risiken – auch weiterhin vom nationalen Rahmen ausgehend planen und implementieren und auf dieser Basis Ad-Hoc-Partnerschaften eingehen. Dies ist nicht nur im rüstungsindustriellen Bereich anzunehmen – viele laufende Entwicklungsprojekte sind national oder bi-/minilateral –, sondern auch mit Blick auf regional vertiefte Zusammenarbeit in Ausbildung und Einsatz. Andererseits ist es, wie im folgenden Abschnitt diskutiert, auch ausserhalb institutionalisierter Formate möglich, eine grössere Anzahl von Staaten an einen Tisch zu bringen.

Die Diversifikation von Kooperationsaktivitäten hinsichtlich ihrer Gegenstände und Formate sowie die Annahme, dass Partnerstaaten Kooperation zunehmend pragmatisch-nutzenorientiert (statt als Selbstzweck oder *virtue-signalling*) betrachten, bringt für die Schweiz auch interne Koordinationsherausforderungen mit sich. Namentlich ist davon auszugehen, dass Transaktionen zwischen der Schweiz und ihren Partnern vermehrt «diagonalen» Charakter annehmen werden. Das kann beispielsweise bedeuten, dass ein Partner einen verteidigungspolitisch relevanten Beitrag zugunsten der Schweiz zu erbringen bereit ist, im Gegenzug jedoch eine sicherheitspolitisch oder anderweitig relevante Leistung wünscht – oder aber, dass Transaktionen zwar im gleichen «Silo», jedoch mit grossem Zeitabstand erfolgen. Das Erkennen und die Umsetzung derartiger Kooperationspotenziale erfordert Strategie, Überblick und Koordination, nicht nur interdepartemental, sondern auch in zivile Forschungs- und Industriebereiche übergreifend.

5. MÖGLICHKEITEN ZUR ERWEITERUNG VON KOOPERATION

Der Schweiz bieten sich einige Möglichkeiten, ihre verteidigungspolitische Kooperation mit Blick auf Gegenstände und Formate zu diversifizieren. In diesem Abschnitt werden auf Grundlage einer nicht ganz trennscharfen Differenzierung technologiegetriebener sowie «politisch getriebener» Kooperationsformate zwei diesbezügliche Stossrichtungen umrissen. Diese Optionen würden sich teilweise mit den bereits heute stattfindenden und punktuell ausbaubaren bi- und multilateralen Kooperationsaktivitäten überschneiden, dabei jedoch eine inhaltliche und institutionelle Eigenständigkeit aufweisen.

5.1 TECHNOLOGIEGETRIEBENE KOOPERATIONSFORMATE

Technologie ist ein naheliegender Kristallisationspunkt für künftige inner- und aussereuropäische Kooperationsaktivitäten der Schweiz, die international als führender Forschungs- und Industriestandort anerkannt wird. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Bedeutung von Hochtechnologien, auch zivilen Ursprungs, steigt stetig. Ihre zunehmende Komplexität und Kostspieligkeit überfordern oftmals die Fähigkeiten einzelner Staaten, was mit Blick auf Forschung, Entwicklung und Anwendung zu Kooperationsbedarf führt. Gleichzeitig erleichtert der steigende «Vernetzungsgrad» solcher Technologien die praktische Zusammenarbeit in allen drei Aspekten.

Im Folgenden werden zwei Beispiele für technologiegetriebene Kooperationsformate, aus welchen sich sowohl für die Schweiz als auch ihre Partnerstaaten Mehrwehrt generieren lässt, skizziert. Dazu gehören einerseits, im engeren verteidigungspolitischen Bereich, Kooperationen mit Fokus auf komplexe militärische Plattformen und hier insbesondere die Teilnahme an einer «*F-35 User Group*», von welchen die Schweizer Armee und einschlägige Rüstungsindustrieakteure profitieren könnten. Andererseits bestehen auch Kooperationspotenziale im Feld vorrangig ziviler Wissenschaft, Technologie und Innovation, welche für ein breiteres Feld behördlicher wie auch privater Akteure von Interesse sein können.

Erstens, Kooperation mit Fokus auf komplexe militärische Plattformen. Die beiden wichtigsten laufenden Beschaffungsprojekte der Schweizer Armee, der Kampfjet F-35A sowie das Luftabwehrsystem Patriot, bergen gleichermassen Kooperationsbedarf und -potenzial. Bereits individuell betrachtet sind diese Systeme ausgesprochen komplex und werden sich über ihre Nutzungsdauer hinweg stetig weiterentwickeln. Darüber hinaus sind sie auch als Knotenpunkte zunehmend engmaschiger Netzwerke von Sensoren und Effektoren in nicht nur der Luft-, sondern auch der Bodendomäne zu verstehen.

Die Nutzer solcher Systeme finden sich bereits heute in wechselnden Formaten zusammen, um mit Blick auf konzeptuelle und technologische Einbettung voneinander zu lernen, gemeinsam zu üben und allenfalls Entwicklungsvorhaben gemeinsam voranzutreiben. Dabei bilden sich organische, bedarfsorientierte Kooperationsmodelle heraus, die sich einer klaren Einteilung in bilateral/multilateral oder zwischenstaat-

lich/privatwirtschaftlich entziehen. Einerseits nehmen insbesondere an den anwendungsorientierten *User Groups* zahlreiche Staaten teil, jedoch bleiben die Interaktionen wenig formalisiert. Andererseits ist insbesondere im Kontext der Produktentwicklung oftmals nicht klar zu sagen, ob die faktische Entscheidungsmacht bei Regierungs- oder eher Unternehmensvertretern liegt.

Verdeutlichen lässt sich letzterer Aspekt am Beispiel der Entwicklung und Produktion des F-35, welche im Rahmen einer internationalen Arbeitsteilung erfolgt. An dieser hat zwar die US-amerikanische Firma Lockheed Martin den Löwenanteil, jedoch wurde auch anderen Staaten die Möglichkeit eingeräumt, sich – und damit auch ihre nationalen Rüstungsunternehmen – in das Projekt einzukaufen. Aus den jeweiligen finanziellen Beiträgen sowie angestrebten Beschaffungsvolumina resultierten unterschiedliche Grade industrieller Einbindung, die sich von der Mitsprache in der Konzeptentwicklung *(Upstream)* bis zur Komponentenherstellung *(Downstream)* erstrecken. Zusätzlich zu einer solchen unmittelbaren Teilhabe, über deren Modalitäten Lockheed Martin mitentschieden haben dürfte, war auch ein nachgeordnetes Andocken als «*Security Cooperative Participant*» über das *Foreign Military Sales* (FMS) Programm der US-Regierung möglich.

Technologie ist ein naheliegender Kristallisationspunkt für künftige inner- und aussereuropäische Kooperationsaktivitäten der Schweiz.

Um eine nennenswerte industrielle Einbindung an der Entwicklung und Produktion des F-35 hätte die Schweiz sich zu einem Zeitpunkt bemühen müssen, der viele Jahre vor dem Beschaffungsentscheid im Sommer 2021 lag. Künftig jedoch sollte sie derartige Möglichkeiten im Auge behalten. Sie kann sich eventuell im Rahmen der Weiterentwicklung des F-35 als «Nachzüglerin» ins Spiel bringen – und definitiv als «*Early Mover*» bei späteren Beschaffungsprojekten. Damit das funktionieren kann, müsste sie die Entwicklung der (rüstungs-)industriepolitischen Strategien in ihren Partnerstaaten aktiv verfolgen und darauf eigene Antworten, die neben der Verwaltungs- auch die politische und diplomatische Ebene einbeziehen, formulieren.

Im Kontext militärischer Konzeptentwicklung und Anwendung wiederum sollte die Schweiz nicht nur als aktiver Teilnehmer, sondern

auch als zyklischer Gastgeber der einschlägigen *User Groups* in Erscheinung treten; hier kann sie punktuell auch als Übungsstandort von Interesse sein. Die enge Einbindung in diese *User Groups* ist nicht nur für die doktrinäre und technologische Interoperabilität wesentlich. In zweiter Linie dürfte der Knotenpunkt-Charakter dieser Systeme auch einen Austausch über ein breiteres Spektrum sicherheits- und verteidigungspolitischer Fragen befördern.

Zweitens, Kooperation im Bereich Wissenschaft, Technologie und Innovation. Neben *state-of-the-art* Plattformen wie dem F-35 und Patriot haben in den vergangenen Jahren eine Reihe neuer Technologien, beispielsweise künstliche Intelligenz (KI) und Quantentechnologien, an militärischem Interesse gewonnen. Ihr Anwendungspotenzial ist zwar noch ungewiss, jedoch versprechen sich Militärs bereits heute signifikante Vorteile durch ihre künftige Beherrschung und versuchen, laufende Forschungs- und Entwicklungsarbeiten in entsprechende Richtungen zu lenken.

Die militärische Nutzbarmachung solcher Technologien bietet jedoch nicht nur Chancen, sondern birgt auch vielfältige Risiken. Hinsichtlich KI-Anwendungen im Verteidigungsbereich stellt sich beispielsweise die Frage, wie kritische Entscheidungen der häufig undurchsichtigen Systeme verbessert, nachvollzogen und diesbezügliche Verantwortlichkeiten zugeordnet werden können. Diese Risiken werden auf internationaler Ebene bisher nur punktuell erörtert, geschweige denn reguliert. Im Rahmen klassischer multilateraler Gefässe der Rüstungskontrolle wird seit 2014 der Umgang mit einem spezifischen neuen Waffentyp, den letalen autonomen Waffensystemen, diskutiert. Es scheint jedoch immer unwahrscheinlicher, dass aus diesem Prozess, der durch stark divergierende nationale Präferenzen geprägt ist, ein konkretes Resultat hervorgehen wird. Darüber hinaus haben einige Staaten begonnen, eigenständig Regeln und Prinzipien für die Entwicklung und den Einsatz neuer Militärtechnologien zu entwickeln. Das amerikanische Verteidigungsministerium hat beispielsweise 2020 fünf ethische Prinzipien für den Einsatz militärischer KI-Systeme formuliert.

Seit einigen Jahren befasst sich auch die NATO mit dem regelorientierten Einsatz von aufkommenden, disruptiven Technologien im Verteidigungsbereich. Hier hat sie neun Technologiebereiche priorisiert, darunter KI, Daten, Quantentechnologien, Biotechnologien, neue Ma-

terialien und Weltraumtechnologien. Für den KI- und Daten-Bereich existieren bereits dezidierte Strategien sowie eine Reihe kodifizierter Einsatzprinzipien. Ähnliche Initiativen für die weiteren priorisierten Technologien dürften folgen.

Aufgrund ihres militärischen und politischen Gewichts ist es denkbar, dass die NATO in diesem Bereich innerhalb der westlichen Sphäre normsetzende Autorität entfalten wird. Ihre Prinzipien könnten zukünftig ein «weiches» Kriterium von Interoperabilität darstellen und somit auch für ein breiteres Spektrum an Kooperationsaktivitäten relevant werden. Für die Schweiz kann es daher von Interesse sein, sich in diesen Normsetzungsprozess aktiv einzubringen, um diesen einerseits im Einklang mit ihren Interessen und Werten mitzuprägen und andererseits in diesem Rahmen auch Anknüpfungspunkte für einen vertieften technologischen und strategischen Austausch mit der NATO zu suchen. Als humanistisch orientierter Staat mit einem fortgeschrittenen Technologieökosystem kann die Schweiz wiederum hoffen, in diesem Feld von der NATO als attraktive «*Sparring*-» und Kooperationspartnerin wahrgenommen zu werden.

5.2 «POLITISCH GETRIEBENE» KOOPERATIONSFORMATE

Die EU hat in den letzten Jahren ihre verteidigungspolitischen Kooperationsangebote ausgebaut. Die diesbezüglich wichtigsten Gefässe sind die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) sowie der Europäische Verteidigungsfonds (EDF). Während anfänglich im Unklaren blieb, ob Brüssel und die hier besonders involvierten Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich diese Aktivitäten als Gegenentwurf oder eher Ergänzung zu NATO-Allianzformaten verstehen, zeichnet sich momentan eine auf Komplementarität ausgerichtete Strategie ab: Während die NATO ihren Fokus auf Doktrin, Ausbildung und Einsatz legt, beabsichtigt die EU scheinbar mittelfristig die Betonung industriepolitischer Aspekte.

PESCO ist eine Plattform, die insbesondere darauf abzielt, EU-gemeinsame Rüstungsprojekte voranzutreiben. Die vordergründige Rationale lautet, dass durch gesamteuropäische Systemvereinheitlichung einerseits Synergie- und Skaleneffekte freigesetzt werden sowie andererseits die militärische Interoperabilität zunehmen wird. Seit 2017 wuchs

die Anzahl entsprechender Projekte auf derzeit 60, in welchen sich 25 EU-Mitgliedstaaten in wechselnden Zusammensetzungen mit Technologieinnovation von der Land- über die Cyber- bis hin zu Weltraumdomäne befassen. Ein Projekt im Ausbildungsbereich ist inzwischen abgeschlossen.

Der 2021 geschaffene EDF wiederum gilt als das Hauptinstrument der EU-Kommission zur Förderung und Steuerung der Verteidigungszusammenarbeit in Europa. Aus seinem Topf werden derzeit proprietäre EDF-Vorhaben gefördert, künftig sollen aber auch solche unter dem Dach von PESCO davon profitieren. Die Kommission beabsichtigt, auf Grundlage einer Analyse europäischer *«Capability Gaps»* bis 2027 1 Mrd. EUR jährlich für Technologieprojekte im Verteidigungsbereich zur Verfügung zu stellen, davon ein Drittel für Forschung und zwei Drittel für Prototypenentwicklung. 80 Prozent dieses 8-Mrd.-EUR-Topfes sollen von den Mitgliedstaaten beigesteuert werden.

Der Schweiz stehen einige Möglichkeiten offen, um ihre Kooperationsaktivitäten im Verteidigungsbereich zu erweitern.

Die relevanten Akteure in Brüssel und den europäischen Hauptstädten haben bisher keine einheitliche Position kommuniziert, ob und zu welchen Konditionen ein nicht-EU-Staat an PESCO- und EDF-Projekten teilnehmen kann. Selbst dann, wenn der Schweiz eine Teilnahme an ausgewählten Projekten gewährt würde, könnte sie dies aller Voraussicht nach jedoch nur im Kielwasser eines EU-Seniorpartners. Durch welche Instanz und nach welcher Massgabe allfällige projektinterne Differenzen beigelegt werden würden, ist zurzeit ebenfalls noch unklar. Dazu kommt, dass die Schweiz vermutlich früher oder später aufgefordert werden würde, in den EDF einzuzahlen, um an entsprechenden Projekten teilnehmen zu können.

Trotz dieser Ungewissheiten sollte die Schweiz den Fortgang dieser Aktivitäten beobachten und in Erwägung ziehen, im Sinne eines Testballons an einem oder zwei inhaltlich attraktiven und dabei niedrigschwelligen Projekten teilzunehmen. Momentan wird eine Beteiligung am *Cyber Ranges Federation Project* geprüft. Möglicherweise von Interesse wäre darüber hinaus eine Teilnahme an Projekten im Weltraumbereich, zumal hier eine mögliche Schnittstelle zwischen künfti-

gen Bedürfnissen und vorhandenen Kompetenzen der Schweiz liegt. Darüber hinaus ist es wichtig, sich auf grundsätzlicher Ebene mit den rüstungsindustriepolitischen Ambitionen der EU auseinanderzusetzen und zu verfolgen, wie sich europäische Rüstungsindustrieakteure ausserhalb dieses Rahmens – allen voran Grossbritannien – diesen gegenüber positionieren.

6. DISKUSSION UND FAZIT

Dass es für die Schweiz angesichts der gegenwärtigen Verwerfungen naheliegt, Verteidigung stärker und von Anfang an kooperativ zu denken, steht ausser Frage. Ebenfalls offensichtlich ist die resultierende Notwendigkeit für technologische, ausbildungsmässige und institutionelle Interoperabilität über ein breites Spektrum. Hinsichtlich der Frage, welche der konkreten Kooperationsmöglichkeiten, die sich der Schweiz momentan bieten, für sie auch zielführend sein können, ist jedoch eine kritisch-distanzierte Beurteilung angezeigt.

Bei praktisch allen zwischenstaatlichen Kooperationsvorhaben besteht mit Blick auf ihre institutionellen und praktisch-technischen Dimensionen Ambiguität, was Mittel und was Zweck ist. Selten ist eindeutig zu bestimmen, ob die Zusammenarbeit in erster Linie die gemeinsame Bewältigung einer bestimmten, die einzelstaatlichen Möglichkeiten überfordernden Herausforderung ermöglichen soll – oder ob umgekehrt die Arbeit an gemeinsamen Projekten primär einer von vornherein gewünschten institutionellen Verflechtung zugutekommen soll.

Bei den beiden oben skizzierten technologiegetriebenen Formaten herrscht der Eindruck vor, dass Staaten daran aus zwar durchaus strategischen, dabei jedoch relativ klar definierten Motiven teilnehmen, wobei praktisch-technische Aspekte im Vordergrund stehen. Dies spiegelt sich auch in ihrer institutionellen Ausgestaltung wider. Aus einer transaktionalen Perspektive legen dieser gemeinsame Fokus und Modus zweierlei nahe. Einerseits, dass die Schweiz hier mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit den angestrebten Nutzen für sich generieren kann. Andererseits, dass sie ihren prospektiven Partnerstaaten im Gegenzug etwas Handfestes bieten kann.

Diesbezüglich problematischer wirken die Kooperationsformate unter dem Dach der EU. Zwar «apolitisch» begründet durch vermutete

Effizienz- und Effektivitätsgewinne, schwingt hier doch eine Integrationslogik mit, die über die zwischenstaatlichen Verflechtungen, die bei bisherigen ad-hoc-Kooperationen in Kauf genommen wurden, hinausgeht. Dies betrifft sowohl eine angestrebte Bündelung rüstungs- und industriepolitischer Entscheidprozesse auf europäischer Ebene als auch eine – durch privatwirtschaftliche Eigendynamiken ohnehin beförderte – grenzüberschreitende Konsolidierung von Rüstungsindustriestrukturen.

Zur grundsätzlichen Frage, inwieweit die Schweiz sich einer solchen impliziten Integrationslogik aussetzen will, kommt auch jene, ob diese Herangehensweise den Erfolgsaussichten entsprechender Projekte zugutekommt. Einerseits birgt die Ausgestaltung des EDF Fehlanreize, zumal Staaten das Interesse haben, sich das in den Topf eingezahlte Geld «zurückzuholen» – im Zweifel auch ohne signifikante Kompetenzen im jeweiligen Technologiefeld. Andererseits dürfte es der EU bis auf weiteres nicht gelingen, die beklagte Duplikation nationaler Rüstungsprojekte zu reduzieren, im Gegenteil. Die meisten wichtigen Rüstungsprojekte, die momentan in Europa verfolgt werden, finden im Rahmen intergouvernementaler Kooperationsrahmen statt. Dieser Modus wird aufgrund tief verwurzelter nationaler Interessen und struktureller Faktoren auch mittelfristig fortbestehen. Bis zu seiner seitens der EU angestrebten Überwindung muss PESCO sich entweder auf eher nebensächliche «Ergänzungsprojekte» beschränken, oder wird, sollte die Ambition steigen, fast unweigerlich Duplikationen mit intergouvernementalen Projekten der grossen politischen und industriellen Akteure produzieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Schweiz eine Reihe von Möglichkeiten offenstehen, um ihre Kooperationsaktivitäten im Verteidigungsbereich im Rahmen bewährter wie auch neuer Formate zu erweitern. Dabei gilt jedoch, dass «mehr» nicht unbedingt besser ist: Kooperationsangebote müssen kritisch auf ihr Erfolgspotenzial und hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit übergeordneten Schweizer Interessen und Werten evaluiert werden. Eine interdepartementale Kooperationsstrategie, die als *top-down*-Ansatz die aktuell gelebte *bottom-up*-Logik ergänzt und einrahmt, kann helfen, das komplexe Feld der Sicherheits- und Verteidigungskooperation analytisch zu durchdringen, Potenziale und Risiken frühzeitig zu erkennen und die notwendigen Transaktionsgegenstände, welche diplomatischer, finanzieller, militärischer wie auch industrieller Natur sein können, zielgerichtet zu aktivieren.