

CSS Briefing-Papier

Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung

- I. Zur Ausgangslage und Zielsetzung der Studie
- II. Politische Leitlinien: Absichtserklärung, Ziele, Anspruchsniveau
- III. Optionen zur Weiterentwicklung der Partnerschaft mit der NATO
- IV. Optionen zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit der EU
- V. Eine Aufgabe der Sicherheitspolitik: Einbettung und Steuerung der erweiterten Kooperationsmöglichkeiten

Zürich, 24. August 2022

I. Zur Ausgangslage und Zielsetzung der Studie

Die Schweiz ist seit Ende des Kalten Krieges in zahlreiche sicherheitspolitische und verteidigungspolitische Kooperationen mit europäischen und weiteren relevanten Partnerstaaten eingebunden. Im sicherheitspolitischen Bereich sind diese Kooperationen inhaltlich breit, institutionell tief verankert und vorrangig auf der multilateralen Ebene angesiedelt. Durch ihr Engagement in der UNO, OSZE und der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) hat sich die Schweiz über die Jahre hinweg ein anerkanntes Profil in den Bereichen Friedensförderung, Rüstungskontrolle, Resilienz und kooperative Sicherheit erarbeitet. Seit ihrem Beitritt zu Schengen und Dublin (2008) verfügt sie zudem über ein engmaschiges Netz an Kooperationsaktivitäten in den Bereichen Grenzschutz und Migration sowie Polizei und Justiz.

Im verteidigungspolitischen Bereich wiederum orientierten sich die Kooperationsaktivitäten der Schweiz bisher schwergewichtig an praktisch-technischen Fragen. Diese stehen im Zusammenhang mit der angestrebten Stärkung der operationellen Fähigkeiten der Armee. In diesem inhaltlich relativ eng gefassten Rahmen, fokussierend auf die Felder Anwendung/Ausbildung sowie Ausrüstung, arbeitet die Armee seit Jahrzehnten erfolgreich mit ausländischen Streitkräften, insbesondere jenen der Nachbarstaaten, zusammen. Dazu kommen punktuelle Beteiligungen an den diesbezüglich interessanten multilateralen Kooperationsgefässen und -aktivitäten der PfP sowie der EU.

Die Rahmenbedingungen der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperationsaktivitäten der Schweiz verändern sich derzeit markant, insbesondere im europäischen Kontext. Der Krieg in der Ukraine wirkt als Katalysator für zwei bereits zuvor bestehende Entwicklungstendenzen: Erstens fokussiert die derzeitige Debatte auf die verstärkten verteidigungspolitischen Herausforderungen Europas. Dabei überwiegt die Einsicht, dass von einem räumlich und zeitlich erweiterten Verständnis von Verteidigung auszugehen ist. Mit den wachsenden sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperationsaktivitäten steigt die Bedeutung der Gesamtkoordination. Zweitens rückt der politische Charakter der Kooperationsaktivitäten noch stärker in den Fokus. Die durch den Krieg akzentuierten Herausforderungen für die Sicherheit Europas stärken die Bedeutung multilateraler Kooperationsgefässe. Die sich dynamisch entwickelnden Partnerschaftsformate der NATO und EU bieten dabei neue Anknüpfungspunkte für die Kooperation mit Drittstaaten, bergen jedoch auch Herausforderungen.

Diese Entwicklungen erfordern, dass sich die Schweiz vertieft mit ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperationsstrategie befasst. Das vorliegende Briefing-Papier ist vor diesem Hintergrund entstanden. Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich verfasste es im Auftrag und zuhanden des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Es wurde intern und unabhängig vom Auftraggeber erarbeitet. Das Papier ist inhaltlich nicht auf den durch die Verwaltung erarbeiteten Bericht zur Neutralität der Schweiz sowie den Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 abgestimmt.

Dem Briefing-Papier liegen verschiedene Annahmen zugrunde. Die nachfolgenden Überlegungen gehen davon aus, dass die Schweiz am Kern des Neutralitätsrechts festhalten und der NATO nicht beitreten wird. Weiterhin wird angenommen, dass das Ausbildungs- und Dienstleistungsmodell der Milizarmee einer erweiterten Kooperation in gewissen Bereichen Grenzen setzt. Gleichzeitig anerkennt es die überragende Bedeutung bilateraler, minilateraler und plattformgetriebener Kooperationsformate, insbesondere für die Weiterentwicklung der operationellen Fähigkeiten der Armee.

Inhaltlich konzentriert sich das Papier aus den oben genannten Gründen – dem räumlich und zeitlich erweiterten Verständnis von Verteidigung und dem verstärkten politischen Charakter von Kooperation – auf multilaterale Kooperationsgefässe. Im Zentrum stehen Optionen für eine Weiterentwicklung und Vertiefung der Zusammenarbeit mit der NATO respektive mit der EU, primär im verteidigungspolitischen Bereich. Eckpunkte dieser Überlegungen sind die Folgenden: Erstens geht es darum, welchen Nutzen die Schweiz aus der Kooperation mit der NATO und der EU ziehen will. Zweitens stellt sich die Frage, welchen Mehrwert die Schweiz im Gegenzug ihren Partnern bieten kann. Drittens werden daraus hervorgehende Optionen unter Berücksichtigung ihrer innen- und aussenpolitischen Herausforderungen sowie der notwendigen sicherheitspolitischen Steuerung, Koordination und Einbettung diskutiert.

Die wesentliche Grundlage für dieses Briefing-Papier sind Informationen dreierlei Ursprungs. Dies sind, erstens, Analysen des CSS zu den globalen und regionalen sicherheits- und verteidigungspolitischen Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine.¹ Es erfolgten, zweitens, zahlreiche vertrauliche Hintergrundgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern des VBS sowie den Schweizer Missionen bei der NATO und der EU. Diese Gespräche waren von grosser Hilfe für die Bestandsaufnahme der laufenden sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperationsaktivitäten der Schweiz und ermöglichten darüber hinaus Einblicke in die verwaltungsinterne Beurteilung deren kurz- und mittelfristiger Entwicklungsmöglichkeiten.² Ergänzt wurde diese Innensicht, drittens, durch je dreitägige Zusammenkünfte in Helsinki und Brüssel mit Vertreterinnen und Vertretern der NATO und EU sowie einiger Mitgliedstaaten. Diese eröffneten Einblicke bezüglich der Wünsche und Erwartungen etwaiger Kooperationspartner an Drittstaaten im Allgemeinen und die Schweiz im Besonderen.³

¹ Siehe z.B. Amos Dossi und Niklas Masuhr (2019). *Europäische Kampfflugzeug-Programme*. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, no. 291; Niklas Masuhr und Benno Zogg (2022). *Der Krieg in der Ukraine – erste Lehren*. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, no.301; Dominika Kunertova (2022). *Europäische Verteidigungspolitik: Zeitenwende mit Vorbehalt*. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, no. 304; Henrik Larsen (2022). *Die Anpassung der NATO an die russische Bedrohung*. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, no. 306; Eemeli Isoaho, Niklas Masuhr und Fabien Merz (2022). *Finnlands NATO Beitritt*. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, no. 310; Dominika Kunertova und Niklas Masuhr. *The War Against Ukraine Shapes NATO's Future*. CSS Policy Perspectives, vol. 10/4; Jeronim Perović (2022). *Sicherheitsordnung nach Moskaus Ukraine-Invasion*. CSS Policy Perspectives, vol. 10/5. Weitere relevante Publikationen sind über die CSS-Website abrufbar: <https://css.ethz.ch/en/publications.html>

² Wir danken den Schweizer Missionen bei der NATO respektive bei der EU für die Unterstützung bei der Organisation der Hintergrundgespräche.

³ Wir danken allen Beteiligten für ihr Engagement und das uns entgegengebrachte Vertrauen.

II. Politische Leitlinien: Absichtserklärung, Ziele, Anspruchsniveau

1. Die Ziele der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation sollten in politischen Leitlinien verankert werden, die dann auf Ministerebene im Sinne einer Absichtserklärung an die multilateralen Partner herangetragen und im regelmässigen Austausch auf der Arbeitsebene vertieft werden können.

Eine klar definierte Partnerschaftspolitik mit eindeutigen Aussagen zu Zielsetzungen, Ambitionsniveau und Prioritäten ist die Voraussetzung einer erfolgreichen Zusammenarbeit auf der Fachebene zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Schweiz einerseits und jenen der NATO, der EU und ihrer Mitgliedstaaten andererseits. Einer deutlichen Vertiefung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit muss ein klares politisches Signal des Bundesrates vorausgehen. Gerade in der multilateralen Kooperation erwarten die Partner einen längerfristigen politischen Orientierungsrahmen. Die Impulse für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit müssen von oben, der politischen Ebene, nach unten, auf die Arbeitsebene wirken.

2. Im Rahmen des sicherheitspolitischen Zusatzberichts sollte klar zum Ausdruck kommen, welche Gründe – akzentuiert und veranschaulicht durch den Krieg in der Ukraine – für eine Erweiterung und Intensivierung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation sprechen.

Für eine Erweiterung der Zusammenarbeit sprechen a) die enge Vernetzung technologisch und wirtschaftlich hoch integrierter Gesellschaften; b) die Akzentuierung grenzüberschreitender Bedrohungen über weite geografische Räume hinweg (mit Distanzwaffen oder verdeckten Operationen), in neuen nachrichtendienstlichen und militärischen Operationsräumen (Cyberraum, Weltraum) und mit hybriden Mitteln (Desinformation, Erpressung); c) die technische Komplexität künftiger militärischer Fähigkeiten und die mit deren Entwicklung verbundenen hohen Kosten; d) die wachsende Bedeutung von gemeinsamen Interoperabilitätsmechanismen als Voraussetzung für ein erfolgreiches Zusammenwirken in einem internationalen Verbund; e) die politische Bedeutung eines solidarischen Schweizer Beitrags bei der Prävention, Abwehr und Bewältigung einer Vielzahl grenzüberschreitender Bedrohungen, Gefahren, Risiken, Katastrophen und Notlagen vor allem vor dem Hintergrund geopolitischer Zuspitzungen.

3. Die internationale Kooperation sollte einen gegenseitigen Nutzen erbringen. Sie muss auf die Stärken und Bedürfnisse der jeweiligen Partner abgestimmt werden. Sie sollte nicht als Ersatz für den Aufbau nationaler Fähigkeiten gesehen werden, sondern als Multiplikator wirken.

Wenn die Schweiz ihre internationalen Kooperationsaktivitäten ausbauen will, dann bedingt dies, dass sie sich aktiv mit dem laufenden Wandel der Partnerschaftsformate der NATO und der EU auseinandersetzt. Gleichzeitig muss sie das inhaltliche Profil ihrer Beiträge über die Bereiche der Friedensförderung, Rüstungskontrolle und Resilienz und der punktuellen Zusammenarbeit im militärischen Bereich hinaus erweitern. Entscheidend ist die Vertiefung und der Ausbau der Zusammenarbeit zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz. Der entsprechende Ressourcenbedarf ist im Rahmen der Aufstockung des Verteidigungsbudgets zu berücksichtigen.

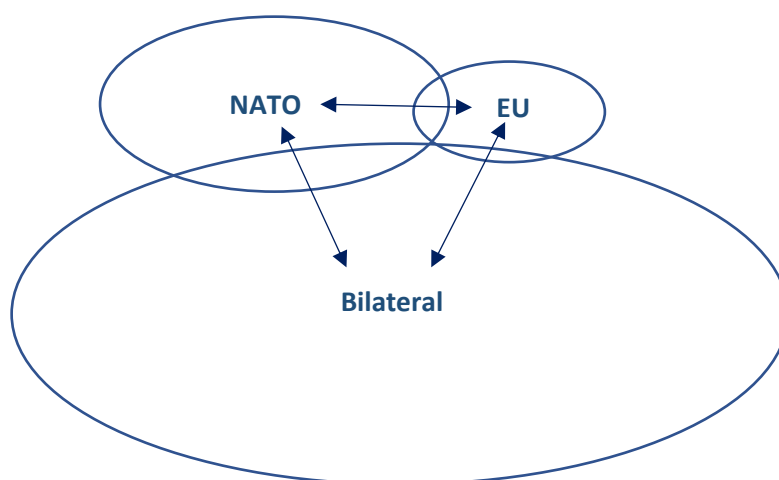
4. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation kann im Rahmen der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen vertieft und erweitert werden. Eine Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Politik die neutralitätspolitischen Handlungsspielräume nutzt.

Entscheidend für eine Vertiefung der multilateralen Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich ist eine Annäherung der neutralitätspolitischen Selbstverständnisse zwischen den politischen Kräften des Landes. Will die Schweiz im räumlich erweiterten Verteidigungsfall über die Option einer «Abschreckung und Abwehr im Verbund» verfügen, dann sollte die Befähigung der Armee zur Zusammenarbeit über das gesamte Fähigkeitsspektrum hinweg angestrebt werden.

5. Die verschiedenen Gefässe der internationalen Zusammenarbeit sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden, da sie sich in der Praxis oftmals gegenseitig ergänzen. Die Schweiz sollte sich vom Gedanken der Komplementarität der verschiedenen Partnerschaften leiten lassen.

Sowohl der Druck (siehe Empfehlung 2) als auch der Spielraum für eine pragmatische Verteidigungskooperation in diversen Formaten sind im Kontext der russischen Invasion der Ukraine gewachsen. *Erstens* hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die europäische Handlungs- und Verteidigungsfähigkeit nur in einem euro-atlantischen Rahmen gezielt gestärkt werden kann. *Zweitens* hat sich die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der EU vertieft, wobei sich eine Komplementarität der Tätigkeiten und Ziele abzeichnet. Während die NATO den Fokus auf praktische Fragen der Doktrin, der Ausbildung und des Einsatzes legt, scheint die EU ihren künftigen Beitrag vorrangig in der Koordination und Förderung gemeinsamer Beschaffungs- und Infrastrukturprojekte zu verorten. *Drittens* dürfte die Konkurrenzsituation zwischen den zwei Organisationen mit dem Beitritt von Schweden und Finnland zur NATO weiter abnehmen. *Viertens* schliesslich steigt aufgrund der Dynamik der Technologieentwicklung und der Kostenspirale im Rüstungsbereich die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Schlüsselpartnern in spezifischen Technologiefeldern.

In der Praxis zwischenstaatlicher Kooperation im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich sind oftmals ein Zusammenwirken und teilweises Verschimmen bilateraler und multilateraler Kooperationsgefässe festzustellen. Dies trifft insbesondere mit Blick auf konkrete Vorhaben auf praktisch-technischer Ebene zu. Um Anschluss an erfolgversprechende multilaterale Projekte zu erlangen, intensivieren Staaten häufig die bilaterale Zusammenarbeit mit einem federführenden Staat. Ein federführender Staat wiederum tritt an bilaterale Partner heran, um sie für die Mitarbeit in einem multilateralen Projekt zu gewinnen und so dessen Basis zu erweitern.



Figur 1: Unterschiedliche Intensität (Feldgrösse) und Komplementarität der bilateralen und multilateralen Kooperationsbeziehungen (Überlappungen, Pfeile) auf militär-, verteidigungs- und sicherheitspolitischer Ebene

III. Optionen zur Weiterentwicklung der Partnerschaft mit der NATO

Die NATO wird sich in den kommenden Jahren auf die Stärkung der Abschreckung und der kollektiven Verteidigung konzentrieren. Europa ist nicht mehr im Frieden und Russland ist nicht mehr Partner. In diesem Kontext wird der politische und militärische Fokus der Allianz auf regionalen Verteidigungsszenarien im Osten und Norden liegen. Dazu gehört auch der erwartete Beitritt der derzeitigen finnischen und schwedischen Partner. Als Interessen- und Wertegemeinschaft sieht sich die NATO gleichzeitig zunehmender globaler Konkurrenz durch China ausgesetzt, insbesondere in den Bereichen Technologie, Innovation und Digitalisierung.

Der erwartete Beitritt Finnlands und Schwedens wird sich auf die Partnerschaftspolitik der NATO auswirken, ebenso wie ihr wachsendes Interesse, die Zusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum zu vertiefen. Die einst relativ homogene Gruppe der fünf westeuropäischen neutralen Partner (WEP-5) wird so nicht weiterbestehen. Das Interesse der NATO an rein europäischen Formaten dürfte generell eher abnehmen. Andererseits wird die NATO-Partnerschaftspolitik bis 2030 ehrgeiziger. Dazu gehört eine gestärkte Partnerschaft mit der EU. Gleichzeitig möchte die NATO die Partnerschaft mit demokratischen Staaten, die sich für die Stärkung einer regelbasierten Ordnung einsetzen, über fortgeschrittene Volkswirtschaften und eine entwickelte Wissenschafts- und Technologiebasis verfügen, vertiefen. Aus Sicht der NATO zählt die Schweiz vom Potential her zu einer Gruppe hochleistungsfähiger Partner, die auch Länder im asiatisch-pazifischen Raum (wie beispielsweise Australien, Japan und Südkorea) umfasst.

Im Kontext dieser Entwicklungen der NATO und ihrer Partnerschaften sehen wir die folgenden vier Stossrichtungen für die Weiterentwicklung der Partnerschaft der Schweiz mit der NATO:

- A. Schaffung eines politischen Rahmens und Intensivierung des politischen Dialogs auf hohem politischem Niveau (mehr Treffen auf Ministerebene)
- B. Vertiefung und Ausbau der Zusammenarbeit zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz
- C. Auf- und Ausbau der Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft, Technologie und Innovation
- D. Festigung des etablierten Profils in den Bereichen Friedensförderung, Resilienz und kooperative Sicherheit

A. Schaffung eines politischen Rahmens und Intensivierung des politischen Dialogs

Die Schaffung eines politischen Rahmens und die Intensivierung des politischen Dialogs stellen die ersten unverzichtbaren Schritte in Richtung einer vertieften Zusammenarbeit mit der NATO dar (siehe Empfehlung 1).

6. Die Erarbeitung und die anstehenden Verhandlungen über das «Individuelle Partnerschafts- und Kooperationsprogramm» (ITPP) bieten der Schweiz die Chance, den politischen Rahmen für eine erweiterte und vertiefte Partnerschaft festzulegen. Zu prüfen wäre darüber hinaus, ob ein Status als «Enhanced Opportunity Partner» (EOP) für die Schweiz von Interesse ist.

Die gegenwärtigen Partnerschaftsprogramme der NATO sind ad hoc gewachsen. Die NATO will sie schrittweise durch den strukturierteren Ansatz der ITPPs ersetzen. Der neue Ansatz ist ambitionierter und politischer. Zuerst sollen auf der politischen Ebene die strategischen

Ziele der Zusammenarbeit festgelegt werden. Dann sollen spezifische operationalisierbare Ziele und Umsetzungsmassnahmen als Leitlinien für die Zusammenarbeit in den kommenden vier Jahren festgelegt werden. Im Rahmen des Zusatzberichts zum sicherheitspolitischen Bericht 2021 sollten die Absichtserklärung zu einer verstärkten Zusammenarbeit und der politische Rahmen für eine Erweiterung und Vertiefung der Zusammenarbeit mit der NATO verankert werden. Indem die Schweiz klare Prioritäten für ein erweitertes Engagement als NATO-Partner festlegt, signalisiert sie gleichzeitig, dass sie an der klaren Unterscheidung zwischen Nato-Mitgliedstaaten und Partnern festhalten will und nicht beabsichtigt, dem Bündnis beizutreten.

Der politische und rechtliche Rahmen des ITPP ermöglicht eine deutliche Erweiterung der Kooperation. Zu prüfen ist darüber hinaus, welche beiderseitigen Interessen und Erwartungen mit dem EOP-Status verbunden wären. EOPs werden um einen beiderseitigen Mehrwert herum aufgebaut, bisher meist mit Blick auf Missionen und Operationen. Mit dem steigenden Interesse der NATO an vertieften Technologie-Partnerschaften könnten Aktivitäten in diesem Bereich vermehrt ins Zentrum künftiger EOPs rücken (bspw. Australien). Gleichzeitig gilt es zu klären, welche inhaltlichen Vorteile (privilegiertes Zugang zu Konsultationen, Informationen, Übungen, und der NATO Science and Technology Organization (STO) etc.) für die Schweiz respektive welche Erwartungen der NATO (Übungen in der Schweiz, Erleichterungen im Bereich der Mobilität) mit dem EOP-Status verbunden wären. Offen ist zudem, inwieweit EOP-Partner nach dem Ausscheiden Schwedens und Finnlands als einheitlich zu behandelnde Gruppe verstanden werden und welche politischen Signale damit verbunden wären.

7. Die Erweiterung und Vertiefung der Partnerschaft mit der NATO erfordert eine Stärkung des politischen Dialogs sowohl auf der Ministerebene als auch auf der Fachebene.

Wichtig aus der Sicht der NATO ist ein regelmässiger Kontakt auf hochrangiger Ebene. Die Absichtserklärung für eine erweiterte Zusammenarbeit sollte daher auf Ministerebene an die NATO herangetragen werden. Eine regelmässige Teilnahme an Treffen auf der Stufe der AussenministerInnen, VerteidigungsministerInnen und an Gipfeltreffen ist anzustreben. Auch auf der Stufe ChefIn SIPOL, CdA oder Rüstungschef steigt im Kontext einer vertieften Zusammenarbeit die Bedeutung regelmässiger Kontakte.

B. Vertiefung und Ausbau der Zusammenarbeit zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz

Angesichts der Akzentuierung der verteidigungspolitischen Herausforderungen im Kontext des russischen Revisionismus stellt die Stärkung der eigenen Verteidigungsfähigkeit das Hauptziel einer erweiterten Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der NATO dar (siehe Empfehlung 2, 3 und 4).

8. Über die Zusammenarbeit mit der NATO sollte die Schweiz anstreben, dass die Befähigung zur Zusammenarbeit – Interoperabilität – über das gesamte Fähigkeitsspektrum der Armee hinweg sichergestellt ist. Dies bedingt einen markanten Ausbau der Zusammenarbeit in den Bereichen Standards, Ausbildung, Personalaustausch und Nachrichtendienst.

Der Nutzen der Interoperabilität als Voraussetzung für eine Zusammenarbeit im Kontext eines erweiterten verteidigungspolitischen Bedrohungsspektrums sollte im sicherheitspolitischen Zusatzbericht mit konkreten Beispielen erläutert werden. Die Sicherstellung der Interoperabilität ist im heutigen Umfeld (siehe Empfehlung 2) ein

Grundprinzip militärischen Denkens und Handelns, von der Doktrin bis zu den technischen Standards. Das Engagement der Schweiz in den entsprechenden Gefässen der NATO (Partnership for Peace Planning and Review Process (PARP), NATO Standardization Office (NSO)) sollte gezielt ausgebaut werden, um die Interoperabilität weiter zu erhöhen. Auch das bestehende Angebot an Ausbildungen und die Möglichkeiten von Entsendungen in das Sekretariat, die operativen Kommandos und die Ausbildungszentren der NATO könnten aktiver genutzt werden. Im Gegenzug sollte die Schweiz auch ihr eigenes Ausbildungsangebot (HKA, Swissint, GSCP, DCAF, etc.) aufrechterhalten und gezielt vertiefen. Wichtig für die Schweiz ist auch der Informationsaustausch im nachrichtendienstlichen Bereich.

9. Aufgrund der dynamischen Technologieentwicklung, der zunehmenden Digitalisierung der Streitkräfte und der Kostenspirale im Rüstungssektor sollte die Schweiz aktuelle und künftige Kooperationsmöglichkeiten im NATO-Rahmen in den Bereichen Fähigkeitsentwicklung und Rüstung kontinuierlich prüfen und sich ggfs. an ihnen beteiligen.

Mit dem Aufbau eines Kommandos Cyber und der Umsetzung des Projektes Air 2030 macht die Schweizer Armee entscheidende Schritte im Bereich der Digitalisierung der Streitkräfte. Damit verbunden steigt hier die Bedeutung der Zusammenarbeit. Gleichzeitig erhöht sich die Attraktivität der Schweiz als bilateraler oder multilateraler Partner (siehe Textbox).

Im Bereich der militärischen Kommunikations- und Informationssysteme ist eine verstärkte Zusammenarbeit bereits eingeleitet (Vereinbarung mit der NATO Information and Communication Agency). Dazu kommt die Zusammenarbeit im Bereich «Federated Mission Networking», welche von grosser praktischer Bedeutung ist. Ebenfalls bereits in die Wege geleitet ist eine engere Kooperation im Rahmen des «NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence» in Estland. Die weitere Entwicklung der «NATO Centres of Excellence» sollte aufmerksam verfolgt und eine verstärkte Teilnahme der Schweiz systematisch geprüft werden – ggfs. entstehen hier weitere Kooperationspotenziale.

Bereits seit 2017 beteiligt sich die Schweiz am Rahmennationenkonzept (FNC) der NATO, bisher im Rahmen der durch Deutschland geführten FNC-Gruppe. Eine Erweiterung der Beteiligung an weiteren Clustern der Gruppe sowie die Beteiligung an weiteren FNC-Gruppen ist zu prüfen. Auch eine Vertiefung der Zusammenarbeit im Rüstungsbereich (NATO Support and Procurement Agency, NATO Industrial Advisory Group) ist zu evaluieren.

10. Die Teilnahme an Übungen der NATO in den Bereichen Krisenmanagement und Verteidigung ist ein wichtiges Element der Befähigung zur Zusammenarbeit. Zu prüfen ist insbesondere eine Teilnahme als Partner in Art.-5-Übungen.

Die «Crisis Management Exercises» (CMX) der NATO bieten eine gute Gelegenheit, die Stufe der EntscheidungsträgerInnen aktiv in einen Übungskontext einzubeziehen. Finnland und Schweden haben diese Übungen aktiv genutzt und dabei wichtige Erkenntnisse für die praktische Zusammenarbeit im Krisenfall gewonnen. Im Gegenzug sollte die Schweiz prüfen, wie internationale Partner verstärkt in die schweizerischen Sicherheits- und Verteidigungsübungen einbezogen werden könnten.

Sowohl Finnland als auch Schweden haben in den vergangenen Jahren als Partner (nicht als Alliierte) an Art.-5-Übungen der NATO teilgenommen. Beide Staaten hielten an ihren nationalen Planungsprozessen fest und bestimmten den Bereich der Teilnahme fallweise in Abstimmung mit der Allianz. So dienten die Übungen für beide Seiten als Mittel, um die Herausforderungen getrennter Planungsprozesse und die Grenzen der Zusammenarbeit in

der Praxis kennenzulernen. Eine fallweise Beteiligung an Art.-5-Übungen sollte von der Schweiz geprüft werden. Der Dialog über die Möglichkeiten und Grenzen der praktischen Zusammenarbeit in Verteidigungsübungen sollte als Chance gesehen werden, um die neutralitätsrechtlichen und -politischen Spielräume besser auszuloten. So könnten die Übungen auch als Mittel dienen, um das Verständnis der NATO-Partner für die mit der Schweizer Neutralität verbundenen Grenzen der Zusammenarbeit zu fördern.

C. Auf- und Ausbau der Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft, Technologie und Innovation

Das wachsende Interesse der NATO an einer vertieften Zusammenarbeit mit demokratischen Staaten, die ein gemeinsames Interesse an einer regelbasierten internationalen Ordnung teilen und über eine leistungsfähige Wissenschafts- und Technologiebasis verfügen, bietet der Schweiz die Chance, die Zusammenarbeit in einem zukunftsträchtigen Bereich zu vertiefen.

11. Die Schweiz sollte eine Zusammenarbeit mit der NATO in der Entwicklung und Gouvernanz von «Emerging and Disruptive Technologies» (EDTs) anstreben und dabei das Potential der Industrie und Wissenschaft einbeziehen.

Die NATO hat in den letzten Jahren ihre Aktivitäten im Bereich EDTs signifikant ausgebaut. Kürzlich hat sie einen Innovationsbeschleuniger für den Verteidigungsbereich (Defense Innovation Accelerator for the North Atlantic – DIANA) und begleitend einen Innovationsfond lanciert. Die Initiativen zielen darauf ab, nicht-einschlägige Technologieakteure wie Universitäten und Startups zu aktivieren, neue Technologien für militärische Anwendungen nutzbar zu machen und somit die technologische Überlegenheit der NATO aufrecht zu erhalten. Die Schweiz sollte sich aktiv um eine Teilnahme an DIANA bemühen. Mit ihrem starken Technologieökosystem könnte die Schweiz einen wertvollen Beitrag zu der Initiative leisten. Gleichzeitig könnte die Schweizer Armee von neuen technologischen Entwicklungen in NATO- und ggfs. weiteren Partnerstaaten profitieren und es könnten sich Synergieeffekte sowie neue Finanzierungsmöglichkeiten für beteiligte Schweizer Akteure ergeben.

Die NATO positioniert sich ebenfalls verstärkt hinsichtlich der verantwortungsvollen Entwicklung und Gestaltung von EDTs im Verteidigungskontext. Die künstliche Intelligenz ist der erste Bereich, zu dem die NATO eine eigene Strategie und sechs normative Prinzipien für die Nutzung erarbeitet hat. Die Schweiz sollte sich künftig bei der Entwicklung normativer Prinzipien in weiteren Technologiebereichen einbringen. Die NATO würde so von der exzellenten internationalen Reputation der Schweiz profitieren. Die Schweiz hätte die Möglichkeit, frühzeitig Einfluss auf die Entwicklung von Prinzipien, die von vielen ihrer ähnlich disponierten Partner mitgetragen werden, zu nehmen. Die Prinzipien könnten wiederum in die Rüstungskontrolle einfließen, insbesondere in die Bereiche militärische Vertrauensbildung und Risikoreduktion. Mit der zunehmenden Bedeutung von EDTs könnten die Prinzipien ausserdem in Zukunft eine «weiche Komponente» von Interoperabilität darstellen.

Über diese bereits bestehenden NATO-Aktivitäten hinaus verfügt die Schweiz in den Bereichen Drohnen/Robotik (SDRZ), Cyber (Cyber-Campus) und Science Diplomacy (GESDA) über konkrete Plattformen für weitere mögliche Formate der multilateralen Zusammenarbeit im Technologiebereich.

D. Festigung des etablierten Profils in den Bereichen Friedensförderung, Resilienz und kooperative Sicherheit

Das Profil der Schweiz in diesen traditionellen Feldern der Zusammenarbeit ist gut etabliert und bleibt ein wichtiger Pfeiler der Zusammenarbeit mit der NATO.

12. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Friedensförderung, Resilienz und kooperative Sicherheit sollte gefestigt und unter Einbezug aller nationalen Partner weiterentwickelt werden.

Im Bereich der militärischen Friedensförderung steht die schweizerische Beteiligung an der KFOR auf absehbare Zeit im Zentrum. Mit ihrem Festhalten an diesem Engagement sendet die Schweiz auch ein wichtiges politisches Signal als solidarischer Partner. Zu prüfen ist darüber hinaus, ob sich die Schweiz vermehrt an Missionen zum Aufbau von Kapazitäten beteiligen könnte, die in Friedenszeiten stattfinden. Die breit akzeptierten Beiträge der Schweiz in den Bereichen humanitäres Völkerrecht, humanitäre Minenräumung, Sicherheitssektor-Reform, Resilienz und Katastrophenmanagement sollten mit den entsprechenden nationalen Partnern (VBS, SVS, BABS, EDA, BWL, DCAF, GCSP) vertieft und wieder intensiver an die NATO herangetragen werden.

Im Kontext des gewandelten Umfelds gilt es, die Rüstungskontrolle neu zu denken. Eine mittelfristige Stabilisierung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen lässt sich ohne Elemente der Risikoreduktion und der kooperativen Sicherheit (OSZE) nicht herbeiführen. Zu beiden Herausforderungen kann die Schweiz ihren Beitrag leisten. Das wachsende Interesse der NATO an einem Dialog über eine regelbasierte internationale Ordnung wiederum ermöglicht der Schweiz, ihr Engagement in den Bereichen Völkerrecht, Gute Dienste/Konfliktbearbeitung, Frauen/Frieden/Sicherheit sowie Klimawandel/Entwicklung/Sicherheit in der NATO einzubringen. Damit ergeben sich auch Synergien zum Engagement der Schweiz im Sicherheitsrat der UNO.

Möglichkeiten für plattformgetriebene Kooperationsformate

Die beiden wichtigsten laufenden Beschaffungsprojekte der Schweizer Armee, der Kampfjet F-35A sowie das Luftabwehrsystem Patriot, bergen Kooperationsbedarf und -potenzial. Diese Systeme sind äusserst komplex, vielfältig vernetzt und werden sich über ihre Nutzungsdauer hinweg weiterentwickeln. Ihre individuelle Beherrschung sowie ihre konzeptuelle und technologische Einbettung übersteigen die Möglichkeiten der meisten Einzelstaaten. Daher finden sich die Nutzer dieser Systeme bereits heute in wechselnden Formaten zusammen, um diese Herausforderungen gemeinsam anzugehen. Entsprechende «User Groups» sind mehr oder weniger formalisiert; im europäischen Kontext wären sie wohl näher an NATO- als an EU-Strukturen angesiedelt.

Hier aktiv involviert zu sein, ist für die Schweiz essenziell – nicht nur mit Blick auf die Interoperabilität, sondern bereits hinsichtlich basaler Anforderungen von Ausbildung, Übungen sowie Unterhalt. Dadurch, dass diese Systeme technologische Knotenpunkte im militärischen Gesamtsystem darstellen, dürfte eine Teilnahme ausserdem den Austausch über ein breiteres, also über die technische Arbeitsebene hinausgehendes, Spektrum sicherheits- und verteidigungspolitischer Fragen befördern.

IV. Optionen zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit der EU

Die Rolle der EU im Bereich der Sicherheit und Verteidigung konzentriert sich in Abgrenzung zur NATO verstärkt auf die gemeinsame Fähigkeitsentwicklung und Beschaffung. Dies spiegelt sich in einer Reihe von rüstungs- und industriepolitisch fokussierten Gefässen wider, die die EU-Staats- und Regierungschefs schrittweise über die letzten Jahre geschaffen haben. Dazu zählen beispielsweise die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), sowie der Europäische Verteidigungsfonds (EDF). Zudem zeichnet sich ein verstärktes Interesse der EU am Thema Verteidigungsinnovation und disruptive Technologien ab. Unter der aktuellen EU-Kommission hat sich ausserdem seit 2019 ihre Rolle in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik merklich verändert: mit der neu geschaffenen Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Weltraum (DG DEFIS) nimmt sie eine immer wichtigere Funktion in der Gestaltung dieses Politikfeldes ein.

Auch im Bereich der Partnerschaftsmechanismen ist vieles im Fluss: der 2022 veröffentlichte, auf 10 Jahre ausgelegte «Strategische Kompass» untermauert die Bedeutung von Partnerschaften für die erfolgreiche Umsetzung der Ziele der EU im Bereich der Sicherheit und Verteidigung. Zur besseren Integration von Partnern schafft die EU beispielsweise ein neues Partnerschaftsforum für Sicherheit und Verteidigung. Bisher gibt es jedoch wenig Klarheit bezüglich der konkreten Zielsetzung, des Formats und der Inhalte. Als weiterer Unsicherheitsfaktor erschwert das angespannte Verhältnis der Schweiz und der EU eine Vertiefung der Zusammenarbeit in den Bereichen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Im Kontext dieser Entwicklungen in der EU sehen wir die folgenden vier Stossrichtungen für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU:

- A. Prüfung der Formate des strukturierten Dialogs
- B. Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich der Fähigkeitsentwicklung und Beschaffung
- C. Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich der Innovation im Verteidigungsbereich
- D. Festhalten an den Beiträgen zu EU-Missionen

A. Prüfung des «Strukturierten Dialog»-Formats des EADs

Es besteht bereits eine etablierte Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (CSDP). In diesem Rahmen finden bereits sporadisch informelle sicherheitspolitische Konsultationen zwischen EDA/VBS und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EEAS) statt.

13. Die Schweiz kann die Etablierung eines strukturierten Dialogs mit dem EEAS zu Sicherheit- und Verteidigungsfragen erwägen. Am im Aufbau begriffenen EU-Forum für Sicherheit und Verteidigung sollte sie teilnehmen.

Die Aufnahme eines formellen Sicherheits- und Verteidigungsdialogs kann geprüft werden. Dieser würde einen regelmässigeren Austausch mit der EU zu Themen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich ermöglichen. Zunächst ist dieses Format jedoch vor allem symbolischer Natur. Erfahrungen anderer Staaten mit diesem Format lassen darauf schliessen, dass die Schweiz eine aktive Rolle in der Gestaltung der Agenda spielen müsste. Die Schweiz sollte sich am neuen Partnerschaftsforum der EU beteiligen, um mehr Informationen über das neue Format zu sammeln und den Nutzen für Drittstaaten besser evaluieren zu können.

B. Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich der Fähigkeitsentwicklung und Beschaffung

Drittstaaten können sich grundsätzlich an PESCO- und an EDF-Projekten beteiligen. Die ambivalente politische Dimension von PESCO und die Anreizstrukturen des EDF stellen jedoch Hürden für eine stärkere Einbindung der Schweiz in diesen beiden Gefässen dar.

14. Mit einem Schweizer Beitrag zu einem PESCO-Projekt kann die Schweiz Erfahrungen mit dem Programm sammeln. Darauf aufbauend kann sie eine allfällige Beteiligung an weiteren Projekten prüfen.

PESCO ist eine Plattform, die es Staaten unter anderem ermöglicht, gemeinsame Rüstungsprojekte zu entwickeln. PESCO soll grundsätzlich zu einer effizienteren Umsetzung von Projekten durch die Bündelung von Ressourcen beteiligter Staaten führen. Wenn ein nicht EU-Mitglied signifikante Ressourcen für ein Projekt einbringen kann und die federführende Nation zustimmt, ist grundsätzlich eine Beteiligung möglich. Unklar ist jedoch die Rolle des bei der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) und beim EEAS angesiedelten PESCO-Sekretariats bei der Bewilligung respektive der Ablehnung der Beteiligung von Drittstaaten in zweiter Instanz. Momentan wird die Beteiligung der Schweiz am «Cyber Ranges Federation Project» geprüft. Dieser Prozess kann dazu dienen, zunächst Erfahrungswerte zu sammeln und den Nutzen einer Schweizer Teilnahme an zukünftigen Projekten zu evaluieren. Ein prominentes PESCO-Projekt, mit dem sich die Schweiz ggfs. beschäftigen sollte, ist das von den Niederlanden geführte «Military Mobility Project».

15. Die Schweiz sollte den möglichen Nutzen einer Beteiligung an EDF-Projekten auch aus industriepolitischen Gesichtspunkten systematisch prüfen und ihre Kontakte ins DG DEFIS intensivieren.

Der 2021 geschaffene EDF gilt als das Leitinstrument der EU-Kommission zur Förderung der Verteidigungszusammenarbeit in Europa. Der Fond unterstützt grenzüberschreitende Verteidigungsprojekte von Unternehmen und Forschungsakteuren in Europa mit einem Fokus auf innovative Technologien und der Entwicklung der entsprechenden Ausrüstung. EDF-Projekte sind unter bestimmten Auflagen (z.B. Zugang zu klassifizierten Informationen und Umgang mit IP-Rechten) grundsätzlich offen für die Beteiligung von Akteuren aus Drittstaaten. Vor diesem Hintergrund sollte der Nutzen einer Beteiligung von Schweizer Akteuren an EDF-Projekten systematisch geprüft werden. Aufgrund der erweiterten Kompetenzen der Kommission im Bereich der Fähigkeitsentwicklung empfiehlt sich ausserdem eine Intensivierung der Kontakte zur neu gegründeten Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Weltraum (DG DEFIS).

C. Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich Wissenschaft, Technologie und Innovation

Die Schweiz verfügt seit 2012 über eine formalisierte Zusammenarbeit mit der EDA. Im Vordergrund steht die Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung, Technologie und Innovation. In diesem Rahmen beteiligt sie sich die Schweiz über die armasuisse beispielsweise bereits an verschiedenen «Capability Technology Areas» (CapTechs) der EDA. Darüber hinaus beteiligt sich die Schweiz ebenfalls punktuell an EDA-Ausbildungs- und Übungsprogrammen.

16. Die Schweiz sollte eine Vertiefung der Zusammenarbeit in der Innovation im Verteidigungsbereich prüfen. Im Vordergrund steht dabei eine mögliche Beteiligung am «Hub for EU Defence Innovation» (HEDI).

Im Mai 2022 wurde der neue «Hub for EU Defence Innovation» (HEDI) innerhalb der EDA gegründet. Ziel der Drehscheibe ist die Förderung von Innovationsaktivitäten im Bereich disruptive Technologien. In einer ersten Phase steht die Förderung von Innovation durch Vernetzungs- und Sensibilisierungsmassnahmen sowie durch die Einrichtung von Interessengruppen, Workshops und Netzwerken von relevanten Organisationen und Forschenden im Fokus. Zum aktuellen Zeitpunkt stehen HEDI und die mit der neuen Drehscheibe verbundenen Aktivitäten noch am Anfang. Dem Profil nach könnte eine Beteiligung für die Schweiz in Zukunft jedoch von Interesse sein und ihr die Möglichkeit bieten, ihre Stärken im Bereich der Verteidigungsinnovation und neue Technologien einzubringen. Die weitere Entwicklung von HEDI sollte deshalb beobachtet und eine Beteiligung der Schweiz geprüft werden.

D. Festhalten an den Nischenbeiträgen zu EU-Missionen

Die Schweiz ist unter den Drittstaaten der viertgrösste Entsendestaar von ExpertInnen an EU-Missionen, sie beteiligt sich zurzeit an drei Missionen.

18. Die Schweiz sollte an ihren Nischenbeiträgen zu EU-Missionen festhalten. Zu prüfen wäre eine Beteiligung an möglichen zukünftigen Aktivitäten der EU in der Ukraine.

Der Prozess für eine Beteiligung von Drittstaaten an EU-Missionen stellt sich als kompliziert und träge dar. Ohne «Framework Participation Agreement»(FPMA), das derzeit blockiert ist, wird sich daran nichts ändern. Bei zukünftigen EU-Missionen kann sich die Schweiz weiterhin mit Nischenbeiträgen einbringen, wie der Entsendung französischsprachiger ExpertInnen. Diese Schweizer Ressource wird aus Sicht der EU als besonders wertvoll erachtet. Weiterhin könnten traditionelle Stärken der Schweiz in den Bereichen Minenräumung, Kleinwaffenkontrolle und Sicherheitssektorreform bei künftigen Aktivitäten der EU in der Ukraine zum Tragen kommen.

Bilaterale und Minilaterale Sicherheits- und Verteidigungskooperation

Die sehr dichten bilateralen Kooperationsaktivitäten der Schweizer Armee sind das Fundament der militärpolitischen Kontakte der Schweiz und werden dies aller Wahrscheinlichkeit nach auch in Zukunft sein. Die Gestaltung der bilateralen Kooperationsaktivitäten ist stark bedarfsgetrieben und folgt somit weitestgehend einem «bottom-up»-Prinzip. Häufig können bilaterale Aktivitäten auch als Türöffner für multilaterale Kooperationsformen dienen. Mit ihren Nachbarstaaten unterhält die Schweiz eine besonders aktive Kooperation im Sicherheits- und Verteidigungsbereich.

Die intensive Kooperation im D-A-CH-Rahmen stellt den wichtigsten minilateralen Kooperationsrahmen der schweizerischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dar. Schwerpunkte der bilateralen und minilateralen Kooperationsaktivitäten sind beispielsweise die Bereiche Informationsaustausch, Ausbildung und Rüstung. Die Ausprägung der Aktivitäten mit einzelnen Staaten und innerhalb der jeweiligen Bereiche variiert jedoch stark und es gibt deutliche qualitative und quantitative Unterschiede.

V. Eine Aufgabe der Sicherheitspolitik: Einbettung und Steuerung der erweiterten Kooperationsmöglichkeiten

Die Einbettung und Steuerung der erweiterten Kooperationsmöglichkeiten sind eine Aufgabe der Sicherheitspolitik, die über die Sicherheitspolitischen Berichte gesteuert wird. Eine übergeordnete Gesamtsicht ist allein schon daher entscheidend, weil die bilaterale und die multilaterale Kooperation in der Praxis ineinander übergehen (siehe Empfehlung 5). Während die Impulse für gemeinsame Aktivitäten im Bereich der bilateralen Kooperation oftmals von unten (Fachebene) nach oben (sicherheitspolitische Ebene) fließen, müssen die Kooperationsimpulse im multilateralen Bereich primär von der strategisch-politischen Ebene kommen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Festlegung der übergeordneten inhaltlichen Schwerpunkte sowie die Steuerung der internationalen Kooperation mit Blick auf Koordination, Zielkonflikte und Grenzen.



Figur 2: Einbettung der Kooperationsmöglichkeiten in eine umfassende und vernetzte Sicherheitspolitik

19. Die inhaltlichen Schwerpunkte einer erweiterten und vertieften Sicherheits- und Verteidigungskooperation sollten auf der übergeordneten Ebene der Sicherheitspolitik festgelegt werden. Sie stellen einen Orientierungsrahmen für die Gesamtheit der bilateralen und multilateralen Kooperationsaktivitäten der Schweiz dar.

Die inhaltlichen Schwerpunkte signalisieren den Kern des gegenseitigen Nutzens, der mit der internationalen Kooperation erzielt werden soll. Sie sollten auf der sicherheitspolitischen Ebene festgelegt werden und nach innen und aussen als übergeordneter Orientierungsrahmen dienen. Die konkreten Prioritäten der Kooperation müssen auf die Stärken und Bedürfnisse der jeweiligen Partner abgestimmt und verfeinert werden. So ist sichergestellt, dass sich die diversen bilateralen und multilateralen Kooperationsaktivitäten der Schweiz gegenseitig ergänzen und stärken. Eine Priorisierung ist auch unter dem Blickwinkel einer effizienten und effektiven Nutzung begrenzter Ressourcen unabdingbar.

Eine Ausweitung der inhaltlichen Schwerpunkte der Kooperation widerspiegelt die multidimensionalen sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen, mit denen sich die Schweiz und ihre europäischen Nachbarstaaten konfrontiert sehen. Die aktuellen Bedrohungen entstehen an den Schnittstellen von Sicherheit und Verteidigung, innerer und äusserer Sicherheit sowie von Macht- und Ordnungspolitik (siehe Figur 2). Entsprechend

vielschichtig fallen die sicherheitspolitischen Antworten aus und entsprechend vielschichtig sind die internationalen Kooperationsbedürfnisse.

Wir empfehlen, das Profil einer erweiterten und vertieften sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation der Schweiz um die folgenden drei übergeordneten inhaltlichen Schwerpunkte herum aufzubauen. Die Schwerpunkte ergänzen sich gegenseitig:

A. Zusammenarbeit zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit

Inhaltlicher Fokus: primär militärisch

Geografischer Fokus: primär Europa

Partner: primär öffentlicher Sektor

B. Digitalisierung, Wissenschaft, Technologie und Innovation

Inhaltlicher Fokus: zivil-militärisch

Geografischer Fokus: Welt, Länder mit gleichen Werten

Partner: öffentlicher Sektor, Rüstungsindustrie, nicht-traditionelle Akteure aus der Industrie und Wissenschaft

C. Friedensförderung, Resilienz, kooperative Sicherheit

Inhaltlicher Fokus: primär zivil

Geografischer Fokus: Welt

Partner: öffentlicher Sektor, zivile Akteure aus Gesellschaft

20. Die Steuerung der erweiterten und vertieften Sicherheits- und Verteidigungskooperation ist eine Aufgabe der Sicherheitspolitik. Es geht um Fragen der Koordination, der Zielkonflikte und der politischen und rechtlichen Grenzen der Kooperationsschwerpunkte.

Mit der Umsetzung der erweiterten Kooperationsoptionen verbunden sind Fragen der Koordination, der Zielkonflikte und der politischen und rechtlichen Grenzen. Diese werden hier nur kurz angesprochen, verdienen aber vertiefte Abklärung. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass der Koordinationsaufwand steigt, je breiter die Ziele der Kooperation definiert werden. Entscheidend ist dies insbesondere hinsichtlich der Kooperation mit der NATO, weil die Allianz davon ausgeht, dass es sich beim ITPP um ein konsolidiertes Programm handelt. Entsprechend muss ein nationaler Ansprechpartner die Verantwortung für die Koordination und Verwaltung des Prozesses (inkl. Evaluation) übernehmen.

Die Herausforderungen mit Blick auf Koordination, Zielkonflikte und Grenzen sind je nach inhaltlichem Schwerpunkt unterschiedlich gelagert. Wir signalisieren dies im Folgenden in der Form einiger Beispiele.

A. Zusammenarbeit zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit

Koordination:

- Auf der sicherheitspolitischen Ebene (SIPOL Berichte) geht es um eine zwischen den Departementen (VBS, EDA) abgestützte verteidigungspolitische Kooperationsstrategie.
- Auf der verteidigungspolitischen Ebene (Fähigkeitsbotschaften) geht es um aufeinander abgestimmte Prioritäten der Fähigkeitsplanung, der Rüstungskooperation, der Technologie- und Innovationspolitik und der Industriepolitik.

Grenzen:

- Die neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Grenzen der Kooperation im Verteidigungsbereich werden im unter Federführung des EDA erarbeiteten Neutralitätsbericht vertieft beleuchtet. Wichtig scheint aus der Perspektive der Stärkung der Verteidigungsfähigkeit, dass die Implikationen eines verstärkten verteidigungspolitischen Profils der EU für die Bereiche Waffenexporte und militärische Mobilität/militärischer Transit in Frieden im Detail analysiert werden.
- Die rechtlichen und praktischen Grenzen, die sich aus dem Ausbildungs- und Dienstleistungsmodell (Wehrpflicht, Miliz) der Armee für die Teilnahmemöglichkeiten an Truppenübungen ergeben, sollten genauer evaluiert werden.

B. Digitalisierung, Wissenschaft, Technologie und Innovation

Koordination:

- Auf der sicherheitspolitischen Ebene geht es um eine engere Abstimmung der Instrumente der Innovation im Verteidigungsbereich (VBS) mit den Instrumenten der Technologiediplomatie, Technologiegouvernanz und Rüstungskontrolle (EDA) und den Instrumenten der Technologieförderung, des Sanktionsregimes und der Exportkontrolle (EBS/SECO).
- Auf der sicherheitspolitischen Ebene geht es um inländische Kooperationsmechanismen zwischen dem öffentlichen Sektor (armasuisse, etablierte Rüstungsindustrie) und nicht-traditionellen Akteuren, die über zivile und militärische Industrie- und Forschungskapazitäten verfügen.

Grenzen:

- Die unsichere Zukunft der Beziehungen der Schweiz mit der EU und die Zurückstufung der Schweiz zum nicht-assoziierten Drittstaat in «Horizon Europe» stellen ein Hindernis für eine Vertiefung der Kooperation mit der EU dar.

C. Friedensförderung, Resilienz, kooperative Sicherheit

Koordination:

- Die anerkannten Beiträge der Schweiz im Rahmen der Zusammenarbeit mit der NATO und der EU in den Bereichen der Friedensförderung, Rüstungskontrolle und kooperativen Sicherheit sind mit dem Engagement der Schweiz in der UNO und der OSZE abzustimmen.
- Im den Bereichen Resilienz, Versorgungssicherheit und Katastrophenvorsorge geht es um eine verstärkte Integration der Beiträge des BABS, SVS, WSL in die internationale Sicherheitskooperation.