

# Bulletin 2023

zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Herausgeber: Oliver Thränert und Fabien Merz  
Serienherausgeber: Andreas Wenger  
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Das Bulletin und andere Publikationen des Center for Security Studies (CSS) sind verfügbar unter [css.ethz.ch/publikationen.html](https://css.ethz.ch/publikationen.html)

Herausgeber: Oliver Thränert und Fabien Merz  
Serienherausgeber Bulletin: Andreas Wenger  
Lektorat: Alexander Feltes  
Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

Diese Publikation berücksichtigt Ereignisse bis zum 10. Oktober 2023.

© 2023 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Foto auf Seite 15: Schweizerische Bundeskanzlei

ISSN: 1024-0608

ISBN: 978-3-905696-92-9

DOI: 10.3929/ethz-b-000641431

## **Bulletin 2023** zur schweizerischen Sicherheitspolitik



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Avant-propos	9
<b>Interview</b>	
«Wir verfallen relativ schnell in eine operative Hektik, wenn etwas nicht gemäss den bestehenden gesetzlichen Fristen abläuft» <i>Interview mit Bundeskanzler Walter Thurnherr</i>	13
<b>Aktuelle Diskussion</b>	
Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat <i>Von Fabien Merz</i>	27
Die Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik der Schweiz in Zeiten des Umbruchs <i>Von Névine Schepers</i>	47
Waffensysteme langer Reichweite: Technologisches Potenzial und konzeptuelle Herausforderungen <i>Von Niklas Masuhr</i>	71
Schweizer Wissenschaftsdiplomatie in unsicheren Zeiten <i>Von Leo Eigner</i>	97
<b>Aus dem CSS</b>	
Forschung zur Rolle islamischer Rechtsgelehrter in Konfliktgebieten <i>Von Emanuel Schäublin</i>	125
Autorinnen und Autoren	131



# Vorwort

Die Welt scheint aus den Fugen. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine; die Vertreibung von Armeniern aus Berg-Karabach; der brutale Angriff der Hamas auf Israel, das sind nur die sichtbarsten Zeichen einer umfassenden Krise. Die damit einhergehenden schwerwiegenden Herausforderungen gilt es anzugehen.

In Europa wurde die mit den Herausforderungen einhergehende Dringlichkeit verstanden. So verkündete der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz beispielsweise im Zuge der von ihm proklamierten sicherheitspolitischen «Zeitenwende» unter anderem eine deutliche Aufstockung des Verteidigungsetats an. Am deutlichsten fiel indes die sicherheitspolitische Kehrtwende im europäischen Norden aus. Dort entschieden sich Schweden und Finnland, mit ihrer langen Tradition der militärischen Neutralität zu brechen und der NATO beizutreten.

Auch die Schweiz muss sich überlegen, wie sie sich in diesem rasch wandelnden geopolitischen Umfeld positionieren und ihre Aussen- und Sicherheitspolitik den neuen Gegebenheiten anpassen soll. Dies umfasst unter anderem die Frage, wie eine engere sicherheitspolitische Kooperation mit der NATO und der EU sowie in bi- oder multilateralen Formaten unter Berücksichtigung der Schweizer Neutralität auszugestalten ist.

Vor diesem Hintergrund befassen sich die **vier Kapitel des diesjährigen Bulletins zur schweizerischen Sicherheitspolitik des Center for Security Studies (CSS)** mit Aspekten, die allesamt im Zusammenhang mit der übergeordneten Fragestellung zusammenhängen, wie sich die Schweiz in einem sich rapide wandelnden internationalen Umfeld aussen- und sicherheitspolitisch positionieren soll. Die AutorInnen greifen somit Themen auf, welche die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik in den nächsten Jahren nicht nur auf strategischer und operativer Ebene, sondern auch auf der Ebene der Verwaltung sowie in parlamentarischen Prozessen beschäftigen werden.

Das diesjährige Bulletin wird eröffnet durch ein **Interview mit Bundeskanzler Walter Thurnherr**. In diesem resümiert er die Fortschritte, die im Bereich Krisenantizipation und Früherkennung in seiner Amtszeit in der Bundeskanzlei gemacht wurden. Thurnherr blickt auf

die Krisen der letzten Jahre zurück – unter anderem auf die COVID-19-Pandemie, die Ukrainekrise und die Strommangellage. Dabei skizziert er Probleme und Herausforderungen, die aus dem schweizerischen politischen System erwachsen, und welche Massnahmen getroffen wurden, um ein bundesweites und überdepartementales Risikomanagement zu etablieren und zu stärken. Durch das neue Staatssekretariat Sicherheitspolitik im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) werden allerdings gemäss Thurnherr keine neuen Schnittstellen mit anderen Departementen entstehen. Weiter erklärt Thurnherr, dass beim Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen Reformbedarf bestehe; auch international brauche es mehr Absprache. Er sieht den Föderalismus allerdings auch als grosse Chance zur Krisenbewältigung und als Standortvorteil für die Schweiz. Die Zwischenbilanz des UNO-Sicherheitsratseinsitzes der Schweiz zeige gemäss Thurnherr, dass die schweizerischen Entscheidungs- und Konsultationsstrukturen mit der Mitarbeit als Sicherheitsratsmitglied vereinbar seien. Weiter habe dies auch das gegenseitige Verständnis der Departemente untereinander gefördert. Bei der Interaktion von Wissenschaft und Politik sieht Thurnherr die Notwendigkeit, voneinander zu lernen und besser miteinander zu kommunizieren. Weiterbildungsprogramme für PolitikerInnen und hohe MitarbeiterInnen der Bundesverwaltung unter anderem an der ETH Zürich könnten Thurnherr zufolge dabei helfen, die Interaktion von Politik und Wissenschaft zu verbessern.

Seit dem 1. Januar 2023 ist die Schweiz für zwei Jahre erstmals gewähltes Mitglied des UNO-Sicherheitsrates. **Fabien Merz** untersucht im ersten Kapitel, welche Auswirkungen die aktuellen internationalen Spannungen auf die Ratsdynamiken haben und wie die Schweiz diese in der ersten Hälfte ihres Mandats navigiert hat. Ungeachtet einiger sichtbarer Erfolge der Schweizer Diplomatie im höchsten internationalen Gremium bleibt die Arbeit in New York für die Eidgenossenschaft fordernd. Fabien Merz sieht in der zunehmenden Polarisierung der Ratsdynamiken die grösste Herausforderung für die helvetische Diplomatie. Dennoch argumentiert er, dass es der Schweiz gelingen sollte, auch den zweiten Teil ihrer Ratsmitgliedschaft erfolgreich zu gestalten.

Im zweiten Kapitel untersucht **Névine Schepers** das letzte Jahrzehnt der schweizerischen Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und



Nichtverbreitungspolitik. Die Autorin konzentriert sich dabei insbesondere auf die Entwicklungen in den Bereichen der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung sowie auf das Verbot und die Beseitigung chemischer und biologischer Waffen. Schepers argumentiert, dass die Schweiz als kleiner und neutraler Staat in der Lage war, diplomatisches Know-how, wissenschaftliches und technisches Fachwissen und einen sorgfältig aufgebauten Ruf zu nutzen, um die globale Gouvernanz in diesem Bereich zu verbessern. Vor dem Hintergrund eines zunehmend angespannten internationalen Umfelds zeigt die Autorin zudem auf, wie schwierig es für die Schweiz ist, geopolitische Veränderungen zu bewältigen und die Ziele der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik mit ihrer humanitären Tradition in Einklang zu bringen.

Im dritten Kapitel analysiert **Niklas Masuhr** die Herausforderungen, die bei der Beschaffung von Waffensystemen langer Reichweite auf Streitkräfte und Regierungen zukommen. Denn auch im schweizerischen Kontext wird eine solche Anschaffung, ähnlich wie in einem grossen Teil der europäischen NATO-Mitglieder, diskutiert. Niklas Masuhr untersucht insbesondere die notwendige technisch-organisatorische Einbettung von Waffensystemen langer Reichweite in «Aufklärungs-Schlagkomplexe». Sie ergibt sich aus dem Umstand, dass ein Ziel, das nicht aufgeklärt und beobachtet, auch nicht bekämpft werden kann. Dies bedeutet auch, dass die internationale Dimension von Waffensystemen langer Reichweite stets mitgedacht werden muss.

Im vierten Kapitel beschäftigt sich **Leo Eigner** mit der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie. Er zeigt auf, wie die zunehmenden geopolitischen Spannungen weitreichende Konsequenzen für die Bereiche der Wissenschaft, Technologie und Innovation haben. Der Autor argumentiert, dass die Wissenschaftsdiplomatie als Querschnittsthema und -aufgabe nicht nur die Aussenpolitik, die Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik, die Wirtschaftspolitik, sondern angesichts der jüngsten Entwicklungen auch die Sicherheitspolitik miteinander verbindet. Vor diesem Hintergrund skizziert dieses Kapitel den konzeptionellen Rahmen des noch umstrittenen Begriffs und bietet einen Überblick über die diversen Aktivitäten der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie. Leo Eigner erläutert ferner, wie die einzelnen Politikbereiche die Wissenschaftsdiplomatie interpretieren und welche Rolle sie in Zukunft einnehmen sollte.

Wie jedes Jahr stellt auch dieses Bulletin zudem ein Projekt des Center for Security Studies. (CSS) vor.

**Emanuel Schäublin** legt das gemeinsam durch das CSS und dem *Cordoba Peace Institute* in Genf umgesetzte und vom *Templeton Religion Trust* sowie vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) unterstützte Forschungsprojekt zur Rolle islamischer Rechtsgelehrter in Konfliktgebieten dar.

Mit seinen Beiträgen unterstreicht das Bulletin 2023, dass die Schweiz in den nächsten Jahren diplomatisch gefordert sein wird und vor diesem Hintergrund auch militärisch auf die Zukunft vorbereitet sein muss. Alle bisherigen Ausgaben des Bulletins können auf der CSS-Webseite nachgelesen werden. Redaktionsschluss dieser Ausgabe war der 10. Oktober 2023. Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre spannenden Beiträge, Alexander Feltes für seine redaktionelle Unterstützung und für das Gegenlesen sowie Miriam Dahinden-Ganzoni für ein effizientes Layout der Publikation. Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, wünschen wir eine anregende Lektüre!

*Oliver Thränert und Fabien Merz  
Zürich, im Oktober 2023*

## Avant-propos

Le monde semble à la dérive. La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, l'expulsion des Arméniens du Haut-Karabagh ou encore l'attaque brutale du Hamas sur Israël ne sont que les signes les plus manifestes d'une crise globale. Les graves défis qui en découlent doivent être relevés.

L'Europe a compris l'urgence qu'ils induisent. Dans le cadre du «changement d'époque» qu'il a proclamé en matière de politique de sécurité, le chancelier allemand Olaf Scholz a notamment annoncé un renforcement significatif du budget de la défense nationale. Mais c'est en Europe du Nord que le revirement en matière de politique de sécurité est le plus net. La Suède et la Finlande ont en effet décidé de briser leur longue tradition de neutralité militaire et d'entrer dans l'OTAN.

Dans ce contexte géopolitique en pleine mutation, la Suisse doit elle aussi réfléchir à son positionnement et aux moyens d'adapter sa politique étrangère et de sécurité aux nouvelles réalités. Cela englobe notamment la conception d'une coopération plus étroite avec l'OTAN et l'UE en matière de politique de sécurité ainsi que des formes de coopération bilatérales et multilatérales qui respectent la neutralité suisse.

C'est sous cet angle que les **quatre chapitres du bulletin du Center for Security Studies (CSS) de cette année abordent la politique suisse de sécurité**. Ils traitent tous d'aspects en rapport avec la question générale du positionnement de la Suisse en matière de politique étrangère et de sécurité dans un contexte international mouvant. Les autrices et auteurs se penchent sur les sujets qui marqueront la politique étrangère et la politique de sécurité de la Suisse au cours des prochaines années, tant sur le plan stratégique et opérationnel qu'au niveau de l'administration et dans les processus parlementaires.

Le bulletin de cette année est inauguré par une **interview du chancelier fédéral Walter Thurnherr**. Il y résume les progrès réalisés dans le domaine de l'anticipation et de la détection des crises durant son mandat à la Chancellerie fédérale. Le chancelier analyse les crises de ces dernières années, notamment la pandémie de COVID 19, la crise en Ukraine et la situation de pénurie d'électricité. Il esquisse les problèmes

et les défis engendrés par le système politique suisse et les mesures prises pour asseoir et renforcer une gestion des risques à l'échelle fédérale et supra-départementale. Toutefois, selon lui, aucune nouvelle interface avec d'autres départements ne verra le jour avec le nouveau secrétariat d'État à la politique de sécurité du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Il explique par ailleurs qu'il est nécessaire de réformer la coopération entre la Confédération et les cantons. Il faut également mener davantage de concertation internationale. Pour surmonter les crises, il considère néanmoins le fédéralisme comme une chance unique et un avantage pour la Suisse. Le bilan intermédiaire du siège de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU montre, selon Walter Thurnherr, que les structures décisionnelles et consultatives suisses sont compatibles avec la fonction de membre du Conseil de sécurité. Cela a par ailleurs contribué à une meilleure compréhension mutuelle des départements entre eux. Concernant l'interaction entre science et politique, M. Thurnherr considère qu'il est nécessaire d'apprendre les uns des autres et de mieux communiquer. Des programmes de formation continue pour les responsables politiques et les hauts fonctionnaires à l'EPF Zurich pourraient selon lui contribuer à améliorer cette interaction.

Depuis le 1er janvier 2023, la Suisse est pour la première fois membre élu au Conseil de sécurité de l'ONU pour deux ans. **Fabien Merz** analyse dans le premier chapitre les impacts des tensions internationales actuelles sur les dynamiques du Conseil et comment la Suisse les a gérés au cours de la première moitié de son mandat. Malgré quelques succès visibles de la diplomatie suisse au sein de la plus haute instance internationale, le travail à New York reste exigeant pour la Confédération. Fabien Merz voit la polarisation croissante des dynamiques du Conseil comme le plus grand défi pour la diplomatie helvétique. Il affirme néanmoins que la Suisse devrait réussir la deuxième partie de son mandat.

Dans le deuxième chapitre, **Névine Schepers** analyse la dernière décennie de la politique suisse de maîtrise des armements, du désarmement et de la non-prolifération. L'autrice se concentre notamment sur les évolutions dans les secteurs du désarmement et de la non-prolifération nucléaires ainsi que sur l'interdiction et la destruction des armes chimiques et biologiques. Elle affirme que la Suisse, en tant que petit État neutre, a été en mesure de mettre à profit ses compétences diplomatiques, ses

connaissances scientifiques et techniques ainsi qu'une réputation soigneusement construite pour améliorer la gouvernance globale dans ces domaines. Dans le contexte d'un environnement international de plus en plus tendu, elle montre en outre la difficulté pour la Suisse d'affronter les changements géopolitiques et de concilier les objectifs de la politique étrangère et de sécurité suisse avec sa tradition humanitaire.

Dans le troisième chapitre, **Niklas Masuhr** analyse les défis auxquels seront confrontés les forces armées et les gouvernements lors de l'acquisition de systèmes d'armes à longue portée. En effet, dans le contexte suisse aussi, une telle acquisition fait l'objet de débats, tout comme dans une grande partie des pays européens membres de l'OTAN. L'auteur analyse en particulier la nécessaire intégration technique et organisationnelle des systèmes d'armes à longue portée dans des «complexes de frappe de reconnaissance». Elle s'avère cruciale, car une cible ne peut pas être combattue si elle n'est pas reconnue et observée. Ce qui signifie également que la dimension internationale des systèmes d'armes à longue portée doit toujours être prise en compte.

Dans le quatrième chapitre, **Leo Eigner** réfléchit à la diplomatie scientifique suisse. Il montre comment les tensions géopolitiques accrues ont des conséquences de grande ampleur sur les secteurs de la science, de la technologie et de l'innovation. L'auteur affirme que, compte tenu des évolutions récentes, la diplomatie scientifique, en tant que thématique et mission transversales, relie non seulement la politique étrangère, la formation, la politique de recherche et d'innovation ainsi que la politique économique, mais aussi la politique de sécurité. Dans ce contexte, ce chapitre esquisse le cadre conceptuel de ce terme encore controversé et livre un aperçu des différentes activités de la diplomatie scientifique suisse. Leo Eigner explique également comment en interpréter les différents secteurs politiques et le rôle que ceux-ci devraient jouer à l'avenir.

Comme chaque année, ce bulletin présente aussi les projets du Center for Security Studies (CSS).

**Emanuel Schäublin** présente le projet de recherche mis en œuvre par le CSS et le Cordoba Peace Institute de Genève et soutenu par le Templeton Religion Trust ainsi que par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) sur le rôle des spécialistes du droit islamique dans les zones de conflit.

Les articles du bulletin 2023 soulignent que, dans les années à venir, la Suisse sera sollicitée diplomatiquement et que, dans ce contexte, il lui faut aussi se préparer militairement. Tous les numéros antérieurs du bulletin sont disponibles sur le site Internet du CSS. La rédaction du présent numéro a été clôturée le 10 octobre 2023. Nous remercions l'ensemble des autrices et auteurs pour leurs articles captivants, Alexander Feltes pour son assistance rédactionnelle et pour ses efforts de relecture ainsi que Miriam Dahinden-Ganzoni pour la mise en page efficace et réussie de la publication. Nous vous souhaitons, chères lectrices et chers lecteurs, une lecture stimulante!

*Oliver Thränert et Fabien Merz*  
*Zurich, octobre 2023*

## **Interview**





## «Wir verfallen relativ schnell in eine operative Hektik, wenn etwas nicht gemäss den bestehenden gesetzlichen Fristen abläuft»

Interview mit Bundeskanzler Walter Thurnherr



**Herr Bundeskanzler, bei Ihrem Amtsantritt kündigten Sie an, die Rolle der Bundeskanzlei im Bereich der Früherkennung stärken zu wollen. Inwiefern ist das gelungen?**

**Walter Thurnherr:** Bei der Früherkennung bestand und besteht in der Tat Handlungsbedarf. Bis anhin waren wir besser im Verdrängen von Krisen. Aufgrund der Ereignisse der letzten Jahre ist das Bewusstsein für Krisenantizipation allerdings «natürlich», beziehungsweise von selbst gewachsen. Wir haben versucht beizutragen, indem wir in den letzten acht Jahren Experten aus der Wirtschaft und Wissenschaft befragten, welche Krisen auf uns zukommen könnten. Oder wir haben Think Tanks konkrete Fragen über gewisse Szenarien der Entwicklung der Schweiz bis 2035 vorgelegt, und die Resultate haben wir jeweils publiziert, damit es nicht mehr so einfach ist, gewisse vielleicht sogar absehbare Entwicklungen zu ignorieren, nur weil sie unangenehm sind. Darüber hinaus haben wir auch unsere verwaltungsinternen Gefässe genützt, um auf das eine oder andere Risiko aufmerksam zu machen.

**Wo haben Sie sich persönlich eingebracht?**

Ich hatte sehr viele Gespräche mit externen Quellen und habe mich ab und zu auch im Bundesrat eingebracht.

**Wo lagen in den letzten Jahren die Probleme bei der Krisenbearbeitung?**

Die Probleme sind vielfältig. Bei der Vorbereitung, beim Krisenmanagement, im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, im Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft, in der Digitalisierung, zuweilen auch in den gesetzlichen Grundlagen. Je nach Krise ist das anders.

**Reicht es, diese Schwachstellen national zu bearbeiten?**

Nein, die Herausforderungen sind heute sehr oft international. Es genügt nicht mehr, ein zusätzliches Pflichtlager zu eröffnen. Nehmen Sie die Halbleiter. Da bestehen extrem komplexe Produktions- und Lieferketten bis hin zu den Rohstoffen. Oder nehmen Sie die Impfstoffe oder die Energie. Ich glaube, das ist einer der Gründe, weshalb das Bewusstsein der internationalen Verflechtung und Abhängigkeiten in den letzten Jahren gewachsen ist.

**Welche rechtlichen Erfahrungen wurden gemacht?**

Wir müssen das Notrecht noch einmal anschauen. Der Gesetzgeber hat wahrscheinlich nicht damit gerechnet, dass der Bundesrat gezwungen sein wird, nicht nur für ein paar Tage, sondern auch über Monate Notrecht anzuwenden. Unser politisches System, bei dem jeder und jede zu allen Fragen konsultiert wird – ein System, das auf diese Weise die grössten Fehler rausfiltert, statt Geniestreiche zu ermöglichen, passt gar nicht zum Notrecht. Darüber hinaus müssen wir die Aufgabenteilung in gewissen Gesetzen anschauen, etwa im Landesversorgungsgesetz oder im Epidemien-gesetz. Da besteht unseres Erachtens ebenfalls Handlungsbedarf.

**In den vergangenen Jahren gab es viele Überraschungen: Corona, Ukraine-krise – es folgte ja eine Krise auf die andere. Da hatte man manchmal das Gefühl, dass das politische System der Schweiz ein bisschen mit operativer Hektik reagierte. Hat die Schweiz eine genügend starke Gesamtschau im Bereich Krisen-Vorsorge, oder wie könnte die gestärkt werden?**

Wie gesagt: Unser politisches System beinhaltet sehr breite und lange Konsultationen sowie Prozesse. Wir verfallen relativ schnell in eine operative Hektik, wenn etwas nicht gemäss den bestehenden gesetzlichen Fristen abläuft. Seit der Bundesverfassung von 1848 haben wir die Zuständigkeiten in Departemente aufgeteilt, nach dem Motto: «Du kümmerst Dich um die Eisenbahn, Du kümmerst Dich um die Aussenpolitik, Du kümmerst Dich um die Armee». Und jetzt stellen wir fest: Es gibt immer mehr Dinge, die in mehreren Departementen behandelt werden müssen. Wir haben senkrechte Hierarchien, aber horizontale Herausforderungen. Und das erzeugt Spannungen in der Verwaltung, vor allem in Krisenzeiten, wenn man sich ständig und schnell absprechen muss.

**Was wurde getan, um ein bundesweites Risikomanagement zu etablieren?**

Das Risikomanagement ist in den letzten Jahren verstärkt worden. Die von den Departementen bezeichneten Risiken werden in der Generalsekretärenkonferenz diskutiert, auf Vollständigkeit geprüft und anschliessend dem Bundesrat halbjährlich vorgelegt. Das Parlament interessiert sich seit zehn Jahren stark für das Risikomanagement des Bundesrates. Darüber hinaus haben wir im Rahmen des Krisenmanagements eine zusätzliche Massnahme beschlossen, die auf die Erfahrung zurückgeht, dass das federführende Departement nicht unbedingt ein Interesse daran hat, ein Risiko als eine mögliche Krise wahrzunehmen. Neu soll deshalb die Bundeskanzlei dem Bundesrat automatisch ein Aussprachepapier zu einem Problem unterbreiten, sobald vier Departemente auf Stufe Generalsekretariat finden, dieses Problem werde unterschätzt.

**Der Bundesrat hat ja die Krisenorganisation in Reaktion auf Covid neu geregelt. Bei komplexen Krisen kann nun ein politisch-strategischer Stab auf Stufe Generalsekretäre eingesetzt werden, der von einem permanenten Kernstab unterstützt werden kann. Können Sie uns erläutern, was die zentralen Überlegungen hinter dieser Reorganisation der Krisenorganisation sind und auch, wie weit man bereits fortgeschritten ist in der Umsetzung?**

In verschiedenen Departementen bestehen Organisationseinheiten, die sich mit der Prävention und der Krisen-Früherkennung befassen. Wir werden diese Stellen nun «zusammenfassen». Ziel ist insbesondere, dass nicht jedes Departement in einer Krisensituation stets aufs Neue dieselben Basisfragen noch einmal beantworten muss, sondern dass von Anfang klar ist, was man überhaupt beachten muss, wie man so etwas macht, wer Ansprechpartner ist bei den Kantonen, der Wissenschaft, den parlamentarischen Kommissionen, etc. Darüber hinaus werden wir jeweils auf Stufe der Generalsekretäre einen Krisenstab bilden, um die Koordination unter den Departementen sicherzustellen, die Bundesratsgeschäfte vorzubereiten; dieser Politisch-Strategische Krisenstab diskutiert auch mit den Kantonen, der Wirtschaft und der Wissenschaft. Und wir werden auf operativer Ebene einen Krisenstab bilden, der die Arbeit der betroffenen Verwaltungseinheiten koordiniert. Mit dieser Struktur haben wir bereits gute Erfahrungen gemacht.

**Betrifft dies auch die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft?**

Ja, die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft soll – anders als in der Covid-Krise – nicht ad hoc aufgebaut werden. Sie erinnern sich: In der Pandemie verständigten wir uns erst recht spät auf eine Vereinbarung. Wir wollen hier besser vorbereitet sein. Die entsprechenden Arbeiten sind am Laufen.

**Welche Herausforderungen bleiben?**

Eine Schwachstelle bleibt die Digitalisierung. Dies hatten wir ja nicht nur während der Pandemie, sondern auch in der Strommangellage festgestellt. Inzwischen bestehen einige neue Programme und Vorstellungen, aber es bleibt viel zu tun.

**Das neue Staatssekretariat Sicherheitspolitik soll in sicherheitspolitischen Krisen gewisse Führungsaufgaben in Bezug auf ein integriertes Lagebild übernehmen. Wie wird diese Aufgabe des Staatssekretariates in Beziehung stehen zur Arbeit der Bundeskanzlei und ihrer Koordination im Bereich Früherkennung und Lageanalyse?**

Das Staatssekretariat hat keine Kompetenzen erhalten, die nicht schon vorher im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) angesiedelt waren. Daher sollten auch keine neuen Schnittstellen gegenüber anderen Dienststellen ausserhalb des VBS entstehen. Das ist anders im Fall der Cybersicherheit. Dort werden Kompetenzen vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) ins VBS verschoben. Es wird ein neues Bundesamt entstehen. Die Bundeskanzlei arbeitet im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement mit dem VBS vor allem mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und dem Nachrichtendienst zusammen.

**Zur Konsultationsmaschine Schweiz gehört das Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen. Vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrung: Kann das alles so bleiben wie es ist, oder wo sehen Sie Reformbedarf im Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen?**

Nein, es kann nicht so bleiben, wie es ist, und wenn man ehrlich ist und zurückschaut, ist es ja nie geblieben, wie es war. Es hat sich immer fortentwickelt, und das ist auch gut so. Nur schon die technologische Entwicklung erforderte einen erhöhten Koordinations- und auch

Regulierungsbedarf. Inzwischen koordinieren wir nicht bloss auf nationaler, sondern auf internationaler Stufe. Es macht beispielsweise keinen Sinn, die Regulierung der sozialen Medien auf kantonalem Niveau anzustreben und wahrscheinlich auch nicht auf nationalem Niveau. Wir werden das auf internationalem Niveau tun müssen. Dasselbe trifft zu für die Cloudstrategie oder die Regulierung von KI oder für weitere technologische Entwicklungen. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist ein permanentes Thema, und das ist auch richtig so.

### **Können Sie das bitte an einem Beispiel erklären?**

Im Epidemienengesetz war die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in diesem Bereich geregelt. Zum Beispiel: Der Bund beschafft den Impfstoff. Die Kantone impfen. Als die Pandemie ausbrach, begann jeder Kanton mit der Ausarbeitung eines eigenen Impfprogramms mit einer eigenen Software. Einzelne Kantone waren überfordert, wandten sich dann (spät) an das Bundesamt für Gesundheit, das dann nicht mehr in der Lage war, in wenigen Wochen das zu tun, wofür die Kantone monatelang Zeit hatten, was wiederum einzelne Regierungsräte enervierte, etc. Vielleicht müssen wir hier nochmals die Aufgabenteilung anschauen. Weshalb nicht eine Software für das ganze Land? Was man vorher klärt, muss man in der Krise nicht hundert Mal diskutieren.

### **Gibt es auch Krisen, bei denen eine Verlagerung auf die kantonale Ebene sinnvoll ist?**

Sicher. Es gibt unterschiedliche Krisen. Eine Krise wie beim Sturm «Lothar» oder bei einer grossen Überschwemmung ist etwas ganz anderes als eine aussenpolitische Krise oder eine Pandemie. Im ersten Fall ist der Föderalismus ein unerhörter Vorteil, insbesondere, weil die Behörden vor Ort sind, die spezifischen Verhältnisse und die Leute kennen.

### **In einer Krise spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, zwischen denen Zielkonflikte entstehen können, beispielsweise notwendige Konsultationen einerseits und mangelnde Zeit andererseits.**

Ja, das ist richtig. Je verflochtener die Aufgabenteilung ist, desto mehr Konsultationen werden benötigt. Konsultation braucht Zeit, und Zeit ist in einer Krise ein knappes Gut. Daher: Je klarer die Regelungen für den Krisenfall, desto geringer die Irritationen, die ohnehin in der Krise entstehen.

**Welche weiteren Faktoren sind bedeutsam?**

Es kommt oft darauf an, welche Personen wofür zuständig sind. Nicht nur die Institutionen sind wichtig, und die Zusammenarbeit zwischen diesen Institutionen. Die Personen sind mindestens so wichtig, und zwar auf allen Ebenen.

**Hilft die Digitalisierung in der Krise?**

Da bin ich etwas hin- und her gerissen. Zum Beispiel bin ich überzeugt, dass man Konsultationen/Vernehmlassungen mit elektronischen Mitteln beschleunigen und verbessern kann. Etwa mittels einer E-Konsultation, dazu gibt es ein Projekt. Auf der anderen Seite bleibt der persönliche Kontakt auch und gerade in der Krise wesentlich. Einerseits hilft die Digitalisierung gewaltig, etwa in der Kommunikation, der Wirtschaft (denken Sie an das Home Office) oder bei der Produktion von Impfstoffen. Andererseits birgt sie auch Risiken. Kaum vorstellbar, wenn mitten in der Pandemie noch ein grösserer Cyberangriff auf unsere Spitäler erfolgreich gewesen wäre.

**Sie haben mehrfach betont, dass die meisten Krisen und Herausforderungen internationaler Natur sind oder jedenfalls eine internationale Zusammenarbeit erfordern. Andererseits ist die Schweiz von ihrem Regierungssystem her sehr speziell im Vergleich zu ihren Nachbarn. Haben Sie das Gefühl, dass im Ausland die Schweiz in ihrem inneren Wirken verstanden wird?**

Ja und nein! Auf der einen Seite stelle ich fest, dass im Ausland mit einem gewissen Respekt vor allem nach Krisen Bilanz gezogen wird: So schlecht hat es ja in der Schweiz nicht funktioniert. Während der Pandemie musste keinem einzigen Patienten die Aufnahme in ein Spital verweigert werden. Auch erlitt die Schweiz einen recht geringen wirtschaftlichen Einbruch, und wir hatten nie solche Ausgangssperren wie in anderen Ländern. Natürlich war auch eine Portion Glück dabei, aber nicht nur.

**Und auf der anderen Seite?**

...hat die Schweiz in der notwendigen internationalen Zusammenarbeit während einer Krise in der Tat auch Nachteile. Persönliche Kontakte sind dann wichtig. Die Schweiz hat viel weniger Minister als die meisten vergleichbaren Länder. Andere haben zwanzig oder mehr Leute im

Kabinett, wir haben sieben. Zudem ist die Schweiz in internationalen Organisationen nicht unbedingt im selben Umfang vertreten wie andere. Weniger Mitglieder im Kabinett ist umgekehrt ein Vorteil, wenn sie eine Kollegialbehörde sind. Unser Mitberichtsverfahren könnte man nicht durchführen mit 25 Bundesrätinnen und Bundesräten, das ginge nicht.

**Die Schweiz ist seit Beginn dieses Jahres zum ersten Mal nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Was denken Sie, wenn man im Jahr 2025 auf diese erste Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zurückblicken wird, was wird die Schweiz für ihre internen Entscheidungs- und Koordinationsprozesse gelernt haben? Und wie wird die Schweiz ihr internationales Profil geschärft haben?**

Ich glaube wir konnten zeigen, dass eine Mitarbeit als nicht-ständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat mit den schweizerischen Strukturen vereinbar ist. Das war nicht von Anfang an klar, weil wir oft längere interne Prozeduren haben. Die Schweiz kann im Sicherheitsrat wichtige Beiträge liefern und muss ihr Licht nicht unter den Scheffel stellen. Zudem haben wir gesehen, dass es nützlich ist, im Sicherheitsrat dabei zu sein. Als Sicherheitsratsmitglied wird man auch zu anderen Geschäften konsultiert. Man erfährt mehr und kann seine eigenen Interessen besser einbringen. Insgesamt ist die Schweizer Sicherheitsratsmitgliedschaft bislang also eine positive Erfahrung.

**Wird die Schweizer Sicherheitsratsmitgliedschaft dazu beitragen, das oft beklagte Silo-Denken in den Departementen ein bisschen zu überwinden?**

Ja, das ist möglich. Silo-Denken ist ja ein allgemeines Problem; das bezieht sich nicht nur auf die Aussenpolitik. Aber schon die Vorbereitung auf die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat wie auch nun die konkrete Mitarbeit in New York haben sicher zum besseren gegenseitigen Verständnis zwischen den Departementen beigetragen. Man sieht nun etwas besser, dass andere auch einen Punkt haben können und man diesen berücksichtigen kann, ohne deshalb etwas zu verlieren, im Gegenteil.

**Kommen wir abschliessend noch zum Thema Politik und Wissenschaft. Politik ist nicht der Vollzug wissenschaftlicher Erkenntnisse, aber ohne wissenschaftliche Erkenntnisse kann die Politik komplexe Krisen nicht**

**bewältigen. Würden Sie dem zustimmen? Und wie soll das Zusammenspiel zwischen Politik und Wissenschaft in der Schweiz künftig organisiert werden aus Ihrer Sicht?**

Politische Entscheidungsprozesse umfassen in der Tat immer komplexere Fragen. Immer mehr wissenschaftliche und technologische Kontexte spielen eine Rolle. Das zeigte sich während der Pandemie, aber nicht nur dort. Auf vielen Gebieten der Gesetzgebung sollte man namentlich die technologischen und wissenschaftlichen Hintergründe besser kennen. Das geht ohne Unterstützung der Wissenschaft gar nicht mehr.

**Wie sollte die Interaktion zwischen Politik und Wissenschaft gestaltet werden?**

Wissenschaft und Politik sollten sich wesentlich häufiger austauschen. Es müsste einen permanenten Austausch geben, nicht nur während Krisen. Es bedarf eines besseren gegenseitigen Verständnisses der jeweiligen Rollen. Wissenschaftler müssen lernen, wie Politiker denken. Politiker wollen zum Beispiel wissen, was konkret der Regulierungsbedarf ist: Muss ich etwas fördern? Muss ich etwas verbieten? Muss ich etwas besteuern? Und Wissenschaftler sollten nicht verzweifeln, wenn Politiker nicht das machen, was aus ihrer Sicht vielleicht offensichtlich ist. Politik ist nicht immer Vollzug oder Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Andererseits müssen Politiker verstehen, dass Wissenschaftler keine Lobbyisten für Geschäftsinteressen sind, sondern sie haben Erkenntnisse, die sie weitergeben möchten, um eine möglichst nachhaltige Gesetzgebung zu ermöglichen. Wissenschaftler verdienen nichts daran, wenn Politiker wissenschaftsbasierte Entscheide fällen, sie machen das aus Überzeugung. Politiker müssen ferner lernen, dass auch Wissenschaftler sich täuschen können und dass es sich trotzdem lohnt zuzuhören, was zurzeit der Stand des Wissens und des Unwissens ist.

**Müssen Wissenschaftsinstitutionen wie die ETH Zürich nicht schon intern die verschiedenen wissenschaftliche Disziplinen wie Naturwissenschaft und Ingenieurwissenschaft sowie Gesellschafts- und Sozialwissenschaft besser verknüpfen, um so besser auf einen Dialog mit der Politik vorbereitet zu sein?**

Die gegenwärtige ETH-Führung hat nach meinem Dafürhalten sehr gut erkannt, dass Wissenschaftler sich verständlich ausdrücken können



müssen. Es nützt wenig, sich mit Fachausdrücken abzuheben vom Rest, nur um zu zeigen, wie klug man ist. Die angelsächsische Ambition, sich einfach und verständlich (und trotzdem richtig) auszudrücken, könnte man auch hierzulande noch etwas mehr verinnerlichen. Wissenschaftler sollten nicht nur forschen, sie sollten auch lehren und in diesem Sinn «übersetzen». Wer ein Problem wirklich gut verstanden hat, kann es auch verständlich erläutern.

**Die ETH strebt in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und dem VBS im Bereich Krisenmanagement ein Weiterbildungsprogramm an. Ist das sinnvoll?**

Weiterbildung ist immer gut. Die Frage ist aber, welche Gefässe man dafür nutzt. Meiner Erfahrung nach ist Krisenvorbereitung oft zu abstrakt. Im Grundsätzlichen und Abstrakten sind sich in der Regel immer alle einig. Aber wenn die Krise ausbricht, dann sagt der eine, «das musst Du machen» und der andere sagt, «nein, das musst Du machen» und dann haben wir schon den Salat. Daher müsste man Krisen so vorbereiten oder so üben, dass vermehrt die Schwachstellen erkannt werden, um diese dann zu bearbeiten.

**Sollte also mehr konkret geübt werden?**

Wir sind jetzt gerade daran, mit den Kantonen eine grosse Übung vorzubereiten. Dabei stellte ich das Bedürfnis einzelner fest, möglichst viel schon vorab zu erfahren. Eine Übung ist aber nicht dann gut gelaufen, wenn alle Teilnehmer alles gut gemacht haben und sich ein Übungsleiter stolz vor den Medien aufstellen kann, sondern wenn man möglichst viele Schwachstellen festgestellt hat, an die man vorher nicht gedacht hatte.

**Wenn man in einer gegebenen Situation auf alles bestens vorbereitet ist, dann ist es ja keine Krise.**

Genau, und Krisen werden immer stattfinden.

**Herr Bundeskanzler, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.**

*Das Interview führten Oliver Thränert und Andreas Wenger am 28. September 2023 in Bern.*



## **Aktuelle Diskussion**



# Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat

Von Fabien Merz

Seit dem 1. Januar 2023 ist die Schweiz für zwei Jahre erstmals gewähltes Mitglied des UNO-Sicherheitsrates. Die Schweizer Diplomatie konnte während der knapp ersten Hälfte des Mandats wichtige Erfolge erzielen. Gleichzeitig sah sich auch mit substanziellen Herausforderungen konfrontiert.

Im Januar 2023 trat die Schweiz ihr zweijähriges Mandat als gewähltes Mitglied im UNO-Sicherheitsrat (SR) an. Sie betrat damit Neuland. Zwar engagierte sich die Schweiz bereits seit ihrem Beitritt als UNO-Vollmitglied 2002 stark im Rahmen der Organisation und nahm Schlüsselrollen in einigen wichtigen Unterorganisationen ein.<sup>1</sup> Allerdings diente die Schweiz in ihrer nun mehr als zwanzigjährigen UNO-Mitgliedschaft noch nie als gewähltes Mitglied des SR. Dieses Gremium trägt gemäss UNO-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Sich auf eine Mitgliedschaft in diesem für Fragen der internationalen Sicherheit wichtigsten aller Gremien einzulassen, war in der Schweiz nicht unumstritten. Vor allem während der Kandidatur – und somit vor der Einsitznahme – wurde darüber in Politik und Öffentlichkeit rege diskutiert.<sup>2</sup>

- 1 Die Schweiz war zum Beispiel mehrfach Mitglied des UNO-Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC) sowie des UNO-Menschenrechtsrates. Zusätzlich leitet die Schweiz seit 2009 eine Länderkonfiguration (Burundi) in der Kommission für Friedenskonsolidierung und ist seit 2021 Mitglied im Organisationsausschuss dieser Kommission.
- 2 Vor diesem Hintergrund haben sich vorherige Ausgaben des Bulletins zur schweizerischen Sicherheitspolitik unter anderem vertieft mit den Vorbereitungsarbeiten der Schweiz sowie den möglichen Chancen und Herausforderungen dieser Ratsmitgliedschaft auseinandergesetzt. Für eine vertiefte Diskussion über die Rolle nichtständiger Mitglieder im Rat und der Vorbereitungsarbeiten der Schweiz siehe: Fabien Merz, «Chance auf der internationalen Bühne: Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat», in: Oliver Thränert / Benno Zogg (Hrsg.), *Bulletin 2021 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: CSS/ETH, 2021), S. 31–49. Für eine weiterführende Diskussion der Vorbereitungsarbeiten sowie eine Übersicht über die in diesem Rahmen definierten thematischen Prioritäten der Schweiz siehe: Fabien Merz, «Prioritäten der Schweizer UNO-Sicherheitsrats-Mitgliedschaft», in: Julian Kamasas / Fabien Merz / Oliver Thränert (Hrsg.), *Bulletin 2022 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: CSS/ETH, 2022), S. 80–99.

Dieses Kapitel zieht eine erste Zwischenbilanz nach der knapp ersten Hälfte der Schweizer SR-Mitgliedschaft.<sup>3</sup> Dabei soll zunächst ein besonderes Augenmerk auf das zunehmend von internationalen Spannungen geprägte Umfeld gelegt werden. Anschliessend wird einerseits beleuchtet, was der helvetischen Diplomatie bisher besonderes gut gelungen ist, andererseits aber auch, mit welchen Herausforderungen sich die Schweiz im Rat konfrontiert sah. Abschliessend erfolgt ein kurzer Ausblick auf die Anfang 2024 beginnende und bis Ende des Jahres dauernde zweite Hälfte der Schweizer Ratsmitgliedschaft. Dabei wird ein besonderer Fokus auf die Chancen und Herausforderungen gelegt, die im nächsten Jahr auf die Schweiz zukommen werden.

## 1. Ein herausforderndes Umfeld

Unter anderem aufgrund der Machtasymmetrie, die im Rat zwischen den ständigen (P5 für *permanent five*) und den gewählten, nichtständigen Mitgliedern (E10 für *elected ten*) vorherrscht, gilt das Umfeld im SR für letztere allgemein als äusserst herausfordernd.<sup>4</sup> Gleichzeitig hat sich jedoch in der Praxis gezeigt, dass auch gewählte Ratsmitglieder, wenn sie sich entsprechend vorbereiten und während der Mitgliedschaft geschickt vorgehen, konstruktiv einbringen und die Arbeiten des Rats entscheidend beeinflussen können.<sup>5</sup> Gewählte Ratsmitglieder sollten etwa, wann möglich und sinnvoll, im Verbund mit anderen Ratsmitgliedern arbeiten sowie auf Kontinuität setzen, etwa indem sie darauf achten, dass eigene Initiativen auf bereits Erreichtem aufbauen können.<sup>6</sup> Diese Erfahrungswerte sind in die Vorbereitungsarbeiten der Schweiz eingeflossen.

Zudem ist es üblich, dass gewählte Ratsmitglieder sogenannte thematische Prioritäten definieren, das heisst, Themenfelder, die sie

3 Im Rahmen der Rechercharbeiten wurden mehrere Hintergrundgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung geführt.

4 Siehe: Fabien Merz, «Die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 262, 06.05.2020; und Merz, *Chance auf der internationalen Bühne*. In den letzten Jahren häuften sich zwar Initiativen, die darauf abzielten, diesem Umstand entgegenzuwirken. Zum Beispiel indem die E10 enger untereinander kooperieren und sich besser abstimmen. Dennoch bleibt die Machtasymmetrie zwischen den P5 und den E10 ausgeprägt. Siehe: Merz, *Prioritäten der SR-Mitgliedschaft*.

5 Siehe dazu: Merz, *Chance auf der internationalen Bühne*.

6 Siehe dazu: Merz, *Chance auf der internationalen Bühne*; und Merz, *Prioritäten der SR-Mitgliedschaft*.

während ihrer Ratsmitgliedschaft möglichst prioritär versuchen voranzutreiben. Solche priorisierten Themenfelder sollten am besten – dies hatte sich ebenfalls in der Praxis gezeigt – im Einklang mit dem ausserpolitischen Profil des jeweiligen Landes sein. Dies ermöglicht es einem nichtständigen SR-Mitglied, sein themenspezifisches Know-how mit einer gewissen Glaubwürdigkeit einzubringen. Sind diese Voraussetzungen gegeben, bestehen gute Chancen, die entsprechenden Themenbereiche während einer Ratsmitgliedschaft voranzutreiben. Die von der Schweiz gewählten thematischen Prioritäten, (1) das Fördern des nachhaltigen Friedens, (2) der Schutz der Zivilbevölkerung, (3) die Klimasicherheit sowie (4) die Stärkung der Effizienz des Rats erfüllen diese Kriterien. Somit schuf sich die Schweiz gute Voraussetzungen, um während ihrer Ratsmitgliedschaft in den von ihr priorisierten Themenbereichen wichtige Beiträge zu leisten.<sup>7</sup> Die Schweiz hatte sich somit optimal auf die Einsitznahme im Rat vorbereitet.

Erschwerend für die Schweiz kam allerdings hinzu, dass sich die ohnehin bereits sehr angespannte internationale Grosswetterlage nach der russischen Invasion der Ukraine im Februar 2022 nochmals deutlich verschlechtert hat. Dies hatte auch einen Einfluss auf den Sicherheitsrat in New York. Tatsächlich ist der Rat aufgrund der Art und Weise, wie er konzipiert ist und funktioniert, grundsätzlich auf Kooperation unter seinen Mitgliedern angewiesen, um sein Mandat erfüllen zu können. Entscheide des Rats wie Resolutionen benötigen ein qualifiziertes Mehr von neun der insgesamt fünfzehn Stimmen. Aufgrund ihrer Vetomacht, welche es ihnen ermöglicht, Initiativen zu blockieren, können gerade Spannungen unter den P5, den USA, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Russland und China, zu Blockaden und somit letztlich dazu führen, dass der SR sein Mandat nicht oder nur in eingeschränkterem Umfang ausführen kann. Ein extremes Beispiel war die Phase während des Kalten Krieges. Während dieser Periode war der SR aufgrund der ideologischen Fundamentalopposition zwischen der Sowjetunion und ihren Alliierten sowie dem von den USA angeführten westlichen Staatenblock zwar nicht komplett, aber doch weitestgehend handlungsunfähig.<sup>8</sup>

7 Siehe dazu: Merz, *Prioritäten der SR-Mitgliedschaft*.

8 Corinne Bara, «UNO-Friedenssicherung», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 330, 04.10.2023.

Vor diesem Hintergrund ist es umso erstaunlicher, dass der Rat im circa ersten halben bis dreiviertel Jahr nach dem Beginn der russischen Invasion im Februar 2022 besser funktioniert zu haben scheint, als es die im Zuge des Kriegs in der Ukraine verschärften internationalen Spannungen hätten erwarten lassen können. Dabei schienen sich die Ratsmitglieder und allen voran die P5 implizit auf einen Ansatz der Kompartimentalisierung geeinigt zu haben, wobei bei den weniger umstrittenen Dossiers versucht wurde, weiterhin auf eine möglichst pragmatische Art und Weise zu kooperieren. Dieser Pragmatismus unter den Ratsmitgliedern hat, zur Überraschung vieler Beobachterinnen und Beobachter, dazu geführt, dass der Rat in der ersten Phase nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges in der Mehrheit der von ihm behandelten Dossiers grösstenteils handlungsfähig geblieben ist.<sup>9</sup>

Die meisten Beobachterinnen und Beobachter sind sich jedoch einig, dass die anfängliche Bereitschaft zur pragmatischen Kooperation unter den Ratsmitgliedern, und allen voran unter den westlichen P5 (auch P3 für *permanent three* genannt) einerseits und Russland andererseits, gegen Ende 2023 allmählich zu erodieren begann. Dieser Trend hin zu einer fortschreitenden Polarisierung im Rat scheint sich seit dem Beginn des Schweizer Mandats im Januar 2023 kontinuierlich verstärkt zu haben. Besonders kam dies in einer harscher und zum Teil auch ideologischer werdenden Rhetorik zwischen den P3 und Russland zum Tragen. Moskau begann, sein Störpotenzial im Rat vermehrt auszuspielen, zum Beispiel durch eine ungehemmtere Androhung oder Nutzung des Vetos, zunehmend auch in Bereichen, die vordergründig weit entfernt von russischen Schlüsselinteressen zu liegen schienen.<sup>10</sup> Zudem inszenierte sich Russland, und teilweise auch China, vermehrt als Verfechter gewisser Anliegen des Globalen Südens. Unter anderem stellte sich Moskau vermehrt gegen UNO-Mandate, die sich mit Menschenrechten, Geschlechterfragen, der Zivilgesellschaft und ähnlichen Initiativen

9 Davon ausgenommen sind natürlich diejenigen Konfliktsituationen, in denen eines der P5 seine Interessen durch ein potenzielles Handeln des SR gefährdet sieht und bereit ist, dies mit einem Veto oder einer Vetoandrohung zu verhindern.

10 Russland ist unter den P5 das Land, welches das Veto mit grossem Abstand am häufigsten nutzt. Seit der Annexion der Krim im Frühjahr 2014 hat Russland fünfundzwanzigmal auf das Veto zurückgegriffen. China hat im gleichen Zeitraum neun, die USA drei Vetos ausgesprochen. Frankreich hat sein letztes Veto 1976 und das Vereinigte Königreich ihr letztes Veto 1989 ausgesprochen. Die Anzahl russischer Vetos hat seit 2014 und besonders seit der russischen Invasion der Ukraine Anfang 2022 kontinuierlich zugenommen. Siehe: Dag Hammarskjöld Library, <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>, UNO, Zugriff am 10.10.2023.



befassen und entsprechend als Eingriff in die Souveränität der betroffenen Staaten und als Förderung westlich-liberaler Werte dargestellt werden.<sup>11</sup> Das vielleicht einschneidendste Beispiel sind die jüngsten Ereignisse in Mali. Nachdem ein Militärputsch dort einen Machtwechsel herbeiführte, erwirkte Malis neue Regierung gemeinsam mit russischer Unterstützung im SR Ende Juli 2023 die Beendigung der MINUSMA<sup>12</sup>, einer der gegenwärtig zahlenmässig grössten UNO-Friedensmissionen, unter anderem weil die UNO Menschenrechtsverletzungen des neuen malischen Regimes angeprangert hatte.

Ein gutes Beispiel, welches die Auswirkungen der zunehmenden Polarisierung auf die Handlungsfähigkeit des SR verdeutlicht, hängt mit dem humanitären Dossier in Syrien zusammen. Der durch den SR im Zuge des syrischen Bürgerkriegs erwirkte humanitäre Zugang zum Nordwesten des Landes wurde seit 2013 und trotz kontinuierlicher russischer Opposition regelmässig und zuletzt zu Beginn 2023, unter anderem unter Mitwirkung der Schweiz, durch den SR erneuert. Somit war es den Ratsmitgliedern seit 2013 gelungen, in diesem Dossier jeweils eine für alle Mitglieder akzeptable Kompromisslösung zu finden. Die erneute Verlängerung dieses Mechanismus, die im Juni 2023 anstand, wurde jedoch durch ein russisches Veto blockiert. Aufgrund der zentralen Rolle, welche die Schweiz als Co-Federführerin für das humanitäre Dossier in Syrien in diesem Zusammenhang spielte, wird sich das nächste Kapitel vertieft mit diesen Geschehnissen auseinandersetzen.

Die Schweiz sah sich 2023 mit einer ganz besonders herausfordernden Ausgangslage konfrontiert.

Gegenwärtig ist der Rat zwar noch bei Weitem nicht an einem Punkt angelangt, an dem er ähnlich wie während des Kalten Kriegs als nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt handlungsfäh galt. Dennoch scheint es für die Ratsmitglieder einschliesslich der P5 zunehmend schwieriger zu werden, sich auf Kompromisslösungen zu einigen. Sollte dieser Trend anhalten, ist indes damit zu rechnen, dass der Rat je länger, desto mehr in einer wachsenden Anzahl an Dossiers in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt und somit weniger gut imstande

11 Bara, *UNO-Friedenssicherung*.

12 MINUSMA steht für *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*.

sein wird, sein Mandat zu erfüllen. Die eskalierende Situation im Nahen Osten im Nachgang zum 7. Oktober hat das Potenzial, eine weitere Komplexitätsebene in den Beziehungen zwischen den P5 hinzuzufügen und die Dichotomien noch weiter zu verstärken.

Diese Dynamiken im Rat bringen für gewählte Mitglieder wie die Schweiz zusätzliche Herausforderungen mit sich. Tatsächlich kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass ein stark polarisierter und von Spannungen und Misstrauen geprägter SR den ohnehin bereits beschränkten Handlungsspielraum gewählter Ratsmitglieder zusätzlich einschränkt. Obwohl argumentiert werden kann, dass ein gewisses Mass an Uneinigkeit unter den anderen Ratsmitgliedern es gerade Ländern mit dem aussenpolitischen Profil der Schweiz ermöglichen kann, sich im Rat als Vermittler zu positionieren und Kompromisse zu finden, muss doch davon ausgegangen werden, dass zu starke Spannungen unter den Ratsmitgliedern eine solche Positionierung erschweren oder im Extremfall gar verunmöglichen. Letztlich kann nur erfolgreich vermittelt werden, wenn auch ein gewisser Kompromisswille vorhanden ist. Zusätzlich erschwerend kommt hinzu, dass eine starke Polarisierung im Rat die Wahrscheinlichkeit erhöhen dürfte, dass westliche Staaten, im SR allen voran die P3, also die USA, das Vereinigte Königreich und Frankreich, Solidarität von den anderen Ratsmitgliedern einfordern. Dies kann den Handlungsspielraum, gerade von Ländern wie der Schweiz, die traditionell eine unabhängige Aussenpolitik pflegen, weiter einschränken.

Die Ausgangslage für gewählte Ratsmitglieder ist aufgrund struktureller Faktoren und des daraus resultierenden Machtgefälles zwischen den P5 und den E10 ohnehin herausfordernd. Für die Schweiz kamen 2023 vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs in der Ukraine allerdings die verstärkten internationalen Spannungen und deren Effekte auf die Ratsdynamiken als zusätzlich erschwerender Faktor hinzu. Die Schweiz sah sich bei ihrem Mandatsantritt Anfang 2023 und trotz einer äusserst effektiven Vorbereitung daher mit einer ganz besonders herausfordernden Ausgangslage konfrontiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie es der Schweiz in der knapp ersten Hälfte ihrer Ratsmitgliedschaft gelungen ist, in diesem Umfeld zu navigieren, welche Erfolge sie dabei erzielen konnte und mit welchen Herausforderungen sie sich konfrontiert sah.

## 2. Rückblick auf 2023

Die Schweiz hatte sich im Rahmen ihrer Vorbereitungsarbeiten vorgenommen, sich nebst dem Vorantreiben ihrer thematischen Prioritäten auf der gesamten Bandbreite der vom Rat behandelten Themen und geografischen Kontexte glaubwürdig einbringen zu können. Dies gilt aufgrund der grossen Anzahl und der Diversität der im SR behandelten thematischen und geografischen Dossiers sowie der hohen Sitzungsfrequenz als kein leichtes Unterfangen, besonders für ein kleineres Land wie die Schweiz, welches zudem noch zum ersten Mal als gewähltes Ratsmitglied dient.<sup>13</sup>

### 2.1 Wichtige Erfolge trotz einer herausfordernden Ausgangslage

Trotzdem scheint es der Schweiz bisher gut gelungen zu sein, auf der gesamten Bandbreite der vom SR behandelten Dossiers glaubwürdig mitzuarbeiten. Hier konnte die Schweiz unter anderem von ihrem verhältnismässig grossen Aussennetz profitieren. Dadurch verfügt sie in einer grossen Anzahl der vom SR behandelten geografischen Dossiers über eigene Informationskanäle und somit über gute Kenntnisse der entsprechenden Kontexte. Diese Kenntnisse konnten dank einer exzellenten Vorbereitung und gut funktionierenden Koordinierungs- und Informationsverarbeitungsprozessen effektiv in eine grosse Anzahl der im Rat behandelten Dossiers konstruktiv eingebracht werden. Als besonders positiv zu werten ist zudem, dass die Schweiz auch in den meisten derjenigen Fälle überzeugend mitarbeiten konnte, in denen der Rat aufgrund seiner fortschreitenden Polarisierung nicht oder nur eingeschränkt imstande war, angemessen zu handeln. Beispiele dafür sind etwa die erneuten Gewaltausbrüche im Sudan sowie die jüngsten Militärputsche in Mali und Niger. Dies sind allesamt Situationen, in denen die Schweiz – trotz des relativen Handlungsunvermögens des Rats – durch ihre Beiträge positiv auffallen konnte. Vor dem Hintergrund der Beendigung der MINUSMA in Mali, war es der Schweiz beispielsweise gelungen, im Verbund mit anderen Ratsmitgliedern dazu beizutragen, einen von der malischen Regierung gewünschten unrealistisch schnellen Abzug der

13 Adam Lupel / Lauri Mälksoo, «A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council», *International Peace Institute*, 15.04.2019.

UNO-Friedenstruppen zu verhindern, sodass die MINUSMA einigermaßen geordnet abziehen und die Übergangsphase unter den gegebenen Umständen somit so effektiv wie möglich ausgestaltet werden kann.

Zudem gelang es der Schweiz ungeachtet der äusserst herausfordernden Situation im Rat, im Bereich ihrer thematischen Prioritäten beachtenswerte Fortschritte zu erzielen. Bei ihrer ersten thematischen Priorität, *der Förderung des nachhaltigen Friedens*, hatte sich die Schweiz unter anderem vorgenommen, dazu beizutragen, die UNO-Friedensförderung wirksamer zu gestalten, sich für eine bessere Einhaltung der Menschenrechte, für einen besseren Schutz von Minderheiten sowie der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an Friedensprozessen und UNO-Friedensmissionen, auch bekannt als die *Woman, Peace and Security* (WPS) Agenda, einzusetzen.<sup>14</sup>

In diesem Zusammenhang konnte die Schweiz wichtige Beiträge zur Erneuerung von verschiedenen UNO-Missionen, die im Verlauf des Jahres anstanden, und dadurch auch zu einer weiteren und in vielen Fällen dringend benötigten Stabilisierung der betroffenen Kontexte leisten. Beispiele dafür sind die Verlängerung der UNOWAS in Westafrika und dem Sahel, der UNMISS im Südsudan, der UNAMI im Irak, der UNAMA in Afghanistan sowie der UNIFIL im Libanon.<sup>15</sup> Dadurch, dass die Schweiz bei den anstehenden Mandatserneuerungen der entsprechenden UNO-Missionen unter anderem auch besonders darauf achtete, dass die in den Mandaten festgehaltenen Ziele im Einklang mit den jeweils zur Verfügung stehenden Mittel standen, konnte zudem zu einer wirksameren Gestaltung der UNO-Friedensförderung beigetragen werden. Im Mai 2023, während der Schweizer Ratspräsidentschaft,<sup>16</sup> reiste die Vorsteherin des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bundesrätin Viola Amherd, nach New York, um eine

14 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), «Schweizer Schwerpunkte für den UNO-Sicherheitsrat», EDA, 31.08.2022.

15 UNOWAS steht für *United Nations Office for West Africa and the Sahel*, UNMISS für *United Nations Mission in South Sudan*, UNAMI für *United Nations Assistance Mission for Iraq*, UNAMA für *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* und UNIFIL für *United Nations Interim Force in Lebanon*.

16 Die Mitglieder des SR nehmen die Ratspräsidentschaft turnusgemäss in der alphabetischen Reihenfolge der englischen Staatennamen wahr. Während eines zweijährigen Mandats kommt gewählten Ratsmitgliedern diese Rolle üblicherweise ein bis zwei Mal zu. Der dem Rat vorsitzende Staat leitet die Sitzungen, stellt einen reibungslosen Ablauf der Ratsgeschäfte sicher und vertritt den Rat gegen aussen und gegenüber anderen UNO-Organen. Der Ratsvorsitz bietet den gewählten Ratsmitgliedern immer auch eine gute Chance, ihre thematischen Prioritäten für die Ratsmitgliedschaft in den Fokus zu stellen und dem Rat Impulse für sein Handeln zu geben.

Ratssitzung zur Finanzierung der von der UNO mandatierten friedensunterstützenden Missionen der Afrikanischen Union (AU) zu leiten. Durch ihre Vertretung auf höchster politischer Ebene gelang es der Schweiz, das Vorhaben der derzeitigen afrikanischen SR-Mitglieder politisch zu stärken, welches auf einen Ratsbeschluss abzielt, der eine vorhersehbare, nachhaltige und flexible Finanzierung für AU-Missionen sicherstellen soll. Vor dem Hintergrund einer vermehrten Kooperation der UNO mit regionalen Organisationen wie der AU bei Friedenssicherungseinsätzen<sup>17</sup> wäre ein solcher Ratsbeschluss ein wichtiger Schritt für die internationale Friedenssicherung.

Ferner hat die Schweiz bei den anstehenden Mandatserneuerungen darauf geachtet, dass – wo möglich und sinnvoll – WPS-spezifische Elemente beibehalten oder stärker berücksichtigt wurden. Den Stellenwert des Themenkomplexes widerspiegelnd und gleichzeitig den Schweizer Forderungen in diesem Bereich Nachdruck verleihend, war die Schweiz im März 2023 zudem mit Bundespräsident Alain Berset auf höchster politischer Ebene an einer Ratsdebatte zur WPS-Agenda vertreten. Dabei schlug Berset unter anderem vor, die WPS-Agenda durch konkrete Massnahmen in Bezug auf Budget, Personal und Politik weiter voranzutreiben.<sup>18</sup> Überdies konnte die Schweiz im Rahmen ihrer Rolle als Co-Vorsitzende einer entsprechenden informellen Expertengruppe dazu beitragen, die Umsetzung der WPS-Agenda im Rat besser zu koordinieren. Ein Dossier, wo dies auch dank der Arbeit der Schweiz in New York und im Feld besonders gut gelungen ist, ist Kolumbien.

Der Schweiz ist es bisher gut gelungen, auf der gesamten Bandbreite der Dossiers glaubwürdig mitzuarbeiten.

Während der Schweizer Ratspräsidentschaft im Mai 2023, welche gewählten Mitgliedern jeweils gute Chancen bietet, die eigenen thematischen Prioritäten in den Fokus zu stellen, organisierte die Schweiz zudem eine dem Thema der Förderung des nachhaltigen Friedens gewidmete Ratsdebatte. Die am 3. Mai 2023 vom Vorsteher der Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA),

17 Bara, *UNO-Friedenssicherung*.

18 EDA, «Was macht die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat», EDA, 08.10.2023.

Bundesrat Ignazio Cassis, präsierte Veranstaltung zielte darauf ab, unter den Ratsmitgliedern die Bedeutung des gegenseitigen Vertrauens zu unterstreichen, um somit die Fähigkeit des Rats zu erhöhen, nachhaltigen Frieden zu fördern. In diesem Rahmen unterbreitete die Schweiz auch konkrete Vorschläge, um dieses Ziel zu erreichen. Dabei geht es vor allem um die Stärkung des gemeinsamen Vertrauens in einen normativen Rahmen, mehr Inklusion und das Zurückgreifen auf wissenschaftlich fundierte Fakten. Die Diskussion ermöglichte zudem, die Beiträge der technischen Expertise des internationalen Genfs im Bereich Frieden und Sicherheit ins Schaufensterlicht zu rücken. Solche Initiativen erscheinen gerade vor dem Hintergrund eines zunehmend polarisierten Rats als besonders wichtig.

Den Grundsatz einer besseren Einhaltung der Menschenrechte liess die Schweiz in allen ihren relevanten Beiträgen im SR einfließen. Ein anschauliches Beispiel war die Positionierung der Schweiz im Rat bezüglich der internationalen Terrorismusbekämpfung. In diesem Zusammenhang hat sich die Schweiz bei einer entsprechenden Sitzung im Rat im Februar 2023 zwar für eine effektive und international abgestimmte Terrorismusbekämpfung eingesetzt, gleichzeitig aber dafür plädiert, dass Menschenrechte sowie das humanitäre Völkerrecht auch in diesem Kontext strikt eingehalten werden müssen.

Im Bereich ihrer zweiten thematischen Priorität, *des Schutzes der Zivilbevölkerung*, hatte sich die Schweiz zum Ziel gesetzt, sich für eine striktere und umfassendere Einhaltung des humanitären Völkerrechts, insbesondere was die Kriegsführung und den Schutz der Zivilbevölkerung betrifft, einzusetzen. Dabei soll ein besonderes Augenmerk auf den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten, von Patienten, Flüchtenden, medizinischem Personal und entsprechenden Einrichtungen, Transporten sowie von kritischer Infrastruktur gesetzt werden. Weiter geht es der Schweiz um Verbesserungen in folgenden Bereichen: die strafrechtliche Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts; die Einhaltung der Menschenrechte; den Schutz von Minderheiten in Konflikten; die Ernährungssicherheit in Konfliktregionen.<sup>19</sup>

Auch hier konnte die Schweiz wieder durch eine Vertretung auf höchster politischer Ebene glänzen und somit unter anderem ihren

19 EDA, *Schweizer Schwerpunkte*.

Forderungen auch mehr Nachdruck verleihen. So leitete Bundespräsident Berset im Rahmen der Schweizer Ratspräsidentenschaft am 23. Mai 2023 eine offene Debatte zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten. Berset forderte unter anderem eine konsequentere Anwendung der entsprechenden Instrumente des Rats und schlug konkrete Wege vor, wie dies erreicht werden könnte.<sup>20</sup> Ebenfalls konnte die Schweiz durch ihre Beiträge an die Erneuerung der oben bereits erwähnten UNO-Missionen gleich mehrere der unter ihrer zweiten thematischen Priorität subsumierten Bereiche vorantreiben. Viele derjenigen Mandate, die unter anderem durch den Beitrag der Schweiz verlängert werden konnten, beinhalten Aspekte, die unter die Schweizer Priorität des nachhaltigen Friedens fallen. So umfasst etwa die Aufgabe der UNMISS im Südsudan, welche am 15. März 2023 auch durch die Unterstützung der Schweiz verlängert wurde, unter anderem auch den Schutz der Zivilbevölkerung, die logistische Unterstützung der humanitären Hilfe, die Förderung des humanitären Völkerrechts sowie die Stärkung der Menschenrechte. Dies sind alles Bereiche, die auch zur zweiten thematischen Priorität der Schweiz gehören.

Nebst der konsequenten Verurteilung der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine verurteilte die Schweiz im Rahmen ihrer Bestrebungen, sich für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung einzusetzen, ebenfalls wiederholt die systematischen russischen Angriffe auf die ukrainische zivile Infrastruktur. An einer Sitzung am 13. Januar 2023 zur Situation in der Ukraine unterstrich die Schweizer UNO-Botschafterin Pascale Baeriswyl zum Beispiel die weitreichenden Folgen der wiederholten russischen Angriffe auf die ukrainische Energieinfrastruktur, darunter die Beeinträchtigung wichtiger Einrichtungen wie Krankenhäuser und Wasserversorgungssysteme. Die Botschafterin forderte Russland dazu auf, diese Angriffe unverzüglich einzustellen. Weiter hielt die Schweiz, gemeinsam mit Mosambik und anlässlich des Weltwassertags am 22. März 2023, den Sicherheitsrat dazu an, sich im Rahmen eines informellen Treffens mit

20 Zu den von Berset aufgezählten Punkten zählt erstens die Aufforderung, Angriffe auf überlebenswichtige Güter der Zivilbevölkerung zu beenden. Zweitens muss der volle, schnelle, sichere und ungehinderte humanitäre Zugang zu allen Bedürftigen gewährleistet sein. Drittens müssen Konfliktparteien, die das Aushungern von Zivilisten als Kriegsmethode einsetzen, zur Rechenschaft gezogen werden. Viertens fordert die Schweiz den vollständigen Einbezug von Frauen bei allen Prozessen zum Schutz der Zivilbevölkerung. Und fünftens muss gewährleistet werden, dass die Zivilbevölkerung dort gut geschützt bleibt, wo sich UNO-Friedensmissionen zurückziehen. Siehe: EDA, «Was macht die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat», EDA, 23.05.2023.

dem Schutz des Zugangs zu Wasser und der sanitären Infrastrukturen in bewaffneten Konflikten auseinanderzusetzen. Es war das erste Mal überhaupt, dass eine Ratssitzung diesem Thema gewidmet war. Unter anderem konnten dadurch die Ratsmitglieder für diese Thematik sensibilisiert werden.

Als langjährige Unterstützerin des Internationalen Strafgerichtshof (*International Criminal Court*, ICC) und seiner Bestrebungen, sich für eine lückenlose strafrechtliche Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts einzusetzen, setzte sich die Schweiz zudem im Rat wiederholt für eine Stärkung des Strafgerichtshofs in Den Haag ein. An einer Sitzung am 25. Januar 2023 zur Situation in der südsudanesischen Region Darfur plädierte die Schweiz zum Beispiel für ein effizienteres Zusammenspiel zwischen dem ICC und UNO-Organen wie dem Sicherheitsrat. Dies steht auch im Einklang mit der Rolle der Schweiz als sogenannter *Focal Point* für Themen, die den ICC betreffen, eine Aufgabe, die sich die Schweiz mit Japan teilt. Anlässlich des 25-jährigen Bestehens des Römischen Statuts des ICC führte die Schweiz zudem den Vorsitz eines Treffens des SR und warb für eine uneingeschränkte Unterstützung des ICC. Die Schweiz konnte dadurch die Visibilität und die politische Unterstützung für den ICC erhöhen. Somit konnte die Schweiz einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen die Strafflosigkeit, unter anderem auch bei der Verletzung des humanitären Völkerrechts, leisten.

Im Bereich der *Klimasicherheit*, der dritten thematischen Priorität, hatte sich die Schweiz in erster Linie zum Ziel gesetzt, die sicherheits- und friedenspolitisch relevanten Auswirkungen des Klimawandels im Rat zu thematisieren und mögliche Lösungsansätze zu identifizieren.<sup>21</sup> Ähnlich wie bei den beiden ersten thematischen Prioritäten gelang es der Schweiz auch im Bereich der Klimasicherheit, über den Vektor der Mandatserneuerungen von UNO-Missionen wichtige Erfolge zu erzielen. Die Schweiz hat sich etwa erfolgreich dafür eingesetzt, dass bei der Mitte Februar 2023 per Ratsresolution verabschiedeten Mandatserneuerung der UNO-Mission im Südsudan (UNMISS) Elemente aus dem Bereich der Klimasicherheit integriert wurden. Ende Mai 2023 wurde zudem das Mandat der Unterstützungsmission der UNO für den Irak,

21 EDA, *Schweizer Schwerpunkte*.



der UNAMI, verlängert. Auch hier setzte sich die Schweiz dafür ein, dass die Aspekte der Klimasicherheit im Mandat beibehalten beziehungsweise gestärkt wurden. Weiter ist die Schweiz bei den Verhandlungen des Mandats der UNMISS dafür eingestanden, dass der UNO-Generalsekretär in seiner Berichterstattung an den Sicherheitsrat neu auch auf die Risiken im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels Bezug nimmt.

Ferner konnte die Schweiz in ihrer Rolle als Co-Vorsitzende der informellen Expertengruppe zu Klima und Sicherheit dazu beitragen, gemeinsam mit globalen Expertinnen und Experten die operativen Herausforderungen zu erörtern, die sich aus klimabedingten Sicherheitsrisiken für UNO-Missionen und andere Operationen ergeben. Diese Erfolge im Bereich der Mandatserneuerungen sind vor dem Hintergrund der Bestrebungen der ständigen Mitglieder Russland und China, jegliche mit dem Themenkomplex der Klimasicherheit zusammenhängende Elemente aus UNO-Mandaten möglichst auszuschliessen, als wichtige Erfolge zu werten. In diesem Zusammenhang ist ferner zu beachten, dass in gewissen Fällen allein das Sichern des Status quo, also das einfache Beibehalten klimasicherheitsspezifischer Bestimmungen, bereits als Teilerfolge gelten können.

Einen weiteren wichtigen Erfolg erzielte die Schweiz mit der im Juni 2023 gemeinsam mit den Ratsmitgliedern Malta, Mosambik und Vereinigte Arabische Emirate vorgelegten «Gemeinsamen Absichten zu Klima, Frieden und Sicherheit». Diese Erklärung unterstützen inzwischen auch die Ratsmitglieder Albanien, Frankreich, Gabun, Japan, Vereinigtes Königreich und die USA. Damit sind elf der vierzehn Sicherheitsratsmitglieder beteiligt, was für eine qualifizierte Mehrheit im Rat ausreicht. Die Unterzeichner verpflichten sich, regelmässig Sitzungen zum Thema einzuberufen, sich als Ratspräsidenten zu koordinieren, den Zusammenhang zwischen Klimawandel, Frieden und Sicherheit in Sicherheitsratstexte aufzunehmen und die Mandate von UNO-Missionen mit Aufträgen zur Abschätzung und Bewältigung entsprechender Risiken zu versehen. Der Klimawandel wird in dieser Erklärung zudem als «die entscheidende Herausforderung unserer Zeit» benannt. Auch dies ist als wichtiger Erfolg zu werten, unter anderem, weil damit das Thema Klimasicherheit nachhaltiger auf der Agenda des Rates etabliert wird – ein Vorhaben, gegen das sich die beiden ständigen Mitglieder

Russland und China sowie teilweise einzelne gewählte Mitglieder wie zuletzt Brasilien stark gewehrt hatten.<sup>22</sup>

Im Bereich der vierten thematischen Priorität der Schweiz, *der Steigerung der Effizienz des Rats*, hatte sich die Schweiz in erster Linie zum Ziel gesetzt, die Abläufe, die Handlungsfähigkeit sowie die Rechenschaftspflicht des SR zu verbessern. Zudem soll die Rechtsstaatlichkeit von vom SR verabschiedeten Sanktionsregimes verbessert werden.<sup>23</sup> Die Schweiz setzt sich als UNO-Mitglied schon seit Längerem konsequent für derartige Ratsreformen ein, unter anderem auch im Rahmen überregionaler Ländergruppen. Sie war zum Beispiel 2005 Mitbegründerin der sogenannten *small five* (S5)-Ländergruppe und ist gegenwärtig Koordinatorin der 2013 gegründeten und derzeit 27 Staaten umfassenden *Accountability, Coherence and Transparency* (ACT)-Ländergruppe.

Als SR-Mitglied konnte die Schweiz verschiedene Initiativen der ACT-Ländergruppe in den Rat tragen und ihnen somit zu mehr Visibilität und Legitimität verhelfen. Die ACT-Ländergruppe hatte zum Beispiel 2015 eine Initiative lanciert, die darauf abzielt, den Vetogebrauch durch die P5 einzuschränken, wenn dieses den SR daran hindert, sich Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen wie Genoziden oder Massengräuertaten anzunehmen. Als SR-Mitglied warb die Schweiz wiederholt stark für diese Initiative und trug entsprechend dazu bei, dass nun mehr als zwei Drittel der UN-Mitgliedstaaten einen entsprechenden *«Code of Conduct»* unterstützen. Obwohl dies zwar keine bindende Wirkung hat, erhöht sich somit zumindest der politische Druck auf die P5, in Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen auf einen Gebrauch des Vetos zu verzichten. Solche Initiativen erscheinen gerade vor dem Hintergrund eines Rats, der zunehmend Mühe hat, seine Handlungsfähigkeit zu bewahren, als besonders wichtig.

Weiter gelang es der Schweiz, wichtige Beiträge zu einer besseren Zusammenarbeit unter den gewählten Ratsmitgliedern zu leisten. Die E10 stellen zwei Drittel des Rats. Da ein Ratsbeschluss – beispielsweise eine Resolution – neun Ja-Stimmen benötigt, sind die E10 für das

22 Russland hatte zum Beispiel im Dezember 2021 mit einem Veto das Verabschieden einer von den gewählten Ratsmitgliedern Irland und dem Niger vorgeschlagenen thematischen Resolution zur Klimasicherheit verhindert. Dies, obwohl insgesamt 113 UNO-Mitgliedstaaten Co-Sponsoren waren und der Resolutionsentwurf entsprechend über weitreichende politische Unterstützung verfügte. Siehe: Merz, *Prioritäten der SR-Mitgliedschaft*.

23 EDA, *Schweizer Schwerpunkte*.

Funktionieren des Rates von zentraler Bedeutung. Vor diesem Hintergrund trafen sich auf Initiative der Schweiz im August 2023 in Genf und in der Nähe von Montreux die zehn amtierenden und die fünf für die Periode 2024–2025 neu gewählten nichtständigen Mitglieder des Rates. Ziel des Treffens war es, den Wissenstransfer und die Vernetzung unter den E10 zu verbessern und die Kontinuität der Arbeit des Rates zu fördern. Darüber hinaus stärken solche Initiativen die Fähigkeit der gewählten Mitglieder, die Agenda, die Arbeitsmethoden und die Entscheidungsprozesse des Rates effektiver zu beeinflussen. Dies ist, gerade vor dem Hintergrund des eingeschränkten Handlungsspielraums, mit dem sich gewählte Ratsmitglieder oft konfrontiert sehen, besonders wichtig und trägt zu einem effizienteren, transparenteren und wirksameren Sicherheitsrat bei. Den Aspekt einer verbesserten Kooperation unter den E10 weiter hervorhebend, vertrat Bundesrat Cassis im September 2023 die Schweiz an einem gemeinsamen «*Point de Presse*» der zehn gewählten Ratsmitglieder in New York. Die zehn gewählten Ratsmitglieder nutzten diese Gelegenheit öffentlichkeitswirksam, um ihren Zusammenhalt zu unterstreichen.

## 2.2 Schwerwiegende Herausforderungen

Trotz dieser Erfolge und vor dem Hintergrund der gegenwärtig zunehmend angespannten Lage im Rat war allerdings ebenfalls absehbar, dass sich die Schweizer Diplomatie auch mit gewichtigen Herausforderungen konfrontiert sehen würde. Die grösste dieser Herausforderungen hing zweifelsfrei mit dem Dossier der humanitären Hilfe in Syrien und spezifisch mit der grenzüberschreitenden humanitären Hilfe für den Nordwesten des Landes zusammen. Ein entsprechendes SR-Mandat bestand seit 2013 und hatte zum Ziel, im Zuge des syrischen Bürgerkriegs der UNO und ihren Partnerorganisationen zu ermöglichen, zeitweise über vier Millionen Menschen im von Rebellen kontrollierten Nordwesten von Syrien mit humanitärer Hilfe zu versorgen, ohne dabei vom Einverständnis des syrischen Regimes Bashar al-Assads abhängig zu sein. Dieses Mandat wurde trotz der Opposition Russlands, das sich auf den Standpunkt stellt, dass dies die Souveränität des syrischen Staates verletze, seither regelmässig und oft dank der Vermittlungsbestrebungen gewählter Ratsmitglieder erneuert.

Aufgrund der sich zunehmend verhärtenden russischen Position wurde das Erneuern des Mandats allerdings von Jahr zu schwieriger

und auf Verlangen Russlands hin schrittweise eingeschränkt. Dies in erster Linie, indem die passierbaren Grenzübergänge zwischen der Türkei und Syrien von ursprünglich drei auf zuletzt einen und die Zeitabstände zwischen den Mandatserneuerungen von ursprünglich einem Jahr auf zuletzt sechs Monate reduziert wurden. 2021 und 2022, also vor der Einsitznahme der Schweiz, war es dank der Bemühungen der beiden gewählten Ratsmitglieder Irland und Norwegen, der beiden Co-Federführern für das humanitäre Dossier in Syrien, gelungen, die Resolution trotz einer sich verhärtenden russischen Opposition nochmals zu erneuern. Viele Beobachterinnen und Beobachter hatten besonders 2022 daran gezweifelt, dass eine Erneuerung aufgrund der sich im Zuge des Ukrainekrieges verstärkten Spannungen mit Russland und den westlichen Ratsmitgliedern gelingen würde.

Bei ihrem Mandatsantritt Anfang 2023 übernahm die Schweiz, gemeinsam mit Brasilien, die Co-Federführung für das humanitäre Dossier in Syrien und entsprechend die Führung für die Erneuerung des Mandats, welches den humanitären Zugang zum Nordwesten des Lands sicherstellt. Zwar gelang es unter anderem dank der geschickten Vermittlungsbestrebungen der Schweiz und Brasiliens, das im Januar 2023 wieder zur Erneuerung anstehende Mandat nochmals zu erneuern. Dies darf, gerade vor dem Hintergrund des sich ab Anfang 2023 weiter polarisierenden Rats, als wichtiger Erfolg für die Schweiz gewertet werden. Russland hatte allerdings im Zuge der Verhandlungen im Januar erzwungen, dass das Mandat bereits im Juli 2023 wieder erneuert werden musste. Entsprechend hat die Schweiz im Sommer gemeinsam mit Brasilien und nach langen und schwierigen Verhandlungen einen erneuten Kompromissvorschlag zur wiederholten Mandatserneuerung ausgearbeitet. Obwohl alle anderen Ratsmitglieder diesem Kompromissvorschlag zustimmten, scheiterte die Mandatserneuerung letztlich an einem Veto Russlands.

Während den der Beendigung des Mandats nachfolgenden Diskussionen, unter anderem auch in der UNO-Generalversammlung,<sup>24</sup> wurde die Schweiz für ihre Bemühungen in ihrer Rolle als Co-Federführerin von einer überwiegenden Mehrheit der UNO-Mitgliederstaaten – unter

24 Gestützt auf eine Resolution der UNO-Generalversammlung wird seit April 2022 jeder Vetogebruch im SR in der Generalversammlung diskutiert. Diese Massnahme zielt darauf ab, die Schwelle für einen Vetogebruch durch die PS zu erhöhen. UNO-Generalversammlung, «General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto», in: *General Assembly Meeting Coverage*, 26.04.2022.

anderem sogar von China, welches ansonsten eher russische Positionen unterstützt – gelobt. Nicht ebenso eindeutig, aber dennoch im Grundtenor ähnlich wohlwollend gegenüber der Rolle der Schweiz, fiel das Verdikt unter unabhängigen Beobachterinnen und Beobachtern aus. Dies deutet darauf hin, dass das Scheitern der entsprechenden Mandatsverlängerung weniger mit einem Scheitern der Schweiz in ihrer Rolle als Co-Federführerin und viel mehr als das Resultat eines vor dem Hintergrund der sich verschärfenden internationalen Spannungen im Rat zunehmend antagonistisch auftretenden Russlands verstanden werden muss. Somit ist die im Juli 2023 gescheiterte Erneuerung des SR-Mandats für die humanitäre Hilfe in Syrien ein typisches Beispiel, welches unter anderem zwei wichtige und für die Schweizer SR-Mitgliedschaft relevante Sachverhalte exemplifiziert.

*Erstens* zeigt diese Episode auf, wie geopolitische Spannungen die Handlungsfähigkeit des Rats einschränken können. Tatsächlich scheint es eine klar ersichtliche Korrelation zwischen den Beziehungen Russlands einerseits und den westlichen Ratsmitgliedern andererseits und der Haltung Russlands gegenüber der Beibehaltung des entsprechenden humanitären Mechanismus in Syrien gegeben zu haben. So war es zwar seit 2013 gelungen, das Mandat Jahr für Jahr zu erneuern. Je stärker die Spannungen allerdings zwischen den westlichen Ratsmitgliedern und Russland wurden, desto schwieriger wurde es, das Mandat zu erneuern und desto drastischer musste es abgeschwächt werden. Im Sommer 2023 hatten die Polarisierung im Rat und die Spannungen mit Russland einen Punkt erreicht, an dem eine Kompromissfindung nicht mehr möglich war. Der UNO ist es im Nachgang zur Beendigung des Mandats zwar gelungen, mit dem Assad-Regime eine entsprechende Einigung zu finden, um den humanitären Zugang weiter zu gewährleisten. Dies ist zwar grundsätzlich begrüssenswert. Allerdings sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die UNO nun aufgrund des Unvermögens des Rats vom Wohlwollen des syrischen Regimes abhängt, um den rund vier Millionen Menschen im Nordwesten des Lands die benötigte humanitäre Hilfe zukommen lassen zu können. *Zweitens* zeigt diese Episode auch eindrücklich auf, wie die

Die grösste Herausforderung für die Schweiz hing zweifelsfrei mit dem Dossier der humanitären Hilfe in Syrien zusammen.

Auswirkungen der geopolitischen Spannungen auf die Ratsdynamiken es für gewählte Mitglieder, in diesem Fall für die beiden Co-Federführer des entsprechenden Dossiers, der Schweiz und Brasilien, erschweren können, im Rat die von ihnen gewünschte Wirkung zu erzielen.

Vielen der weiteren Herausforderungen, mit denen sich die Schweiz im Rahmen ihres Mandats konfrontiert sah, hatten zwar für die Schweiz bei Weitem nicht die gleiche Tragweite wie der Fall des humanitären Zugangs in Syrien. Sie folgten aber ähnlichen Mustern. So kann die grosse Mehrheit derjenigen Fälle, in denen die Schweiz ihre Ziele im Rat nicht oder nur teilweise erreichen konnte, oftmals auf Faktoren zurückgeführt werden, die mit den gegenwärtigen geopolitischen Spannungen und deren Auswirkungen auf den Rat zusammenhängen, und weniger auf Ver-

Die Schweiz kann auf eine zwar sehr herausfordernde, aber gleichzeitig auch auf eine erfolgreiche erste Hälfte ihres Mandats zurückblicken.

säumnisse der Schweizer Diplomatie. Eine weitere Herausforderung, die gerade für Länder, die zum ersten Mal eine Ratsmitgliedschaft antreten, besonders schwer wiegen kann, hängt mit dem Internalisieren und dem optimalen Nutzen der als äusserst undurchsichtig geltenden Funktionsweise des Rats zusammen.

Weiter können auch praktische Aspekte wie das optimale Kalibrieren der Flughöhe zwischen der operationellen und der strategischen Ebene bei der Formulierung von Erklärungen an Ratssitzungen herausfordernd sein. Trotz einer exzellenten Vorbereitung hat auch die Schweiz einige Monate gebraucht, bis alle Prozesse optimiert, die Verfahrensregeln des Rats internalisiert und die Erklärungen im Rat ideal kalibriert waren.

Die Schweiz kann also auf eine zwar sehr herausfordernde, aber gleichzeitig auch auf eine erfolgreiche knapp erste Hälfte ihrer ersten Sicherheitsratsmitgliedschaft zurückblicken. Dieser erste Teilerfolg ist nicht zuletzt auf eine hervorragende Vorbereitung sowie einer ausgezeichneten Arbeit der Bundesverwaltung, allen voran der Schweizer Diplomatie, sowie der an diesem Projekt beteiligten weiteren Teilen der Bundesverwaltung, insbesondere des VBS, zurückzuführen. Weiter ist diese erste Phase der Schweizer SR-Mitgliedschaft auch ein Indikator dafür, dass sich die für den Ratseinsatz in der Bundesverwaltung vorgenommenen organisationalen Anpassungen sowie die Entscheidungs- und Konsultationsstrukturen bewährt haben.

### 3. Ausblick auf 2024: Die zweite Hälfte des Schweizer Mandats

Ob der Trend hin zu einer weiteren Polarisierung im Rat auch 2024 fortschreitet, wird davon abhängen, wie sich die geopolitische Grosswetterlage im nächsten Jahr entwickeln wird. Eine signifikante Entspannung im nächsten Jahr scheint indes eher unwahrscheinlich. Sollte der Trend hin zu einer stetig zunehmenden Polarisierung des Rats weiter anhalten, dürfte die Handhabung der damit einhergehenden Ratsdynamiken auch 2024 wieder zu einer der Hauptherausforderungen für die Schweiz werden. Dabei dürften auch die im Rat ohnehin schon recht eingeschränkten Handlungsspielräume für gewählte Ratsmitglieder, inklusive der Schweiz, tendenziell noch weiter schrumpfen. Diejenigen Spielräume, die noch verbleiben, sollten daher effektiv genutzt werden. Hierbei wird es sich für die Schweiz vermutlich als besonders nützlich erweisen, dass sie 2024 im Vergleich zum vorangegangenen Jahr den Vorteil haben wird, inzwischen nicht nur bestens mit der Funktionsweise des Rats und dessen Dynamiken vertraut zu sein, sondern auch auf gut eingespielte Prozesse innerhalb der Bundesverwaltung zurückgreifen zu können.

Für die Schweiz wird es auch in der zweiten Hälfte ihrer Ratsmitgliedschaft darum gehen, weiterhin auf der gesamten Bandbreite der im Rat behandelten Dossiers glaubwürdig und lösungsorientiert mitzuarbeiten. Dabei wird die Schweiz auch auf die im Verlauf von 2023 aufgebauten Dossierkenntnisse aufbauen können. Sie sollte weiterhin versuchen, den Vorteil ihres verhältnismässig grossen Aussennetzes auszuspielen. Die Tatsache, dass es der Schweiz 2023 gelang, auch bei Dringlichkeitsitzungen des Rats konstruktiv mitzuarbeiten, ist ein positives Vorzeichen dafür, dass sie auch 2024 im Rat wieder imstande sein wird, mit allenfalls neu entstehenden oder neu aufflammenden Krisenherden umzugehen.

In der ersten Hälfte ihres Mandats ist es der Schweiz zudem gelungen, wichtige Erfolge in den Bereichen ihrer thematischen Prioritäten zu erzielen. Diese Erfolge konnte die Schweiz unter anderem über die Mandatserneuerungen von UNO-Missionen, durch das Organisieren oder das glaubwürdige Mitwirken an wichtigen Ratssitzungen, unter anderem während der Ratspräsidentschaft im Mai 2023, sowie dank einer regelmässigen Vertretung auf der Stufe des Bundesrats erzielen. 2023 war es der Schweiz zudem während ihrer ersten Ratspräsidentschaft gut gelungen, thematische Akzente zu setzen und besonders Fortschritte im Bereich ihrer ersten und zweiten thematischen Priorität zu erzielen, das

heisst im Bereich des nachhaltigen Friedens und des Schutzes der Zivilbevölkerung. An diesen Erfolgen sollte die Schweiz 2024 anknüpfen.

Wichtig dürfte in diesem Zusammenhang auch die zweite Schweizer Ratspräsidentschaft im Oktober 2024 sein. Da die Ausgestaltung einer Ratspräsidentschaft immer auch von der Tagesaktualität abhängt, wurden die Schwerpunkte der zweiten Schweizer Präsidentschaft bisher bewusst noch nicht definiert. Da im Oktober 2024 im SR allerdings jeweils offene Debatten zur WPS-Agenda stattfinden und diese auch zu den thematischen Prioritäten der Schweiz gehört, würde sich dieses Thema vermutlich gut für eine Ratspräsidentschaft anbieten. Hierfür spräche auch, dass Bundesrätin Amherd, welcher eine Affinität zur WPS-Thematik zugeschrieben wird, 2024 voraussichtlich das Amt der Bundespräsidentin übernehmen wird und in dieser Rolle wieder im SR auftreten könnte. 2024 feiern zudem die Genfer Konventionen ihr 75-jähriges Jubiläum und die sogenannte *Protection of Civilians* (PoC)-Agenda ihr 25-jähriges Jubiläum. Beide Jubiläen könnten effektiv mit der zweiten thematischen Priorität der Schweiz, des Schutzes der Zivilbevölkerung, in Verbindung gebracht werden. Sie würden sich zudem gut dazu anbieten, in New York für das internationale Genf zu werben. Entsprechend dürfte die zweite Hälfte der Schweizer Ratsmitgliedschaft einerseits grosse Chancen, andererseits aber auch einige, vornehmlich mit den vermutlich kurz- bis mittelfristig anhaltenden geopolitischen Spannungen zusammenhängende Herausforderungen mit sich bringen.



# Die Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik der Schweiz in Zeiten des Umbruchs

Von Névine Schepers

In den letzten zehn Jahren war die Schweizer Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nonproliferationspolitik mit einem schwierigen geopolitischen Umfeld und rasanten technologischen Entwicklungen konfrontiert. Trotz dieser Herausforderungen hat die Schweiz diplomatisches Know-how, wissenschaftlich-technisches Fachwissen und einen sorgfältig aufgebauten Ruf genutzt, um die globale Gouvernanz zu verbessern.

Die Schweiz unterstützt seit vielen Jahren Initiativen und Aktivitäten in den Bereichen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung (RAN).<sup>1</sup> Während der 1990er Jahre profitierte sie dabei von der Entspannung zwischen den Grossmächten. Diese ermöglichte es kleineren Staaten, eine grössere Rolle in der RAN-Politik zu übernehmen. Darauf aufbauend gelang es der Schweiz in den letzten zwei Jahrzehnten, sich überdurchschnittlich stark in der Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik zu profilieren. Das grosse Schweizer Engagement in Rüstungskontrollfragen fusst auf ihrer Neutralität sowie ihrer humanitären Tradition.

Seit 1990 wird die Teilnahme an Rüstungskontroll- und Abrüstungsverhandlungen in den sicherheits- und aussenpolitischen Berichten der Schweiz als Beitrag zu Frieden, Sicherheit und Stabilität erwähnt.<sup>2</sup>

1 Das Akronym RAN beziehungsweise auf Französisch MADNP (*maîtrise des armements, du désarmement et de la non-prolifération*) ist in der Schweiz zwar gebräuchlich, jedoch nicht im internationalen Kontext. Da es in diesem Kapitel um die Schweiz geht, wird die Autorin im gesamten Text das Akronym RAN verwenden, um unnötige Wortwiederholungen zu vermeiden, wenn sie über die allgemeine Politik (Gesamtstrategie) in diesen Bereichen spricht.

2 Adolf Ogi / François Couchepin, *Rapports sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90* (Bern: Bundesrat, 1993); und Bundesrat, *La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation: Rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse du 1er octobre 1990* (Bern: Bundesrat, 1990).

Die Entwicklung der Schweiz hin zu einer immer aktiveren Beteiligung an der internationalen RAN-Politik ist gut dokumentiert.<sup>3</sup> Die aktive Teilnahme innerhalb der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und an den Verhandlungen über das Verbot von Antipersonenminen im Jahr 1997 trugen dazu bei, dass sich die Schweizer RAN-Politik in den frühen 2000er-Jahren stärker auf regionale Sicherheit und konventionelle Waffen konzentrierte, insbesondere Minen sowie Kleinwaffen und leichte Waffen.

Im Bereich der Massenvernichtungswaffen sind die Schweizer Beiträge zur Bekämpfung chemischer und biologischer Waffen wichtige Beispiele dafür, wie ein kleiner, aber stark industrialisierter und exportorientierter Staat mit einem bedeutenden Interesse am Handel

Die Schweiz unterstützt seit längerem Initiativen in den Bereichen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung.

mit *Dual-Use*-Gütern seine Kompetenz in die Entwicklung, die Umsetzung und die Stärkung multilateraler Abkommen einbringen kann. Insbesondere durch die Entwicklung wissenschaftlicher und technischer Kompetenz konnte sich die Schweiz im Rahmen des Biowaffenübereinkommens (BWÜ) und des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ), an deren Aushandlung sie beteiligt war, einen glaubwürdigen Ruf erarbeiten. Die Schweiz spielt vor allem eine aktive

Rolle in der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*, OPCW). Sie hat sich auch zunehmend bemüht, in den RAN-Foren und -Initiativen zum Thema Atomwaffen eine wichtigere Rolle zu übernehmen. Im letzten Jahrzehnt war das Schweizer Engagement in Atomwaffenfragen im Besonderen gekennzeichnet durch die Beteiligung an den Konferenzen zur Überprüfung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*, NPT) und die Teilnahme an den Bemühungen, die zum Vertrag für ein Atomwaffenverbot (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, TPNW) führten, wo die Schweiz zeitweise eine Führungsrolle einnahm.

3 Siehe beispielsweise: Michael Gerber, «Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft?», in: Kurt R. Spillmann (Hrsg.), *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, 1999); und Andrea Heinzer, «Swiss Arms Control Policy: From Abstinence to Participation», in: Thomas Fischer / Jürg Gabriel (Hrsg.), *Swiss Foreign Policy, 1945–2002* (London: Palgrave Macmillan, 2003).

Auf internationaler Ebene haben sich die RAN-Ansätze und -Initiativen zunehmend polarisiert und festgefahren. Dies ist auf den wachsenden geostrategischen Wettstreit zurückzuführen. Das hat zur Folge, dass die internationale RAN-Politik sich äusserst schwertut, mit dem technologischen Fortschritt mitzuhalten. Ein Beispiel dafür sind die NPT-Überprüfungskonferenzen, bei denen in zwei aufeinanderfolgenden Überprüfungszyklen, 2015 und 2022, kein Konsens erzielt werden konnte.<sup>4</sup> Zunehmende Spannungen in den letzten zehn Jahren haben sich auf fast alle RAN-Foren ausgewirkt, was die vollständige Umsetzung oder die Stärkung bestehender und die Aushandlung neuer rechtsverbindlicher Abkommen in einem multilateralen, auf Konsens basierenden Rahmen – beides wichtige Ziele der Schweizer RAN-Politik – erschwert hat. Trotz des schwierigen internationalen Umfelds ist das Schweizer Engagement in einer Reihe von RAN-Bemühungen ein Beispiel dafür, wie ein kleiner Staat diplomatisches Know-how, wissenschaftliche und technische Kompetenz sowie einen mit Bedacht aufgebauten Ruf nutzen kann, um die globale Gouvernanz zu verbessern.

Dieses Kapitel blickt auf die letzten zehn Jahre der Schweizer RAN-Bemühungen zurück und konzentriert sich dabei insbesondere auf die Entwicklungen im Bereich der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung sowie auf jene Bemühungen, die auf das Verbot und die Beseitigung chemischer und biologischer Waffen abzielen. Ersteres spiegelt insbesondere die Schwierigkeiten wider, geopolitische Veränderungen zu bewältigen und die Ziele der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik mit ihrer humanitären Tradition in Einklang zu bringen. Letzteres zeigt auf, wie die Schweiz ihre technischen Kompetenzen aufbauen und ihren Ruf nutzen konnte, um die Normen gegen chemische und biologische Waffen zu stärken und bei vermuteten Einsätzen eine Rolle zur Aufklärung der entsprechenden Ereignisse zu spielen. Das Kapitel untersucht weiter, wie ein kleiner, neutraler Staat wie die Schweiz sich einen Handlungsspielraum in der RAN-Politik verschaffen konnte und ob dieser Ansatz in einem zunehmend schwierigen geopolitischen Umfeld nachhaltig ist. Im ersten Teil wird der internationale Kontext für diese Entwicklungen knapp umrissen, während der zweite Teil einen kurzen historischen Überblick über die Schweizer RAN-Politik vor 2010 gibt.

4 Sollte ursprünglich im Jahr 2020 stattfinden, wurde aber wegen der COVID-19-Pandemie auf 2022 verschoben.

Der dritte Teil befasst sich mit dem schweizerischen Engagement im Nuklearbereich. Der vierte Teil betrachtet die Arbeit der Schweiz im Kontext des Vorgehens gegen chemische und biologische Waffen.

## 1. Globaler RAN-Kontext

Russlands Invasion der Ukraine im Jahr 2022, die auf die illegale Annexion der Krim im Jahr 2014 und die Aggression im Donbass seitdem folgte, hat die europäische Sicherheitsarchitektur erschüttert und die geo- und sicherheitspolitischen Spannungen weltweit verstärkt. Sie hat auch die Aussichten für die Fortsetzung der RAN-Politik mit Russland erheblich beeinträchtigt. Die Spannungen mit Russland hatten zwar schon seit Langem zugenommen, führten aber nicht zu einer derartigen Behinderung in den multilateralen Institutionen, wie dies seit Februar 2022 der Fall ist. Auf der zehnten NPT-Überprüfungskonferenz im August 2022 lehnte Russland das zur Verhandlung stehende Konsensdokument als einziger Staat ab. Russland versuchte stets, jede Diskussion über seine Ukraine-Invasion zu verhindern, in deren Verlauf es immer wieder mit dem Einsatz von Atomwaffen drohte und in der Ukraine Atomkraftwerke angriff und besetzte, mit schwerwiegenden Folgen für die nukleare Sicherheit. Zudem verbreitete Russland Fehlinformationen und falsche Anschuldigungen bezüglich angeblicher militärischer biologischer Aktivitäten in ukrainischen Gesundheitslabors, die dabei von den USA unterstützt würden. Diese Anschuldigungen wurden widerlegt. Westliche Verantwortungstragende befürchteten, dass sie als Vorwand für einen möglichen russischen Einsatz chemischer oder biologischer Waffen in der Ukraine dienen könnten.<sup>5</sup>

Bereits vor dem Ukraine-Krieg waren grosse Teile der internationalen Rüstungskontrollarchitektur in die Brüche gegangen. Mehrere multilaterale Regime gerieten unter Druck, einschliesslich NPT und CWÜ. Die Atomwaffenstaaten modernisierten ihre Arsenale, während sie zugleich bei der nuklearen Abrüstung – wie sie in Artikel VI des NPT gefordert wird – nur geringe Fortschritte machten. Die daraus resultierende Unzufriedenheit vieler Nichtkernwaffenstaaten führte 2017

5 Patricia Lewis / Benjamin Wakefield, «Ukraine: Is a chemical or biological attack likely?», *Chatham House*, 30.03.2022.

zur Aushandlung und Verabschiedung des TPNW, der 2021 für alle 68 Vertragsstaaten in Kraft trat (Stand: September 2023). Ausserhalb des NPT und des TPNW sind die Diskussionen über Atomwaffen an der Genfer Abrüstungskonferenz – dem einzigen multilateralen Abrüstungsforum – seit 1996 blockiert. Der fehlende Konsens über ein Arbeitsprogramm, das auch Verhandlungen über ein Herstellungsverbot von Spaltprodukten für Waffenzwecke beinhalten würde, hat jegliche Fortschritte verhindert. Auch das Inkrafttreten des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT) ist seit 1996 in der Schwebe, da mehrere Staaten, darunter die Vereinigten Staaten, China, Iran und Nordkorea, den Vertrag nicht ratifiziert haben.

Im Februar 2023 verpasste Russland der bereits schwer angeschlagenen Rüstungskontrollarchitektur einen weiteren Hieb, indem es seine Teilnahme am Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen (*New Strategic Arms Reduction Treaty*, New START) von 2010 aussetzte, dem letzten bilateralen Vertrag zur Begrenzung der strategischen Atomwaffenarsenale der USA und Russlands. Beide Staaten haben sich bislang an die vereinbarten Waffenobergrenzen gehalten, Inspektionen und verschiedene Formen des Informationsaustauschs jedoch eingestellt. Zwar scheint eine gewisse Bereitschaft zur Wiederaufnahme der Gespräche über strategische Rüstungskontrolle zu bestehen, doch sind die Aussichten auf eine vollständige Wiederherstellung von New START und die Aushandlung eines künftigen Vertrags nach dessen Auslaufen im Jahr 2026 gering. Die mangelnde Bereitschaft Chinas, mit den USA über Rüstungskontrollinitiativen zu sprechen, und die bevorstehenden US-Wahlen im Jahr 2024 sind nur zwei Faktoren, die die Aussicht auf neue rechtsverbindliche Rüstungskontrollabkommen über strategische oder nicht-strategische Atomwaffen in naher Zukunft erheblich erschweren.

Grosse Teile der internationalen Rüstungskontrollarchitektur waren bereits vor dem Ukraine-Krieg in die Brüche gegangen.

Im Bereich der chemischen Abrüstung stellt das Jahr 2023 einen Meilenstein für das CWÜ dar, da die OPCW bestätigte, dass alle gemeldeten Chemiewaffenbestände – insgesamt 72 304,34 Tonnen – nachweislich vernichtet wurden, eine Aufgabe, die 26 Jahre in Anspruch

nahm.<sup>6</sup> Ungeachtet dessen konnte anlässlich der fünften CWÜ-Überprüfungskonferenz 2023 jedoch aufgrund der Behinderungen durch Syrien und Russland kein gemeinsames Abschlussdokument erstellt werden. Der wiederholte Einsatz von Chemiewaffen durch Syrien und die russischen Attentatsversuche mit Nowitschok-Nervengift im letzten Jahrzehnt haben die Norm des Nicht-Einsatzes ernsthaft infrage gestellt. Die OPCW hat darauf reagiert, indem sie die Ermittlungs- und Forensikkapazitäten ausgebaut und trotz anhaltendem Widerstand vonseiten Russlands eine Norm zur Zurechnung entwickelt hat.<sup>7</sup> Hinzu kommt, dass die OPCW vor der Herausforderung steht, sich von einer Organisation, die sich hauptsächlich mit der Überprüfung der Vernichtung der gemeldeten Bestände befasst, zu einer Organisation zu wandeln, die die kontinuierliche Umsetzung des Chemiewaffenverbots sicherstellt. Im Fokus steht nun also, die erneute Entwicklung und Stationierung chemischer Waffen zu verhindern. Dies erfordert eine starke internationale Zusammenarbeit, für die die Voraussetzungen zum Teil nicht gegeben sind.

Was die biologischen Waffen betrifft, so fehlten dem 1975 in Kraft getretenen BWÜ von Anfang an wirksame Verifikationsmassnahmen. Versuche, das Abkommen durch ein Zusatzprotokoll zu stärken, blieben erfolglos. Auf Ersuchen der Vereinigten Staaten und mit der stillschweigenden Unterstützung anderer Vertragsparteien wurden die Verhandlungen 2001 beendet. Die neunte BWÜ-Überprüfungskonferenz Ende 2022 bot indes Anlass für Optimismus, da ein Abschlussdokument angenommen wurde und die Vertragsstaaten das Mandat einer Arbeitsgruppe genehmigten, die «spezifische Massnahmen, einschliesslich möglicher rechtsverbindlicher Massnahmen» zur internationalen Zusammenarbeit, Vertrauensbildung und Transparenz sowie zur Einhaltung und Verifikation «ermitteln, prüfen und entwickeln» soll.<sup>8</sup> Obwohl dies eine willkommene Gelegenheit ist, sind die Vertragsstaaten des BWÜ nach wie vor geteilter Meinung dazu, wie das Übereinkommen gestärkt werden kann,

6 OPCW, «OPCW confirms: All declared chemical weapons stockpiles verified as irreversibly destroyed», *Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW)*, 07.07.2023.

7 Alexander Kelle, «The CWC at 25: from verification of chemical-weapons destruction to attribution of their use», in: *The Nonproliferation Review* 28:4-6 (2021), S. 319–336; und Mian Rozel, «U.S. Completes Landmark CWC Destruction», in: *Arms Control Today* 53:7 (2023).

8 Neunte BWÜ-Überprüfungskonferenz, «Final Document of the Ninth Review Conference», *Neunte BWÜ-Überprüfungskonferenz*, 21.12.2022.

insbesondere was das Gleichgewicht zwischen internationaler Zusammenarbeit und Nichtverbreitungszielen betrifft.<sup>9</sup> Geopolitische Rivalitäten haben Fortschritte bei scheinbar unumstrittenen Massnahmen wie der Verbesserung der gegenseitigen Hilfeleistung oder der Stärkung der Biosicherheit verhindert. Schliesslich bergen technologische Fortschritte in den Biowissenschaften, die in der Medizin erhebliche Vorteile bringen, auch Risiken in Form einer möglichen militärischen Zweckentfremdung.

Die zuvor beschriebenen Entwicklungen zeichnen ein klares Bild der aktuellen globalen Herausforderungen im Hinblick auf die Bekämpfung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen sowie auf die Aufrechterhaltung von Normen für deren Nichtgebrauch. Die wichtigsten Rahmenwerke – NPT, CWÜ und BWÜ – befinden sich alle an einem kritischen Punkt. Sie sind zwar nicht die einzigen RAN-Instrumente, aber sie dienen als Eckpfeiler in ihren jeweiligen Bereichen. Der Gesamtzustand dieser Regime kann sich auf den Handlungsspielraum kleinerer Staaten wie der Schweiz auswirken, die stark auf multilaterale Prozesse angewiesen sind. Im Folgenden wird die Entwicklung der Schweizer Beteiligung im RAN-Bereich skizziert.

## 2. Die Entwicklung der Schweizer Rüstungskontrollpolitik

Während der 1990er- und frühen 2000er-Jahren schärfte die Schweiz ihr Profil in der Rüstungskontrolle auf recht konsequente Weise und in Übereinstimmung mit ihren sich entwickelnden aussen- und sicherheitspolitischen Prioritäten. Diese sahen eine breitere internationale Zusammenarbeit vor. Nachdem die Schweiz 1996 Mitglied der Abrüstungskonferenz und 2002 der Vereinten Nationen wurde, konnte sie allen RAN-Diskussionsforen als Teilnehmerin und nicht nur als Beobachterin beiwohnen. Für einen kleinen Staat bietet die aktive Teilnahme an multilateralen Foren die Möglichkeit, die globale Gouvernanz mitzugestalten. Voraussetzung für deren Stärkung ist indes, dass die ausgehandelten Abkommen vollständig umgesetzt und eingehalten werden und möglichst viele wichtige Akteure einbeziehen.<sup>10</sup> Als neutraler Staat trat

9 Una Jakob, «The 9th Review Conference of the Biological Weapons Convention», in: *Peace Research Institute Frankfurt blog*, 07.02.2023.

10 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nonproliferationspolitik der Schweiz 2017* (Bern: Bundesrat, 2017), S. 11.

die Schweiz mit allen Staaten in Kontakt und verfolgte in multilateralen Foren einen Ansatz als Brückenbauerin. Die Schweizer Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Bereich der RAN-Politik variiert je nach Themen und Interessen. Sie ist begrenzter als bei Staaten, die sich auf bestehende und gut etablierte Netzwerke stützen können.

Die Schweiz formulierte ihre RAN-Grundsätze erstmals 1996 in einem kurzen öffentlichen Bericht des Bundesrats, mit dem eine Anfrage des Parlaments beantwortet wurde.<sup>11</sup> Seitdem werden diese Berichte einmal pro Legislaturperiode veröffentlicht. Sie wurden schrittweise immer umfangreicher. So wurden weitere Waf-

Als neutraler Staat verfolgte die Schweiz in multilateralen Foren einen Ansatz als Brückenbauerin.

fentypen wie autonome Waffen und neue Themenbereiche wie der Weltraum oder der Cyberspace aufgenommen wie auch neue Abkommen und Initiativen, etwa der Vertrag über den Waffenhandel oder der Haager Verhaltenskodex zu Raketenstarts.<sup>12</sup> Die Berichte geben einen Überblick über den internatio-

nenalen Kontext und die Aktivitäten der Schweiz in einer wachsenden Zahl von RAN-Bereichen. Gleichzeitig bekräftigen sie die wichtigsten Grundsätze der Schweizer Politik und skizzieren die Ziele für die kommende Legislaturperiode. Das letzte Dokument wurde 2022 als vom Bundesrat verabschiedete Strategie und nicht als Bericht veröffentlicht. Sie deckt den Zeitraum von 2022 bis 2025 ab.<sup>13</sup> Die Strategie enthält spezifische Ziele und Massnahmen, die in fünf Handlungsfeldern erreicht werden sollen: Atomwaffen, chemische und biologische Waffen, konventionelle Waffen, autonome Waffen sowie Cyberspace und Weltraum. Unter der Leitung und Koordination des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sind an der RAN-Politik zahlreiche Departemente beteiligt, darunter das Eidgenössische

11 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz*, (Bern: Bundesrat, 1996).

12 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000* (Bern: Bundesrat, 2000); Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2004* (Bern: Bundesrat, 2004); Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2008* (Bern: Bundesrat, 2008); Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2012* (Bern: Bundesrat, 2012); Bundesrat, *Abrüstungsbericht 2017*.

13 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025* (Bern: EDA, 2022).



Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Zu den Schlüsselstellen gehören auch das Labor Spiez – das Eidgenössische Institut für ABC-Schutz –, das dem VBS zugehörig ist, und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das dem WBF unterstellt ist und unter anderem für die Exportbewilligungen von *Dual-Use*-Gütern zuständig ist.

Das Ende des Kalten Krieges ermöglichte wirksamere multilaterale Bemühungen auch im Bereich RAN. Diese bezogen sich auf Massenvernichtungswaffen und deren Trägersysteme ebenso wie auf eine grössere Vielfalt konventioneller Waffen, die die menschliche Sicherheit beeinträchtigen, wie Minen und Kleinwaffen. Letztere wurden in den frühen 2000er-Jahren zu natürlichen Schwerpunkten der Schweiz, als sie begann, ihre Rüstungskontrollpolitik zu gestalten, aufbauend auf dem Erfolg des Verbots von Antipersonenminen.<sup>14</sup> Zu den konzertierten Bemühungen der Schweiz in diesen Bereichen gehören der Aufbau und die Finanzierung von Kompetenz durch die Unterstützung von Organisationen, wie dem Genfer Internationalen Zentrum für humanitäre Minenräumung oder dem Kleinwaffen-Forschungszentrum, sowie die aktive Beteiligung an der Aushandlung von Abkommen wie dem Vertrag über den Waffenhandel oder dem Übereinkommen über Streumunition.<sup>15</sup> Die Schweiz beteiligt sich an Projekten zum Aufbau von Kapazitäten für die Verwaltung und Entsorgung von Waffen und Munition sowie die humanitäre Minenräumung. Das Engagement in den Bereichen Kleinwaffen und Minenräumung verankert die RAN-Aktivitäten im Kontext der Ziele Frieden, Sicherheit, Stabilität und nachhaltige Entwicklung.

Zwei weitere Bereiche, in denen die Schweiz ihre Kompetenz aufbauen konnte und wo sie frühzeitig die Notwendigkeit sah, sich zu engagieren, sind biologische und chemische Waffen sowie die Exportkontrolle. Die Schweiz nahm zwar nicht an den ersten Verhandlungen über das BWÜ teil, ratifizierte den Vertrag jedoch 1976 (mit einigen Vorbehalten) und beteiligte sich dann aktiv an der Ad-hoc-Gruppe, die 1994

14 Gerber, *Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld*.

15 Weitere Einzelheiten befinden sich in separaten Strategien und Berichten über Minenräumung und die Verbreitung von Kleinwaffen.

eingrichtet wurde, um die Wirksamkeit des BWÜ zu verbessern.<sup>16</sup> Die Schweizer Delegation setzte sich insbesondere für die Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Zusatzprotokolls ein, das auch Verifikationsmassnahmen vorsieht. Die Schweiz trug ferner insbesondere durch das Labor Spiez und durch den Einbezug von Vertretern der chemischen Industrie zur Aushandlung des CWÜ und seines Verifikationsregimes bei, das 1997 in Kraft trat.

Das CWÜ war die erste Gelegenheit für die Schweiz, sich aktiv an einem Rüstungskontroll- und Abrüstungsprozess zu beteiligen. Das CWÜ umfasst in der Tat fast alle wichtigen RAN-Interessen der Schweiz in einem einzigen Abkommen: ein nahezu universeller und rechtsverbindlicher Vertrag mit starken Verifikationsmassnahmen und einer eigenen Durchführungsorganisation, in der die Vertragsstaaten gleichberechtigt sind.<sup>17</sup> Die aktive Beteiligung an der Umsetzung des CWÜ durch die OPCW bot auch Raum für die Zusammenarbeit mit Akteuren aus Wissenschaft und Industrie sowie für die Einbringung (und Aufrechterhaltung) hochgradiger technischer Kompetenz. Im Anschluss an eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2000<sup>18</sup> stellte die Schweiz 17 Millionen CHF über fünf Jahre zur Verfügung, um die Vernichtung des von Russland deklarierten chemischen Arsenal zu unterstützen.<sup>19</sup> Der letztgenannte Beitrag war damals für die Schweiz recht bedeutend, entwickelte sich aber aus der jahrelangen Unterstützung von Projekten zur chemischen Abrüstung in den 1990er-Jahren, wenn auch in kleinerem Massstab in Russland und in geringerem Umfang in Albanien. Das Projekt geht auf einen Vorstoss des Parlaments zurück, verschaffte dem EDA eine Führungs- und Koordinationsrolle und trug dazu bei, die technische Kompetenz der Schweiz bei der chemischen Abrüstung zu fördern.<sup>20</sup> Die CWÜ-Teilnahme führte auch zur Mitgliedschaft der Schweiz in der von der G7 geführten Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -materialien.

16 Heinzer, *Swiss Arms Control Policy*.

17 Im Gegensatz zum NPT, der die Mitgliedsstaaten in zwei Kategorien einteilt: Atomwaffenstaaten und Nicht-Atomwaffenstaaten.

18 Pierre Paupe, «Motion: Weltweite Chemiewaffenabrüstung», *Ständerat*, 04.10.2000.

19 Derek Lutterbeck, «Switzerland and Cooperative Threat Reduction», in: *GCSP Occasional Paper series 43* (2004).

20 Ebd.

Als wichtige Lieferantin und Exporteurin von *Dual-Use*-Gütern, insbesondere Maschinen und Chemikalien, hat die Schweiz ein grosses wirtschaftliches Interesse, dass die Exportkontrollmechanismen wirksam sind und eingehalten werden. Sie ist allen einschlägigen Exportkontrollregimes beigetreten – der Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG), der Australischen Gruppe, dem Raketentechnologie-Kontrollregime sowie der Vereinbarung von Wassenaar – und spielte sogar eine Schlüsselrolle bei der Einrichtung des Zangger-Ausschusses<sup>21</sup> im Jahr 1974, der eine Liste atomarer Güter führt, die beim Export Sicherungsmassnahmen erfordern. Angesichts des informellen Charakters dieser Exportregimes legt die Schweiz grossen Wert auf die Verbesserung der Transparenz, des Informationsaustausches und der Harmonisierung.

Das erste Jahrzehnt nach Ende des Kalten Krieges war eine ermutigende Zeit für multilaterale RAN. Damals gelang das Inkrafttreten des CWÜ, die unbefristete Verlängerung des NPT, sowie der Abschluss der Verhandlungen zum CTBT und dem Verbot von Antipersonenminen. Im Gegensatz dazu war das zweite Jahrzehnt gekennzeichnet durch veränderte Prioritäten der Staaten, die zu Meinungsverschiedenheiten über die Ausrichtung der multilateralen Rahmenwerke führten. Dadurch wurden beispielsweise Versuche behindert, die nukleare Abrüstung voranzutreiben und das BWÜ zu stärken. In beiden Bereichen bemühte sich die Schweiz in der Folge, im Einklang mit ihren Grundsätzen zur Stärkung bestehender Abkommen, eine grössere Wirkung zu erzielen durch Universalisierung, vollständige Umsetzung und strenge Verifikationsmassnahmen sowie durch die Bevorzugung rechtsverbindlicher multilateraler Massnahmen. Diese werden in den folgenden Abschnitten untersucht.

### 3. Nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung

Im Jahr 2008 bildete die Schweiz eine interdepartementale Arbeitsgruppe, die sich mit der Definition von Handlungsfeldern im Bereich der nuklearen Abrüstung befasste.<sup>22</sup> Die Arbeit der Gruppe baute auf einer Initiative zu nuklearen Risiken auf, einer 2007 von der

21 Benannt nach seinem ersten Schweizer Vorsitzenden, Prof. Claude Zangger.

22 Bundesrat, *Abrüstungsbericht 2008*, S. 23; und Bundesrat, *Abrüstungsbericht 2012*, S. 12.

UNO-Generalversammlung verabschiedeten Resolution, in der die Atomwaffenstaaten aufgefordert werden, die Einsatzbereitschaft von Atomwaffensystemen zu verringern.<sup>23</sup> Der RAN-Bericht 2008 enthält auch das neue Ziel, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Nichtverbreitung und Abrüstung in multilateralen Foren zu schaffen. Dies spiegelt die zunehmenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten wider, die dem einen gegenüber dem anderen den Vorrang geben wollen, insbesondere im Rahmen des NPT.

Den Anstoss für ein weitergehendes Engagement in der nuklearen Abrüstung gab eine Rede des damaligen Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), Jakob Kellenberger, vor dem diplomatischen Korps in Genf im Jahr 2010, in der er einen rechtsverbindlichen Vertrag zum Verbot und zur Abschaffung von Atomwaffen forderte.<sup>24</sup> In ihrer Eröffnungsrede an der NPT-Überprüfungskonferenz 2010 bezeichnete die damalige EDA-Vorsteherin Micheline Calmy-Rey Atomwaffen als unbrauchbar, unmoralisch und illegal (auf Französisch «*inutilisable, immorale et illégale*»<sup>25</sup>). Sie bezeichnete sie als Vernichtungswaffen, die gegen alle grundlegenden Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts verstossen und durch ein neues Übereinkommen verboten werden müssten. Diese Formulierung war eine deutliche Verstärkung der bisherigen Abrüstungsposition, die zwar die Abrüstung betonte, aber eher die vollständige Umsetzung früherer Verpflichtungen, die Universalität und die Stärkung der Verträge im Zeichen des Zusammenhalts anstrebte.<sup>26</sup>

Aufbauend auf dieser Rede setzte sich die Schweizer Delegation erfolgreich für die Aufnahme einer Formulierung im Abschlussdokument der Konferenz ein, die erstmals die katastrophalen humanitären Konsequenzen eines Atomwaffeneinsatzes anerkannte und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts forderte. Die NPT-Überprüfungskonferenz

23 UNO-Generalversammlung, «62/36. Decreasing the operational readiness of nuclear weapons systems», *die Vereinten Nationen*, 10.01.2008.

24 Jakob Kellenberger, *Bringing the era of nuclear weapons to an end*, Erklärung des Präsidenten des IKRK vor dem Diplomatischen Korps in Genf, 20.04.2010.

25 Micheline Calmy-Rey, Stellungnahme der EDA-Vorsteherin an der achten NPT-Überprüfungskonferenz 2010, New York, 04.05.2010.

26 Siehe zum Beispiel: Peter Maurer, Stellungnahme des Botschafters der Schweiz bei der UNO in New York an der NPT-Überprüfungskonferenz 2005, New York, 03.05.2005; oder Jürg Streuli, Stellungnahme des Ständigen Vertreters der Schweiz bei der UNO-Abrüstungskonferenz an der dritten Sitzung des NPT-Vorbereitungsausschusses 2009, New York, 04.05.2009.

2010 galt über die humanitäre Sprache hinaus als erfolgreich, da sie zu einem 64-Punkte-Aktionsplan mit Schritten führte, die die Staaten zur weiteren Umsetzung des Vertrags vollziehen sollten. Diese Entwicklungen fanden in einem internationalen Klima statt, das noch immer als positiv für die Zusammenarbeit und die Verfolgung von RAN-Massnahmen angesehen wurde, wie die Unterzeichnung des New START-Vertrags nur einen Monat zuvor gezeigt hatte. Im Abschlussdokument der NPT-Überprüfungskonferenz 2010 heisst es: «Die Konferenz bringt ihre tiefe Besorgnis über die katastrophalen humanitären Folgen eines jeden Einsatzes von Atomwaffen zum Ausdruck und bekräftigt, dass alle Staaten jederzeit das geltende Völkerrecht, einschliesslich des humanitären Völkerrechts, einhalten müssen.»

Dieser Satz, dem alle Vertragsparteien des NPT, einschliesslich der Atomwaffenstaaten, zustimmten, war einer der Katalysatoren eines siebenjährigen Prozesses, der schliesslich zur Aushandlung und Verabschiedung des TPNW im Jahr 2017 und zu dessen Inkrafttreten im Jahr 2021 führte. Dieser Prozess und die Beteiligung der Schweiz daran sowie ihre Bewertung des TPNW in den letzten fünf Jahren verdienen weitere Aufmerksamkeit, um die Haltung der Schweiz gegenüber dem Vertrag bis heute zu verstehen. Auf der Grundlage der akzeptierten humanitären Sprache koordinierte die Schweiz eine überregionale humanitäre Erklärung in verschiedenen multilateralen Foren, beginnend mit dem NPT-Vorbereitungsausschuss 2012. In der Erklärung wird darauf hingewiesen, dass der einzige Weg, um zu gewährleisten, dass Atomwaffen nie wieder eingesetzt werden, in ihrer vollständigen, unumkehrbaren und überprüfbaren Abschaffung unter wirksamer internationaler Kontrolle besteht, einschliesslich der vollständigen Umsetzung von Artikel VI des NPT.<sup>27</sup> Bis zur NPT-Überprüfungskonferenz 2015 erhielt die Erklärung 159 Unterschriften und wurde somit zum wichtigsten Bezugspunkt für die Befürworter des TPNW.

Gleichzeitig gewann auch die sogenannte Humanitäre Initiative an Einfluss. Die Schweiz nahm an den drei internationalen Konferenzen teil, die 2013 und 2014 in Oslo, Nayarit (Mexiko) und Wien stattfanden. Sie wies darauf hin, dass ein zusätzliches rechtsverbindliches

27 Ägypten et al., *Joint Statement on the humanitarian dimension of nuclear disarmament*, Erklärung einiger Staaten bei der ersten Vorbereitungssitzung für die NPT-Überprüfungskonferenz 2015, Wien, 02.05.2012.

Instrument (oder mehrere Instrumente) erforderlich sei, um die vollständige Abschaffung von Atomwaffen zu gewährleisten. Allerdings betonte sie dabei stets die Notwendigkeit, alle Staaten, die über Atomwaffen verfügen, in eine solche Debatte einzubeziehen.<sup>28</sup> Als sich die beiden letztgenannten Konferenzen auf das Konzept einer Aushandlung eines Verbotsvertrags zubewegten, den weder die Atomwaffenstaaten noch diejenigen Staaten unterstützten, die ihre Sicherheit unter einem von einem Kernwaffenstaat bereit gestellten Nuklearschirm als gewährleistet ansehen,<sup>29</sup> begann die Schweiz, Skepsis zu äussern und distanzierte sich von den sich am stärksten für den TPNW engagierenden Staaten. Vor diesem Hintergrund engagierte sich die Schweiz an der 2015 NPT-Überprüfungskonferenz mit konkreten Vorschlägen zur Abrüstung und unterstützte ein gemeinsames Arbeitspapier mit zwölf Empfehlungen, wie die Staaten die humanitären Auswirkungen von Atomwaffen während der NPT-Überprüfungskonferenz 2015 thematisieren könnten.<sup>30</sup> Zudem unterzeichnete die Schweiz den «*Humanitarian Pledge*», der aus der Wiener Konferenz hervorgegangen war und den Weg bahnen sollte für einen Verhandlungsprozess, nicht. In Folge dessen enthielt sie sich 2016 der Stimme bei einer Abstimmung im Ersten Ausschuss der UNO-Generalversammlung über die «Weiterführung der multilateralen Abrüstungsverhandlungen», die die Konferenz über die Verhandlungen zum Verbotsvertrag 2017 einleitete. In ihrer Stimmerklärung wies die Schweiz darauf hin, dass ein Verbotsvertrag die bestehenden Abkommen ergänzen und nicht nur abrüstungspolitische, sondern auch traditionelle sicherheitspolitische Überlegungen berücksichtigen sollte. Zudem sollte alles daran gesetzt werden, Staaten, die einem solchen Vertrag skeptisch gegenüberstehen, in den Prozess einzubeziehen.<sup>31</sup>

28 Siehe zum Beispiel: Benno Laggner, Rede des Leiters der Abteilung Sicherheitspolitik im EDA bei der Dritten Konferenz über die humanitären Auswirkungen von Nuklearwaffen, Wien, 09.12.2014.

29 Als «Schirmstaaten» werden Staaten bezeichnet, die von erweiterten nuklearen Sicherheitsgarantien eines Atomwaffenstaats profitieren, konkret sind dies die NATO-Staaten durch Artikel 5 sowie Japan, Republik Korea (Südkorea) und Australien durch ihre bilateralen Bündnisse mit den Vereinigten Staaten.

30 Ägypten et al., «Working paper: Humanitarian impact of nuclear weapons», NPT-Überprüfungskonferenz 2015, 22.04.2015.

31 Mission der Schweiz bei der UNO in New York, *Explanation of Vote: L.41 Taking forward multilateral disarmament negotiations*, 71. Sitzung der UNO-Generalversammlung, New York, 27.10.2016.

Nachdem es auf der NPT-Überprüfungskonferenz 2015 nicht gelungen war, ein Konsensdokument zu verabschieden,<sup>32</sup> erhielt die Unterstützung für einen Atomwaffenverbotsvertrag neuen Auftrieb. 124 Staaten, darunter die Schweiz, nahmen im März, Juni und Juli 2017 an den Verhandlungen zum TPNW teil. Die Schweiz stimmte zwar letztlich für die Annahme des Vertrags, brachte aber während des gesamten Verhandlungsprozesses und in ihrer Erklärung zur Abstimmung eine Reihe von Bedenken vor.<sup>33</sup> Die Schweizer Delegation wies insbesondere auf die Bedeutung eines Verifikationsregimes, strenger Sicherheitsvorkehrungen im Rahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO)<sup>34</sup> und die erforderliche Komplementarität mit dem NPT und anderen bestehenden Normen und Abkommen hin.<sup>35</sup> Während des Verhandlungsprozesses wurden die Schweiz und Schweden als die «skeptisch konstruktiven Staaten» bekannt.<sup>36</sup> Ihr Ansatz zielte darauf ab, den endgültigen Text so zu gestalten, dass er auch die Beteiligung von Staaten, die sich unter einem Nuklearschirm befinden, einschliessen könnte. Sowohl die Schweiz als auch Schweden äusserten sich zudem zurückhaltend zu den Auswirkungen des Vertrags auf die militärische Zusammenarbeit mit Atomwaffenstaaten oder solchen, die Teil eines nuklearen Bündnisses wie der NATO sind.

Die Bedenken der Schweiz wurden in ihrem TPNW-Bericht 2018 dargelegt. Dazu gehört die erklärte Stigmatisierungsagenda der Vertragsbefürworter, die darauf abzielt, Atomwaffenstaaten anzuprangern und zu diskreditieren, was «dem Schweizer Ansatz, Brücken zu bauen», zuwiderläuft.<sup>37</sup> Der Bericht wies auch auf die begrenzte Wirkung des TPNW ohne die Beteiligung der Atomwaffenstaaten und ihrer Verbündeten hin und ging näher auf die möglichen Auswirkungen des

32 Während die Polarisierung in Abrüstungsfragen erheblich war, erzielte die Konferenz aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über die Einrichtung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen Osten keinen Konsens.

33 Sabrina Dallafior, *Explanation of Vote: United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons*, Mission der Schweiz bei der UNO in New York, New York, 07.07.2012.

34 Unter anderem durch die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zu einem Kontrollabkommen, das der IAEO erweiterte Möglichkeiten zur Überprüfung des friedlichen Charakters des Atommaterials eines Staats bietet.

35 Siehe Zusammenfassungen der Verfahren: «Nuclear Ban Daily» (New York: Reaching Critical Will, 2017); und Dallafior, *Explanation of Vote*.

36 Alexander Kmentt, *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: How it was Achieved and Why it Matters* (London/ New York: Routledge, 2021), S.128.

37 EDA, «Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse des UNO-Kernwaffenverbotsvertrags», EDA, 30.06.2018, S. 9.

Vertrags auf die schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein. Dazu gehörten mögliche – eher politisch motivierte als rechtlich verbindliche – Einschränkungen der Zusammenarbeit mit der NATO und der bilateralen militärischen Zusammenarbeit mit Deutschland, Frankreich und Italien, allesamt NATO-Verbündete. Im Fall eines bewaffneten Angriffs würde die TPNW-Mitgliedschaft den Handlungsspielraum der Schweiz einschränken und die Option, sich «explizit unter einen nuklearen Schutzschirm zu stellen», aufheben.<sup>38</sup>

Die Schweiz zögert mit der Unterzeichnung des TPNW.

Trotz des Drucks vonseiten des Parlaments, den Vertrag bereits im Dezember 2017 zu unterzeichnen,<sup>39</sup> beschloss der Bundesrat,

den Beitritt zu verschieben und seine Position zu einem späteren Zeitpunkt neu zu bewerten. Dies würde davon abhängen, wie der TPNW nach seinem Inkrafttreten gewisse Bestimmungen klärt, insbesondere in Bezug auf sein Verhältnis zum NPT und die Verifikationsbestimmungen. Die Schweiz leitete einen neuen Überprüfungsprozess im Anschluss an die NPT-Überprüfungskonferenz 2022 und das erste Treffen der Vertragsstaaten des TPNW ein, verschob eine Entscheidung jedoch auf die Zeit nach den eidgenössischen Wahlen 2023.

Die Schweiz verhält sich hinsichtlich einer Unterzeichnung des TPNW abwartend, obgleich sie als neutrales Land, umgeben von NATO-Partnern, geo- und sicherheitspolitisch eine wichtige Rolle spielt, Brücken baut, an der Entstehungsgeschichte des Vertrags beteiligt war und eine humanitäre Tradition hat, die eng mit Genf und den dortigen Abrüstungserfolgen verbunden ist. In den öffentlichen Debatten zu diesem Thema wurde in der Regel die humanitäre Tradition der Schweiz betont und der Beitritt tendenziell befürwortet.<sup>40</sup> Vertreter von Organisationen wie dem IKRK und der Internationalen Kampagne zur Abschaffung von Atomwaffen (*International Campaign to*

38 Ebd.

39 Carlo Sommaruga, «Motion: Den Atomwaffenverbotsvertrag unterzeichnen und ratifizieren», *Nationalrat*, 15.12.2017.

40 Georges Martin, «Le Conseil fédéral jette la tradition humanitaire de la Suisse par-dessus bord», in: *Le Temps*, 16.04.2019, geändert am 10.06.2023.



*Abolish Nuclear Weapons*, ICAN),<sup>41</sup> die ihren Sitz in Genf haben, haben die Schweiz regelmässig aufgefordert, den Vertrag zu unterzeichnen.<sup>42</sup> Prominente Schweizer Persönlichkeiten, darunter Kellenberger und Calmy-Rey, sowie ehemalige Schweizer Botschafterinnen und Botschafter, aktuelle Stadtpräsidentinnen und -präsidenten sowie führende Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft schlossen sich Ende Oktober 2022 einer ICAN-Initiative an, die den Bundesrat aufforderte, dem TPNW beizutreten.<sup>43</sup>

Nach Russlands Invasion der Ukraine im Februar 2022 rückten jedoch mögliche Auswirkungen des TPNW-Beitritts auf die Sicherheit und die militärische Zusammenarbeit stärker in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte, insbesondere die Frage, ob sich dies auf die Zusammenarbeit mit der NATO auswirken würde. Während die Schweiz in einer stark polarisierten innenpolitischen Debatte Möglichkeiten zur Intensivierung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit prüft, wurde sie auch von NATO-Staaten wegen ihres Verbots der Wiederausfuhr von Schweizer Kriegsmaterial in die Ukraine kritisiert. In diesem Zusammenhang erscheint die Unterstützung eines Vertrags, der die Politik der nuklearen Abschreckung, auf die sich die NATO stützt, anprangert, als erschwerender Faktor – vor allem zu einem Zeitpunkt, zu dem die NATO angesichts der russischen Aggressionsakte die Bedeutung ihrer Politik der nuklearen Abschreckung erhöhen will.<sup>44</sup> Bemerkenswerterweise sprachen sich Mitglieder der Schweizerischen Volkspartei (SVP), die traditionell der Beteiligung der Schweiz an internationalen Verträgen skeptisch gegenübersteht, für den TPNW aus, um so Pläne zu einer engeren Zusammenarbeit mit der NATO zu erschweren.<sup>45</sup>

Trotz heftiger innenpolitischer Debatten über den TPNW-Beitritt hat die Schweiz in den letzten Jahren von ihrer Unentschlossenheit zunächst profitiert. Eine Entscheidung in die eine oder andere Richtung

41 ICAN spielte eine Schlüsselrolle bei der Aushandlung des TPNW und wurde dafür 2017 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

42 Stéphane Bussard, «Armes nucléaires: le Conseil fédéral décide de ne pas décider», in: *Le Temps*, 03.04.2019, geändert am 10.06.2023.

43 Marianne Aeberhard et al., «Appel aux Autorités fédérales pour soutenir l'adhésion au TIAN», *ICAN*, 03.10.2022.

44 Gianni Mavris, «La Suisse doit choisir entre l'OTAN et la condamnation de la bombe nucléaire», in: *SWI swissinfo.ch*, 19.04.2023.

45 Stéphane Bussard, «Traité sur l'interdiction des armes nucléaires: revirement stratégique de l'UDC», in: *Le Temps*, 20.06.2023, geändert am 23.06.2023.

würde eine engere Zusammenarbeit mit einigen Staaten eher ermöglichen als mit anderen. In der Zwischenzeit kann die Schweiz an den meisten Diskussionen teilnehmen, ohne als TPNW-Vertragsstaat oder als Verbündete von Atomwaffenstaaten betrachtet zu werden. Diese abwartende Haltung ist jedoch auf lange Sicht keine praktikable Option. Einige Parlamentsmitglieder sowie zivilgesellschaftliche Gruppen werden ungeduldig, ebenso wie die Partnerstaaten, für die es schliesslich schwierig wird, zu verstehen, wo die Schweiz sich in der TPNW-Debatte positioniert. Eine übermässige Fokussierung auf diesen Vertrag und den Beschluss lenkt die Aufmerksamkeit und die Ressourcen von anderen Aktivitäten und Initiativen ab, die die Schweiz im Bereich RAN durchgeführt hat und durchführen will.

Die Revision im Jahre 2018 gab dem Bundesrat mehrere Jahre Zeit, die TPNW-Beitrittsfrage neu zu beurteilen, verlangte von der Schweiz aber auch, neue Wege zu finden, um Abrüstungsmassnahmen in einem deutlich stärker polarisierten Umfeld voranzutreiben. Daher schloss sich die Schweiz 2019 der Stockholm-Initiative für nukleare Abrüstung an, einer überregionalen Gruppierung von ursprünglich sechzehn Ländern, die nach Möglichkeiten suchte, den NPT zu stärken und ein realistisches Ergebnis mit Schwerpunkt auf Abrüstung für die ursprünglich für 2020 geplante NPT-Überprüfungskonferenz zu erzielen. Während der COVID-19-Pandemie nahm die Schweiz an den Sitzungen der Stockholm-Initiative teil und beteiligte sich an deren Aktivitäten zur Schaffung eines *Stepping-Stones*-Ansatzes für die Abrüstung. Die Schweiz übernahm sogar die Führung bei der Koordination eines Pakets zur Verringerung des nuklearen Risikos, das über die Stockholm-Initiative hinaus weitere Unterstützung fand.<sup>46</sup> Trotz widersprüchlicher Auffassungen über die Bedeutung einer Verringerung des nuklearen Risikos wurde der Begriff im Vorfeld der NPT-Überprüfungskonferenz im Jahr 2020 zum Synonym für die Erzielung einiger Fortschritte in einem äusserst festgefahrenen Rahmen und in Ermangelung eines neuen Vertrags, der die Arsenale der Atomwaffenstaaten weiter einschränkt.<sup>47</sup> Weitere Fortschritte bei der Verringerung nuklearer Risiken scheinen jedoch

46 Argentinien et al., «Working paper submitted by the Stockholm Initiative: A nuclear risk reduction package», NPT-Überprüfungskonferenz 2020, 14.04.2021.

47 Wilfred Wan, «Nuclear Risk Reduction: The State of Ideas», *United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR)*, 24.04.2019.

schwierig zu sein, da einige Atomwaffenstaaten das Rahmenwerk anfechten und viele TPNW-Vertragsstaaten ihn als Ablenkung von konkreten Abrüstungsmassnahmen betrachten. Nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine ist es ferner schwieriger geworden, überregionale Initiativen zu koordinieren, da die meisten Diskussionen von unterschiedlichen Auffassungen über den Krieg und seine nuklearen Folgen geprägt sind.

#### 4. Chemische und biologische Waffen

Die langjährigen RAN-Grundsätze, die auf der Unterstützung rechtsverbindlicher Instrumente beruhen, die «möglichst viele relevante Staaten gleichberechtigt einbeziehen», spiegeln sich im Bereich der chemischen und biologischen Waffen gut wider. Es ist auch ein Bereich, in dem die Schweiz die Fortschritte in Wissenschaft und Technologie nutzen konnte, um diese Verbotsregelungen zu stärken. Durch frühzeitige Investitionen in technische Kompetenz, beginnend mit den CWÜ-Verhandlungen, konnte sich die Schweiz schrittweise den Ruf einer glaubwürdigen, vertrauenswürdigen und konsequenten Partnerin bei der Umsetzung des CWÜ und des BWÜ erarbeiten.

Das Labor Spiez spielte in dieser Hinsicht eine Schlüsselrolle. Seit 1998 ist es ein Designiertes Vertrauenslabor für die OPCW, das heisst, es ist zertifiziert für die Analyse chemischer Proben zur Unterstützung von Verifikationsprozessen. So wurden beispielsweise Proben von den Chemiewaffenangriffen in Ghouta (Syrien) im August 2013 im Labor Spiez analysiert.<sup>48</sup> Zur Unterstützung der OPCW hält das Labor kurzfristig Schutzausrüstungen, Entgiftungsmittel, Detektionsgeräte und Feldlabore bereit.<sup>49</sup> 2014 wurde ausserdem das Biologische Sicherheitslabor mit der höchsten Biosicherheitsstufe für die Analyse von biologischen Stoffen und Krankheitserregern eröffnet. Das Labor bietet technische Schulungen für Dritte und Workshops zum Aufbau von Kapazitäten an, um die Umsetzung des CWÜ sowie des BWÜ zu unterstützen. Die technische Kompetenz der Schweiz wird seit Langem anerkannt und geschätzt. Die Schweiz wurde in den CWÜ-Exekutivrat

48 Andreas Bucher, *Jahresbericht 2013: Labor Spiez*, (Spiez: VBS, 2014), S. 26–33.

49 Bundesrat, *Abrüstungsbericht 2012*; und Bundesrat, *Abrüstungsbericht 2017*.

gewählt, und Schweizer Expertinnen und Experten haben regelmässig im wissenschaftlichen Beirat der OPCW, der bei der Umsetzung des CWÜ berät und einen Bericht über die Entwicklungen in Wissenschaft und Technologie erstellt, mitgewirkt (unter anderem als Vorsitzende). Die Schweiz unterstützte mit ihrer Kompetenz auch UNO-Missionen im Irak, die die Einhaltung der Vernichtung und Beseitigung der chemischen und biologischen Waffen des Landes überprüfen sollten.

Auf multilateraler Ebene ist der Beschluss der Vertragsstaaten des CWÜ aus dem Jahr 2021, die aerosolierte Verwendung von auf das zentrale Nervensystem wirkenden Chemikalien (ZNSwC) durch die Strafverfolgungsbehörden zu verbieten, ein Beweis für den Erfolg der diplomatischen Bemühungen der Schweiz in den letzten fünfzehn Jahren. Anlässlich der zweiten CWÜ-Überprüfungskonferenz im Jahr 2008 hatte die Schweiz ein Grundsatzpapier vorgelegt, in dem sie mehr Klarheit und Transparenz in Bezug auf handlungsunfähig machende chemische Stoffe im Rahmen des CWÜ forderte.<sup>50</sup> Die Gefahr, dass einige von ihnen zu tödlichen Wirkstoffen verarbeitet werden, wurde 2002 während der Belagerung eines Moskauer Theaters durch tschetschenische Rebellen auf tragische Weise unterstrichen: Russische Sicherheitskräfte setzten ein Narkose-Aerosol über die Klimaanlage des Theaters frei, wodurch etwa 120 Menschen, darunter auch Geiseln, getötet wurden. Die Schweiz war stets bestrebt, die Diskussion über handlungsunfähig machende chemische Stoffe im Rahmen des CWÜ und der OPCW sowie durch Workshops und Arbeitspapiere voranzutreiben.<sup>51</sup> Die Entscheidung im Jahr 2021 wurde dadurch ermöglicht, dass sich Australien und die Vereinigten Staaten an der Debatte beteiligten und politische Unterstützung leisteten.<sup>52</sup>

Die Arbeit der Schweiz im Bereich der ZNSwC zeigt, wie ein kleiner Staat mit nachgewiesener fachlicher Kompetenz aufkommende Probleme erkennen und die wissenschaftliche Debatte vorantreiben kann, die alsdann als Grundlage für weitere diplomatische Bemühungen und die notwendige Zustimmung anderer Staaten dient. Aktivitäten wie die

50 Swiss delegation, «Riot Control and Incapacitating Agents Under the Chemical Weapons Convention», *OPCW Zweite Überprüfungskonferenz*, 09.04.2008.

51 Andreas Bucher, *Technical Workshop on Incapacitating Chemical Agents*, (Spiez: Bundesamt für Bevölkerungsschutz [BABS], 2012).

52 Labor Spiez, *Jahresbericht 2021: Labor Spiez*, (Spiez: BABS, 2022).

Konferenz *Spiez Convergence* – eine Tagungsreihe, die seit 2014 alle zwei Jahre in Zusammenarbeit mit dem Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich stattfindet – sind in diesem Kontext von grosser Bedeutung. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus der ganzen Welt diskutieren die Fortschritte in Chemie und Biologie und deren Auswirkungen auf die Umsetzung von BWÜ und CWÜ. Diskutiert werden wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien, deren Potenzial militärisch zweckentfremdet werden kann sowie entsprechende mögliche Lösungen, um das CWÜ und BWÜ zu stärken. Dies ist ein wertvoller Beitrag, der sich auf etablierte wissenschaftliche Kompetenz stützt.<sup>53</sup>

Im Rahmen des BWÜ bietet sich seit der letzten Überprüfungs-konferenz Ende 2022 die Möglichkeit, in einer Arbeitsgruppe Massnahmen zur Stärkung des Abkommens auszuarbeiten. Unter anderem geht es um Vertrauensbildung und Transparenz sowie die mögliche künftige Verifikation.<sup>54</sup> Seit dem Scheitern der Verhandlungen über ein rechtsverbindliches Zusatzprotokoll zum BWÜ im Jahr 2001, das Verifikationsbestimmungen enthalten hätte, hat die Schweiz viel Zeit und Ressourcen in die Stärkung des BWÜ durch vertrauensbildende Massnahmen wie Informationsaustausch, Überprüfung der nationalen Gesetzgebung und Besuche in Labors investiert. Im Vorfeld der Überprüfungs-konferenz 2011 förderte sie aktiv Studien und Workshops zum Thema Verifikation, während sie zur Vorbereitung der Konferenz 2013 auf die Einrichtung eines Expertengremiums hinarbeitete, das die für das BWÜ relevanten wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen untersuchen sollte.

Bei all diesen Initiativen stand die Schweiz an vorderster Front oder war aktiv daran beteiligt, Ideen zu entwickeln, Debatten anzustossen und die überregionale Unterstützung zu koordinieren. Angesichts der seit Langem bestehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten zum weiteren Vorgehen und des derzeitigen Stands der Beziehungen zwischen den Grossmächten herrscht allgemein Skepsis darüber, ob die Arbeitsgruppe konkrete Massnahmen erarbeiten wird.<sup>55</sup> Die

53 Labor Spiez / CSS, *Spiez CONVERGENCE: Report on the 5th conference 1, 2 and 11–14 September 2022* (Spiez: BABS/CSS, 2022).

54 Neunte BWÜ-Überprüfungs-konferenz, *Final Document*.

55 Sophie Reiners / Oliver Thränert, «B-Waffen-Verbot und Wissenschaftsfortschritt», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 321, 05.04.2023.

Schweiz ist einer der wenigen Staaten, die über die nötige Bandbreite verfügen, um Initiativen voranzutreiben, die auf einem konsequenten multilateralen Engagement und der entsprechenden technischen Kompetenz beruhen.

Das Interesse der Schweiz, in den Debatten über die Umsetzung des CWÜ und des BWÜ an vorderster Front mitzuwirken, hat sich seit den 1980er-Jahren nicht verändert. Es ist nach wie vor in wirtschaftlichen Interessen verwurzelt, die mit der fortschrittlichen pharmazeutischen und chemischen Industrie sowie den technologischen Forschungs- und Innovationseinrichtungen des Landes verbunden sind. Die Möglichkeit, zivile Güter auszuführen, hängt davon ab, dass die Exportkontrollen gewährleisten, dass diese Exporte nicht zu chemischen oder biologischen Waffenprogrammen beitragen. Die Gewährleistung der Einhaltung und die Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass diese Verträge zum Verbot biologischer und chemischer Waffen an neue technologische und wissenschaftliche Fortschritte angepasst werden können, sind der Schlüssel zur Wahrung der aktuellen, aber auch künftiger Schweizer Interessen. Wie bei den meisten Verträgen brauchen Veränderungs- und Anpassungsprozesse ihre Zeit – im Fall der ZNSwC fünfzehn Jahre – und können manchmal nach mehreren Jahrzehnten scheitern, so wie die damaligen Bemühungen, ein rechtsverbindliches Zusatzprotokoll zum BWÜ auszuhandeln. Letztlich hängen die Entscheidungen – ungebunden an wissenschaftliche Erkenntnisse – vom politischen Willen der Staaten ab, insbesondere einiger Schlüsselstaaten wie den Vereinigten Staaten und Russland. Davon hängt auch der Ansatz der Schweiz ab, was in Zeiten zunehmender Spannungen schwieriger, aber aufgrund ihrer Glaubwürdigkeit und ihrer Bereitschaft, mit allen Parteien zu sprechen, auch wertvoller wird.

## 5. Ausblick

Die umfassenden RAN-Prinzipien der Schweiz – die Bevorzugung rechtsverbindlicher Instrumente, die vollständige Umsetzung und Stärkung bestehender Abkommen sowie die Entwicklung weiterer Verifikations- und vertrauensbildender Massnahmen –, die seit Ende der 1990er-Jahre konsequent artikuliert wurden, stehen angesichts eines restriktiven sicherheits- und geopolitischen Umfelds unter Druck. Die

Strategie 2022 bis 2025 konsolidiert weitere Schweizer Grundsätze, die bereits zuvor bestanden, aber weniger stark betont wurden, um andere Schlüsselbereiche hervorzuheben, in denen Beiträge derzeit eher möglich sind. Dazu gehören der Einbezug von Aspekten des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts in die RAN-Politik, die Förderung der Chancengleichheit und die Stärkung der Rolle der Frauen, die Entwicklung nationaler Kapazitäten sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Akteuren in Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.<sup>56</sup> In einigen dieser Bereiche ist es der Schweiz bereits gelungen, Fortschritte zu erzielen, vor allem in der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft, der Industrie und der Zivilgesellschaft und hier insbesondere im biologischen und chemischen Bereich. Die Unterstützung des Einbezugs des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts im Bereich RAN baut auf dieser Stärke auf und kann beispielsweise dazu beitragen, die Grundlagen für künftige Verifikationsmassnahmen zu schaffen. Die Zusammenarbeit und das Engagement des Labors Spiez und der Schweizer Armee mit internationalen Forschungsgruppen bei der Erprobung praktischer Verfahren zur Überprüfung der Abwesenheit von Atomwaffen in einer Lagerungsstätte im März 2023 ist ein gutes Beispiel für eine solche Verifikationsarbeit.<sup>57</sup>

Seit 2017 setzte sich die Schweiz mit einigen derjenigen Widersprüche auseinander, die sich daraus ergeben, dass sie ein Schlüsselstaat bei der Humanitären Initiative war, die zum TPNW führte, und gleichzeitig Teile des Prozesses und des daraus resultierenden Abkommens infrage stellte. Der TPNW legt einige der schwierigen Zielkonflikte zwischen den aussenpolitischen Ambitionen der Schweiz und den sicherheitspolitischen Anforderungen offen. Der Krieg Russlands in der Ukraine hat zu einer verstärkten Polarisierung der Argumente auf beiden Seiten geführt. Die öffentliche Debatte der letzten Jahre hat jedoch gezeigt, dass sich mit der Unterzeichnung des TPNW eine Reihe von Fragen im politischen Kontext der Schweiz herauskristallisiert haben, die über die Ziele des Vertrags hinausgehen. So würde der TPNW-Beitritt zeigen, wie sich die Schweiz mittel- bis langfristig in Bezug auf

56 EDA, *Strategie Abrüstung 2022–2025*, S. 12.

57 Pavel Podvig et al., *Menzingen Verification Experiment: Verifying the Absence of Nuclear Weapons in the Field* (Genf: UNIDIR, 2023).

die diplomatische, sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit einigen ihrer engsten Nachbarn in Europa positionieren will, was nach wie vor ein heikles politisches Thema ist.

Wenn der Bundesrat schliesslich über den TPNW-Beitritt entscheidet, wird dies zumindest eine klarere Richtung für die diplomatischen Bemühungen der Schweiz im Rahmen des NPT-Regimes vorgeben. Angesichts des Auslaufens der Stockholm-Initiative und der Schwierigkeit, die Agenda zur Verringerung des nuklearen Risikos weiter voranzutreiben, sind ohnehin neue Ziele erforderlich. Die Bemühungen der Schweiz in den letzten fünfzehn Jahren, sich in Fragen der nuklearen Abrüstung Gehör zu verschaffen und gleichzeitig die stark polarisierenden Debatten über nukleare Abrüstung anzugehen, spiegeln den Ansatz des Brückenbauens wider, den viele Staaten für sich beanspruchen, den aber nur wenige umsetzen können. Da immer mehr Staaten der NATO beitreten, ist die Schweiz auch einer der wenigen verbliebenen Staaten, die im Prinzip als Brückenbauer in multilateralen Foren fungieren könnten. Sollte sich die Schweiz schliesslich dazu entscheiden, dem TPNW beizutreten, wird es von entscheidender Bedeutung sein, Wege zu finden, um einen solchen Brückenbauer-Ansatz zu bewahren.



# Waffensysteme langer Reichweite: Technologisches Potenzial und konzeptuelle Herausforderungen

Von Niklas Masuhr

Der russische Krieg gegen die Ukraine verdeutlicht die Relevanz von Waffensystemen langer Reichweite. Solche Waffen werden von zahlreichen Ländern, auch europäischen, beschafft. Sie erfüllen wichtige Funktionen unter anderem im Rahmen defensiv ausgerichteter Luftabwehr. Ihre Beschaffung ist auch eine Priorität der Schweizer Armee. Besitz und Einsatz dieser Systeme werfen allerdings eine Reihe von Fragen auf.

Waffensysteme langer Reichweite<sup>1</sup> sind in aktuellen Konflikten von grosser Bedeutung. So setzt Russland nahezu täglich Loiteringdrohnen («Kamikazedrohnen») und Marschflugkörper gegen ukrainische Städte und Infrastrukturen ein. Vor diesem Hintergrund gelangten politische Entscheidungsträgerinnen und -träger auch in Westeuropa zu der Einsicht, dass die Bedeutung von Luft- und Raketenverteidigung zu lange ignoriert wurde. Das herausragendste Beispiel dafür ist die von Deutschland lancierte «*European Sky Shield Initiative*» (ESSI), an der sich auch die Schweiz beteiligt.<sup>2</sup> Allerdings zeigt der Ukrainekrieg auch, dass rein defensiv ausgerichtete Massnahmen nicht ausreichend für ein effektives Verteidigungsdispositiv sind. Vielmehr werden ergänzend offensive Elemente benötigt, auch da teure und komplexe Abwehrsysteme durch deutlich günstigere Munition überfordert werden können.

Entsprechend werden in Europa und auch in Asien zunehmend Waffensysteme langer Reichweite beschafft. Diese Beschaffungsprojekte wurden in Europa durch die russischen Militäroperationen gegen Georgien

1 Munition, die aus einer Mindestdistanz von fünfzig Kilometern abgefeuert werden kann. Siehe Definitionen und Glossar auf S. 77.

2 Lydia Wachs, «Russlands Raketen und die European Sky Shield Initiative: Die deutschen Pläne zur Luftverteidigung im Kontext der Bedrohungslage», *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 27.06.2023.

2008 und die Ukraine seit 2014 und insbesondere 2022 massgeblich motiviert. Daher begann dieser Trend im Nordosten Europas, entlang der Kontaktzone mit Russland, und breitete sich dann schrittweise nach Westen aus. Finnland legte die Grundlagen für die Integration von Waffensystemen langer Reichweite bereits in den frühen 2000er-Jahren.<sup>3</sup> Polen konzentriert sich seit 2012 wieder auf Territorialverteidigung, einschliesslich der Fähigkeit, Ziele auf lange Distanzen bekämpfen zu können.<sup>4</sup> Die Annexion der Krim und der erste russische Einmarsch in die Ukraine 2014 führten zum nächsten Schub für die Anschaffung von Distanzwaffen. So entschieden sich Warschau und Bukarest, US-amerikanische Raketenwerfer vom Typ M142 HIMARS zu erwerben.

Seit der russischen Invasion der Ukraine 2022 verkauft sich genau dieses System besonders gut<sup>5</sup> – auch weil die Ukraine es insbesondere im Sommer 2022 erfolgreich einzusetzen vermochte. Neben bodengestützter Luftverteidigung ist der Wiederaufbau der Artillerie in den europäischen NATO-Staaten eine Priorität. Präzise Raketenartillerie wie HIMARS, die im Rahmen dieses Artillerieausbaus beschafft wird, wird in diesem Kontext als besonders wertvoll wahrgenommen. Estland, Lettland und Litauen haben beschlossen, HIMARS anzuschaffen. Zudem erwerben die westeuropäischen NATO-Mitglieder Niederlande und Dänemark Raketenartillerie.<sup>6</sup> Ähnliche Beschaffungsschübe sind bei präzisen luft- und seegestützten Waffensystemen langer Reichweite zu erkennen, und dies in ganz Europa.<sup>7</sup> Auch die Schweizer Armee spricht von der Notwendigkeit, vergleichbare Fähigkeiten aufzubauen.<sup>8</sup> Die diesbezügliche öffentliche Debatte steht noch am Anfang. Dieses Kapitel strebt daher eine Auslegeordnung bezüglich der Herausforderungen und der zu erörternden technischen und politischen Fragen an.

3 Charly Salonijs-Pasternak, «Not Just Another Arms Deal», *Finnish Institute of International Affairs*, September 2012, S. 3.

4 Łukasz Kulesa, «Operationalizing the «Polish fangs»: Poland and Long-Range Precision Strike», in: *The Nonproliferation Review* 1:3 (2020), S. 51.

5 C. Todd Lopez, «Ukraine, Asia Drove 50% Increase in FY22 Arms Sales», *DOD News*, 26.01.2023.

6 Ben Barry et al., «The Future of NATO's European Land Forces: Plans, Challenges, Prospects», *The International Institute for Strategic Studies*, 27.06.2023, S. 5, 19.

7 Camille Grand, «Missiles, Deterrence and Arms Control: Options for a New Era in Europe», *The International Institute for Strategic Studies*, 25.09.2023, S. 11–12.

8 Gruppe Verteidigung, *Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie für den Aufwuchs* (Bern: Schweizer Armee, 2023), S. 26.

Dabei werden indes explizit spezifische national gegliederte Begrifflichkeiten, Definitionen und Konzepte nicht benutzt. Stattdessen werden in der akademischen und *Policy*-zugewandten Literatur verwendete Begriffe übersetzt verwendet. Diese werden im folgenden Glossar (siehe S. 77) erläutert.

Der Erwerb jedes Waffensystems wirft militärische, politische, ökonomische und logistische Fragen auf. Der entsprechende Fragenkatalog verlängert sich wiederum bei steigender Waffenreichweite. Konkret ist dies der Fall mit Blick auf zwei Gruppen von Herausforderungen: der technisch-organisatorischen Einbettung der Werfer und Munition in Aufklärungs- und Befehlsnetzwerke, sogenannte «Aufklärungs-Schlagkomplexe» (ASK), einerseits und politische-strategische Fragen andererseits. Die bloße Anschaffung von Waffensystemen und Munition ist somit unzureichend, um eine echte Fähigkeit zu erlangen, Ziele auf weite Distanzen zu bekämpfen. Entsprechend ist es nicht ausreichend, die Beschaffung nach rein militärischen Gesichtspunkten voranzutreiben.

In diesem Beitrag wird zunächst erläutert, worum es sich bei «Waffensystemen langer Reichweite» handelt und welche technologischen und konzeptuellen Komplexe von Bedeutung sind. Zweitens wird die militärische und strategische Attraktivität dieser Waffen insbesondere am Beispiel des Ukrainekriegs dargelegt. Drittens wird die technisch-organisatorische Einbettung von Waffensystemen in Sensoren- und Befehlsnetzwerke analysiert. Insbesondere Fragen des Zugangs zu Ziel- und Delegation der Feuererlaubnis leiten, viertens, über zu politischen Einbettungsfragen. Beide Fragekomplexe erfordern Antworten, die nicht rein militärischer Natur sein können.

## 1. Definitionen, Abgrenzungen und Verortung

Der Ukrainekrieg zeigt, dass es sich bei der Kategorie «Waffensysteme langer Reichweite» um ein breites Spektrum militärischer Technologie- und Fähigkeitskomplexe handelt. Denn in diesem Begriff sind *Shahed-/Geran*-Drohnen, aber auch «hypersonische» Waffen wie die russische *Zirkon*, *Kalibr*-Marschflugkörper und Raketenartillerie langer Reichweite enthalten. In diesem Beitrag wird eine fähigkeitsorientierte Perspektive eingenommen. Entsprechend liegt der Fokus auf der *Fähigkeit, aus der Entfernung kinetische nicht-nukleare Schläge auf Bodenziele in die Tiefe des*

*gegnerischen Raums durchzuführen, ohne dass hierfür Luftüberlegenheit hergestellt werden muss. «Waffensysteme langer Reichweite» erlauben also, Ziele auf eine Mindestdistanz von fünfzig Kilometern zu bekämpfen.<sup>9</sup> Somit sind auf Basis der hier vorgenommenen Definition ausgeschlossen:*

- Luftschläge mit Freifallbomben oder Lenkwaffen, bei denen *be-mannte* Flugzeuge/ Hubschrauber dichter als fünfzig Kilometer an das Ziel heranfliegen müssen;
- Einsätze von Partisanen oder Spezialkräften hinter feindlichen Linien, bei denen diese den Schaden selbst anrichten oder Munition mit geringerer Reichweite verwenden;

Ferner sind folgende Komplexe nicht in der Definition erfasst:

- Interkontinentale ballistische Raketen, welche die Grundlage nuklearer Arsenale bilden;
- Luftabwehrsysteme und Antischiffsraketen ohne sekundäre/latente Fähigkeit, Bodenziele anzugreifen.

Aufgrund dieser Definition bleibt ein breit gefächertes Arsenal von Waffensystemen und Munitionstypen. Auch wenn typologische Grauzonen bestehen, soll hier eine grobe Einteilung vorgenommen werden:

- Bei ballistischen Raketen handelt es sich um Flugkörper, die auf einer ballistischen Kurve vom Werfer auf das Ziel abgefeuert werden. Moderne Varianten verfügen jedoch über technologische Eigenschaften, die ihre Flexibilität erhöhen, beispielsweise automatisierte Endanflugsteuerung. Diese erlaubt etwa chinesischen ballistischen Antischiffsraketen, das Zielgebiet beim Wiederreintritt in die Atmosphäre zu «scannen» und sich auf ein programmiertes Ziel zu stürzen.

9 Dabei soll nicht unterschlagen werden, dass die Verwendung von Waffenreichweiten keine ideale definitorische Grenze ist. So kann angeführt werden, dass beispielsweise die Reichweite von Gleitbomben abhängig von Flughöhe und Geschwindigkeit des «werfenden» Flugzeugs ist. Mit Blick auf die Dynamiken des Ukrainekriegs wird die Fünfzig-Kilometer-Grenze hier als «Sicherheitsabstand» gegenüber gegnerischer Rohrartillerie und mobiler Luftabwehr eingezogen. Für eine alternative Aufteilung basierend auf der Notwendigkeit der Sensoreinbettung siehe: Barry Watts, «The Evolution of Precision Strike», *Center for Strategic and Budgetary Assessment*, 2013, S. 3.

- Im Gegensatz dazu verfügen Marschflugkörper über Düsen- anstelle von Raketenantrieben und fliegen ihre Ziele im Tiefflug an. Sie können land-, luft- und seegestützt sein. Beispiele sind die russische *Kalibr*-Familie, US-amerikanische *Tomahawks*, britisch-französische *Storm Shadow* und die deutsch-schwedische *Taurus*.
- Raketenartillerie wie das amerikanische M270 MLRS-System waren im Kalten Krieg vor allem dafür vorgesehen, Salven ungelenkter Raketen in die Tiefe zu tragen. Sie sollten auch genutzt werden, um beispielsweise Minenfelder aus der Ferne zu verlegen. Aufgrund technologischer Fortschritte verfügen diese Systeme mittlerweile über Präzisionsmunition, wie die M30 GMLRS, welche die USA auch an die Ukraine transferierte.<sup>10</sup>
- Loiteringmunition sind Drohnen, welche mit Sprengköpfen ausgestattet werden und sich programmiert oder gelenkt in feindliche Systeme und Anlagen stürzen können. Sowohl Russland als auch die Ukraine verwenden solche, im Schweizer Kontext auch als «Angriffsdrohnen» bezeichnete Waffen. Sie bilden ein breites Spektrum von militarisierten kommerziellen Drohnen bis hin zu dezidierten Anti-Radarwaffen, wie der in Bergkarabach erfolgreich eingesetzten israelischen *Harpy*.<sup>11</sup>
- Eine ähnlich weite Kategorie bilden hypersonische Waffensysteme, definiert durch eine Geschwindigkeit oberhalb von Mach 5 (fünffache Schallgeschwindigkeit). Grundsätzlich werden diese Systeme in zwei Unterkategorien eingeteilt. Erstens in Hyperschallgleitkörper, bei denen begrenzt manövrierfähige Wiedereintrittsvehikel auf ballistischen Raketen Luft- und Raketenverteidigung durchbrechen sollen. Zweitens sind mehrere Staaten um die Entwicklung von Hyperschallmarschflugkörpern bemüht.<sup>12</sup> In der Theorie sollen

10 John Ismay, «What Are «Artillery Rockets,» and Why Is the U.S. Sending Them to Ukraine?», in: *New York Times*, 01.06.2022.

11 Constant Despont / Dominika Kunertova / Niklas Masuhr, «Militärische Drohnennutzung: Erfahrungen, Technologie und Schweizer Optionen», in: Julian Kamasa / Fabien Merz / Oliver Thränert (Hrsg.), *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik 2022* (Zürich: Center for Security Studies, 2022), S. 31–62.

12 Severin Pleyer, «Hyperschallwaffen: Zwischen Symbolcharakter und strategischer Begrenztheit», *German Institut for Defence and Strategic Studies*, 25.04.2022.

hypersonische Raketen die Vorteile von ballistischen Raketen (hohe Endanfluggeschwindigkeit) und Marschflugkörpern (Manövrierbarkeit) vereinen.<sup>13</sup> Allerdings wird Kritik geäußert, dass der Fokus auf «Hyperschallwaffen» als gesonderter Kategorie einem unbegründeten Hype Auftrieb verleiht.<sup>14</sup>

Aufgrund dieser weiten technologischen Spanne variiert die Anwendungslogik weit reichender Waffensysteme beträchtlich. Denn Reichweite, Präzision, Zerstörungskraft und Komplexität der verwendeten Munition und ihre erforderliche technische, organisatorische und logistische Einbettung geben vor, wie

Aufgrund der technologischen Spanne weit reichender Waffen variiert ihre Anwendungslogik beträchtlich.

fein oder grob ihr Einsatz justiert werden kann. Raketen, die nicht mit hoher Präzision eingesetzt werden können, sind prädestiniert, gegen Flächenziele wie Ballungsräume und industrielle Anlagen verwendet

zu werden. Dabei spielen Kosten-/Nutzenrechnungen eine grosse Rolle, die teilweise über die engen technisch-taktischen Parameter einer Waffe hinausgehen. Denn während günstig herzustellende Loiteringmunition vom Typ *Shabed/Geran* nicht über die Präzision und das zerstörerische Potenzial präziser Marschflugkörper und ballistischer Raketen verfügt, stellt sie eine Bedrohung für zivile Ballungsräume dar. Entsprechend sieht sich beispielsweise die Ukraine gezwungen, teure und begrenzt verfügbare Boden-Luft-Abwehrraketen auch gegen Bedrohungen dieser Art zu verwenden.<sup>15</sup> Russland nutzt dies aus, in dem es diese Systeme zum Beispiel gegen Infrastruktur von strategischer Bedeutung, wie Heizkraftwerke und Getreidesilos, verwendet.

13 Sitki Egeli, «Emerging and Disruptive Technologies in Russia's War against Ukraine», in: Adérito Vicente / Polina Sinovets / Julien Theron (Hrsg.), *Russia's War on Ukraine: The Implications for the Global Nuclear Order* (Cham: Springer, 2023), S. 58.

14 Dominika Kunertova, «New Hypersonic Weapons: Same but Different», *Network for Strategic Analysis*, 03.12.2022, S. 9.

15 Yaroslav Trofimov, «Ukraine May Run Out of Air Defenses by May, Leaked Pentagon Documents Warn», in: *Wall Street Journal*, 09.04.2023.

## Glossar

«Aufklärungs-Schlagkomplexe» (ASK) bestehen aus einer Reihe sich funktional ergänzender Bausteine. Auch aufgrund technologischer Fortschritte, die beispielsweise einem Kampfflugzeug erlauben, sowohl Sensorik als auch einen Waffeneffekt zu liefern, ist die begriffliche Einteilung situativ und kontextabhängig. Zudem sind viele moderne Munitionstypen mit eigenen Sensoren und einer gewissen Autonomie befähigt, eigenständig Ziele anzusteuern. Um dennoch konzeptuelle Klarheit herzustellen, wird folgende begriffliche Unterteilung vorgenommen. Beim **Werfer** handelt es sich beispielsweise um mobile HIMARS- oder *Iskander*-Raketenwerfer, ein Kriegsschiff, oder ein Kampfflugzeug / eine Drohne. Beim Projektil selbst handelt es sich um die **Munition**, also Raketen, Bomben, Marschflugkörper, ballistische Raketen, die für **Schläge** verwendet werden. Die Kombination von Werfer und Munition wird als **Waffensystem** bezeichnet. Damit Ziele erst aufgespürt und verfolgt werden können, sind **Sensoren** vonnöten: bei diesen kann es sich um Spezialtruppen, ausgerüstet mit Fernglas und Funkgerät handeln oder um modernste Radarsatelliten. Der Begriff **Komplex** wird genutzt, um das Zusammenspiel mehrerer Systeme darzulegen, etwa die Kombination von Aufklärungs- und Waffensystemen (*system of systems*). Dies beinhaltet die Annahme, dass Komplexe koordiniert werden müssen. Somit sind auch organisatorische Kompetenzen sowie eine Kommandokomponente bedeutsam. Gesicherte Kommunikationskanäle und Netzwerke bilden zudem einen weiteren essenziellen Baustein von Komplexen. Dies trifft auch auf gegen Flugzeuge und Schiffe gerichtete Waffen zu, die häufig die Grundlage sogenannter *Anti-Access/Area Denial* (A2/AD)-Architekturen bilden. Im Kontext dieses Beitrags wird von «**Interventionsabwehrkomplexen**» gesprochen. Insbesondere im Fall von Akteuren wie Russland oder China sind solche Komplexe und Waffensystemen langer Reichweite als komplementär zu betrachten, da beide auf eine Abhaltewirkung zielen; sei diese offensiv (etwa durch Schläge auf Luftwaffenbasen) oder defensiv durch Luftabwehrsysteme erbracht.<sup>16</sup>

16 Jack Watling / Justin Bronk / Sidharth Kaushal, «A UK Joint Methodology for Assuring Theatre Access», *Royal United Services Institute*, 19.05.2022, S. 3.

## 2. Die Attraktivität von Waffensystemen langer Reichweite

Militärtechnologische Allheilmittel, welche im Krieg als «*Game Changer*» wirken, existieren nicht. Dies gilt ungeachtet der westeuropäischen öffentlichen Debatte, die im Kontext des Ukrainekriegs oft einseitig auf gewisse Waffensysteme fixiert ist, von denen kriegsentscheidende Resultate erwartet werden.<sup>17</sup> Manche Waffensysteme sind jedoch zweifellos bedeutsamer als andere. So haben Waffensysteme langer Reichweite Vorzüge, die auf ihrer Flexibilität beruhen. Ihre Fähigkeit, Schläge in die Tiefe des gegnerischen Raums zu führen, ist in einer Reihe von Szenarien entlang nahezu der gesamten Eskalationsleiter wertvoll, einschliesslich «hybrider» Erpressungsversuche. So können Handlungsträgerinnen und -träger in die Lage versetzt werden, einem militärisch übermächtigen Nachbarn glaubhaft zu suggerieren, dass ein Angriff mit hohen Kosten verbunden wäre. Im Ernstfall würden es diese Waffen dem Verteidiger erlauben, feindliche Truppenkonzentrationen, Gefechtsstände, Verkehrsknotenpunkte, Luftabwehrsysteme und andere «Hochwertziele» zu bekämpfen. Darüber hinaus ist die latente Eskalationsoption, den Krieg in den feindlichen Rückraum zu tragen, eine selten ausgesprochene, aber attraktive Option für konventionell unterlegene Frontstaaten.<sup>18</sup> Russland und China haben bereits über Jahre intensiv, wenn auch mit abweichenden Akzenten, ihre entsprechenden Schlagfähigkeiten ausgebaut.<sup>19</sup>

Bei der Betrachtung der Beschaffungstrends in der NATO infolge der gesteigerten Bedrohung seitens Russlands fällt insbesondere ein Aspekt auf: Bodengestützte Feuerkraft scheint eine Renaissance zu erleben, wie die Beschaffungspläne für HIMARS und (auf geringere Distanzen) Rohrartillerie aufzeigen. Damit manifestiert sich ein Gegentrend zu der luftwaffenzentrischen Prägung in der NATO, die sich seit Ende des Kalten Krieges grösstenteils darauf verliess, über Luftüberlegenheit zu verfügen. Dies war ein Grund, warum Moskau bereits während des Kalten Krieges seinerseits in bodengestützte Feuerkraft und

17 Franz-Stefan Gady, «Why There Are No Game-Changing Weapons for Ukraine», in: *Foreign Policy*, 14.09.2023; Niklas Masuhr, «Die Invasion der Ukraine nach einem Jahr – Ein militärischer Rück- und Ausblick», in: *Russland-Analysen* 432, 23.02.2023.

18 Jan Angstrom / Magnus Petersson, «Weak Party Escalation: An Underestimated Strategy for Small States?», in: *Journal of Strategic Studies* 42:2 (2019), S. 282–300.

19 Michael Kofman, «It's Time to Talk About A2/AD: Rethinking the Russian Military Challenge», in: *War on the Rocks*, 05.09.2019.



Interventionsabwehrsysteme, inklusive integrierter Luftabwehr, investierte. In der Folge verfügt Russland in diesen Bereichen heute über ein breiter aufgestelltes Arsenal als selbst die USA. Insbesondere russische und chinesische Investitionen in Frühwarnradars und Luftabwehrsysteme und technologische Trends wie AESA-Radars bedeuten, dass sich die militärische Balance zwischen Luftstreitkräften und bodengestützter Luftabwehr zugunsten der Abwehr verschiebt. Der technologische Vorsprung, den Tarnkappentechnologie einst versprach, erodiert.<sup>20</sup>

Darüber hinaus sind moderne russische Luftabwehrsysteme so leistungsfähig, dass ihre Sensor- und Waffenreichweite weit in den Luftraum ihrer Nachbarn hineinragt. Werfer, die präzises Feuer im Fall einer Eskalation liefern sollen, müssen also möglichst weitab der Frontlinie stationiert werden und möglichst mobil sein.<sup>21</sup>

Militärtechnologische Allheilmittel, welche im Krieg als «*Game Changer*» wirken, existieren nicht.

## 2.1 Konventionelle Abschreckung

Ein möglichst widerstandsfähiger und multidimensionaler Schlagkomplex eröffnet die Möglichkeit, den Gegner bereits auf Entfernung abzubremesen und abzunutzen. Im Kriegsfall würden somit Kosten auf der Gegenseite erhöht werden, was, im besten Fall, zu einem Abschreckungseffekt beiträgt. Denn stationäre und auch teilmobile, also verlegbare Ziele, können aus der Entfernung wirkungsvoll bekämpft werden. Der Zielkatalog schliesst Infrastrukturen wie Brücken, Autobahnkreuze und Verladeanlagen an Häfen ebenso ein, wie auch militärische Installationen wie Luftwaffenbasen oder Depots. Zudem können (abhängig von rechtzeitiger Zielaufklärung), Aufmarschpunkte, Artilleriestellungen und -depots, Kommandostände, Luftabwehrstellungen, Radars und Systeme elektronischer Kriegsführung (EKF), die stationär wirken, bekämpft werden.<sup>22</sup> Der militärische Effekt dieser Fähigkeit entfaltet

20 Justin Bronk, «Disruptive Trends in Long-Range Precision Strike, ISR, and Defensive Systems», in: *The Nonproliferation Review* 1:3 (2020), S. 40–41.

21 Salenius-Pasternak, *Not Just Another Arms Deal*, S. 7.

22 Kulesa, *Operationalizing the «Polish Fangs»*, S. 53.

sich nicht erst mit der Zerstörung dieser Ziele. Tatsächlich bedeutet das Potenzial, kritische Einrichtungen oder Ausrüstung aus der Entfernung zu bekämpfen, dass sich der Gegner anpassen muss. Dies, indem er beispielsweise Depots und Kommandostände auf weitere Distanzen von der Front platziert, oder Nahbereichsverteidigungssysteme, die eigentlich vorrückende Truppen vor Bedrohungen aus der Luft schützen sollen, zum Schutz von Brücken einsetzen muss. Entsprechend sorgen Waffensysteme langer Reichweite dafür, dass der Gegner gebremst wird, da die Deckung durch Luftabwehr vorgibt, wie weit und schnell vorge-rückt werden kann.<sup>23</sup> Vor dem Hintergrund dieser Einsichten stellt sich die Frage, inwieweit die Fähigkeit, feindliche Ziele auf lange Distanzen präzise zu bekämpfen, eine gewichtige oder sogar dominante Rolle in aktuellen und zukünftigen Kriegen spielen wird. In der Tat argumentiert ein Forschungsstrang innerhalb der Strategischen Studien, dass die Proliferation von ASK dazu beiträgt, mobile Manöverkriegsführung, wie ihn westliche Streitkräfte üben, stark eingeschränkt, wenn nicht sogar verunmöglicht wird.<sup>24</sup>

Der Ukrainekrieg liefert in diesem Zusammenhang Daten, welche die Wichtigkeit von Waffensystemen langer Reichweite betonen, allerdings auch aufzeigen, dass es sich bei ihnen nicht um «Wunderwaffen» handelt. In den ersten Kriegstagen schickte sich die russische Führung an, die ukrainische Luftwaffe am Boden zu zerstören und die bodengestützte Luftabwehr auszuschalten. Ziel war die Herstellung der Luftüberlegenheit. Dies scheiterte, auch weil Moskau die Potenz des russischen Schlagkomplexes über- und die Resilienz der Ukraine unterschätzte.<sup>25</sup> Erfolgreicher war der Einsatz der westlich gelieferten Raketenartillerie MLRS und HIMARS, durch welche die ukrainischen Kräfte ihrerseits russische Munitionsdepots und Kommandostände insbesondere im Sommer 2022 effektiv unter Beschuss nahm. Aber auch dieser Einsatz ist keine nachhaltige Erfolgsgeschichte. Denn erstens

23 Joshua J. Withington, «The End of Static Defense: Air Defense Artillery in Large-Scale Combat Operations Today», in: *Fires Bulletin* 2 (2019), S. 59.

24 Amos C. Fox, «Manoeuvre is Dead? Understanding the Conditions and Components of Warfighting», in: *The RUSI Journal* 166:6–7 (2021), S. 10–18.

25 Miles Pomper / Vasiliï Tuganov, «Role of Missiles in Russia's War on Ukraine and Its Implications for the Future of Warfare», in: Adérito Vicente / Polina Sinovets / Julien Theron (Hrsg.), *Russia's War on Ukraine: The Implications for the Global Nuclear Order* (Cham: Springer, 2023), S. 76. Im gleichen Beitrag sind Raketeneinsätze und -typen, die im ersten Kriegsjahr auf russischer (S. 74–75) und ukrainischer (S. 84–85) Seite eingesetzt wurden, abgetragen.

waren die russischen Truppen in der Lage, durch den Einsatz von Nahbereichsverteidigungssystemen und GPS-Störsendern die Raketen vom Ziel abzuhalten – ein Wettlauf, der seitdem anhält.<sup>26</sup> Zweitens wurde zwar eine beträchtliche Zahl russischer Generäle und Stabsoffiziere durch Präzisionsschläge getötet. Dies führte aber nicht zu einem Kollaps russischer Kohäsion oder Moral, wie gewisse technologisch dominierte westliche Militärtheorien suggerieren würden.<sup>27</sup> Im Spätsommer 2023 schien die Ukraine dennoch einen gewichtigen Erfolg erzielt zu haben, der massgeblich auf den Einsatz von Marschflugkörpern zurückzuführen war. Der Schlag auf ein Trockendock in Sewastopol, bei dem mutmasslich zwei russische Kriegsschiffe beschädigt oder zerstört wurden, scheint das Resultat einer Serie von Schlägen und Kommandoaktionen gegen russische Luftverteidigungs- und Sensorkomplexe gewesen zu sein.<sup>28</sup> Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Waffensysteme langer Reichweite, wie jeder andere militärische Fähigkeitskomplex, einen prominenten, aber keinesfalls autonom entscheidenden Baustein militärischen Potenzials im Krieg darstellen.

## 2.2 Abschreckung durch Vergeltung

Ähnlich sieht es auf der offensiven Seite der Gleichung aus. Denn die Fähigkeit, «auf Knopfdruck» militärische, oder sogar ökonomische und politische Ziele unter Beschuss nehmen zu können, kann in die Risikokalkulation des Gegners einspielen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sensible industrielle, wirtschaftliche oder Infrastrukturziele sich in Reichweite eines, selbst nominell unterlegenen, Zielstaats befinden.<sup>29</sup>

Diese Logik gilt auch, wenn der Krieg bereits begonnen hat. Denn die – selten explizit ausgesprochene – Fähigkeit des Angegriffenen, Vergeltungsschläge durchzuführen, bedeutet auch, dass ein Angreifer seine eigene Bevölkerung nicht vor den Konsequenzen seines Angriffes

26 Alex Marquardt / Natasha Bertrand / Zachary Cohen, «Russia's Jamming of US-Provided Ukraine's War Effort», in: *CNN*, 06.05.2023.

27 Peter Roberts / Anthony King, «Manoeuvre Theory is in a Coma», in: *This Means War Podcast*, 31.08.2023.

28 David Axe, «Ukrainian Bombers Firing Western Cruise Missiles Have Knocked Out a Russian Submarine», in: *Forbes*, 13.09.2023.

29 Eine kanadische Studie zeigt auf, welche Effekte die Zerstörung militärischer und ziviler neuralgischer Einrichtungen durch Raketenbeschuss hätte. Geoff Pond et al., «GIS Analysis of Potential Missile Targets in Canada Maximizing Potential Damage», in: *The Canadian Army Journal* (2023), S. 66–68.

abschirmen kann. Dies ist eine der Erklärungen für die zunehmenden ukrainischen Versuche, Loiteringdrohnen gegen Ziele im russischen Rückraum, inklusive Moskau, einzusetzen.<sup>30</sup> Hierbei handelt es sich auch um eine Antwort auf die deutlich umfangreichere russische Schlagkampagne gegenüber ukrainischen zivilen und Infrastrukturzielen, die seit Herbst 2022 systematisch<sup>31</sup> mit einem Mix komplexer Raketen und günstiger Loiteringdrohnen durchgeführt wird. Erfolg und Misserfolg dieser Einsätze können bisher nicht abschliessend bewertet werden. Während es unwahrscheinlich erscheint, dass sich die ukrainische Bevölkerung durch Terrorschläge einschüchtern lassen wird – wie dies auch eine historische Betrachtung strategischer Bombardements nahelegen würde<sup>32</sup> – besteht die Möglichkeit, dass Luftabwehrsysteme gebunden, beziehungsweise ihre Munition verbraucht wird, wodurch Russland Luftüberlegenheit erringen könnte, da Luftabwehrraketen höhere Kosten verursachen als beispielsweise Loiteringdrohnen oder modifizierte veraltete Luftabwehrraketen. Insbesondere der Suchkopf von Abwehrraketen, der sich häufig an höherwertiger feindlicher Munition orientiert, ist hier der Kostentreiber.<sup>33</sup> Russland zeigt somit, wie eine Mischung aus minderwertiger und hochwertiger Munition Luftabwehrsysteme asymmetrisch erschöpfen kann.<sup>34</sup>

Dies erklärt auch, warum Staaten wie Japan, die eine lange Zeit vor allem in Abwehrsysteme investierten, es nicht hierbei belassen, sondern laut über die Beschaffung offensiver Schlagkomplexe nachdenken.<sup>35</sup> Denn die Idee eines undurchlässigen Raketenabwehrschirms, an dem

30 Rob Picheta, «Ukrainian Drone Strikes are Bringing the War Home to Russia: What does it Mean for the Conflict?», in: *CNN*, 05.08.2023.

31 Schläge gegen zivile ukrainische Ziele begannen kurz nach der gescheiterten Kriegseröffnung durch Russland. Pomper/Tuganov, *Role of Missiles*, S. 77.

32 Militärhistorische Forschung kommt beispielsweise zu dem Schluss, dass strategische Bombardements von Städten im Zweiten Weltkrieg nicht den gewünschten Effekt auf die Moral der Bevölkerung erzielten. Dagegen wird häufig argumentiert, dass die Bombardements der deutschen Kriegswirtschaft einen Fokus auf Luftabwehr aufzwingen, der die Niederlage beschleunigte. (für Exponenten der jeweiligen Interpretation, siehe: Richard Overy, *The Bombing War: Europe 1939–1945* (London: Penguin, 2014) und Phillips P. O'Brien, *How the War Was Won: Air-Sea Power and Allied Victory in World War II* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015). Ukrainische Befürchtungen vor einem Erschöpfungseffekt der Luftabwehr haben somit auch eine gewisse historische Basis.

33 Dennis M. Gormley, «Dealing with the Threat of Cruise Missiles», *Adelphi Paper* 339 (London/New York: Routledge, 2001), S. 64, 73.

34 Sidharth Kaushal / Eran Ortal / Ran Kochav, «Integrating Offence and Defence: Lessons from the Israeli Experience», *Royal United Services Institute*, 11.10.2023.

35 Joshua H. Pollack / Christina Varriale / Tom Plant, «The Changing Role of Conventional precision-Strike Capabilities in Nuclear Decision Making», in: *The Nonproliferation Review* 1:3 (2020), S. 22.

gegnerische Raketen abprallen, ist eine Fantasie, die an den technischen Realitäten vorbeiführt – trotz der Wichtigkeit bodengestützter Luftabwehr. So argumentiert eine häufig verwendete Analogie, dass es nicht ausreicht, «Pfeile» abzuwehren, sondern dass es notwendig sei, auch die «Bogenschilder» zu bekämpfen, um die Zahl der Geschosse bereits an der Quelle zu reduzieren.<sup>36</sup>

### 2.3 Strategische und politische Optionen

Die eindrücklichste Erkenntnis aus dem Ukrainekrieg mit Blick auf den Einsatz von Waffensystemen langer Reichweite ist jedoch, dass kein Krieg in einem politischen Vakuum stattfindet – und dass die um ihr Überleben kämpfende Ukraine deshalb politisch im Einsatz gewisser Waffensysteme beschränkt ist. Während beispielsweise NATO-Staaten in beträchtlichem Umfang nachrichtendienstliche Erkenntnisse und Zielaufklärungsdaten an die Ukraine weitergeben,<sup>37</sup> wird die Lieferung von Waffensystemen, welche Ziele in Russland treffen können, kontrovers diskutiert. Prominente Beispiele sind hier der deutsch-schwedische Marschflugkörper *Taurus* und die taktische ballistische US-Rakete ATACMS, deren Lieferung aus Eskalationsorgen lange zurückgehalten wurden.<sup>38</sup>

Neben den militärischen Optionen, die nationale Schlagkomplexe Regierungen in die Hand geben, können sie auch politisch-strategische Vorteile liefern. So können sie Dritte dazu bewegen, zu intervenieren, wofür insbesondere folgende Mechanismen angeführt werden. Die Präsenz von Waffensystemen langer Reichweite zwingt einen Angreifer, mit einem hohen Eskalationsniveau in den Krieg einzusteigen. Die Kalkulation in diesem Fall ist, dass «hybrides» Eindringen wie bei der Krim-Annexion kaum funktionieren kann, wenn der Zielstaat über eine latente Eskalations- und Vergeltungsfähigkeit verfügt. Denn so wäre der Angreifer gezwungen, sich eindeutig zu seinem Angriff zu bekennen.

36 Thomas Karako / Ian Williams / Wes Rumbaugh, «Missile Defense 2020: Next Steps for Defending the Homeland», *Center for Strategic and International Studies*, 07.04.2017, S. 120.

37 Egle E. Murauskaitė, *U.S. Assistance to Ukraine in the Information Space: Intelligence, Cyber, and Signaling*, (College Park: *Asymmetric Threats Analysis Center*, 2023), S. 9–11.

38 Christoph Bluth, «Ukraine War: US and Allies May Supply Longer Range Missiles – How this Would Change the Conflict», in: *The Conversation*, 14.09.2023.

Ein Abstreiten und damit Niedrighalten politischer Kosten wäre nicht mehr möglich. Darüber hinaus kann ein robuster Schlagkomplex die Möglichkeit liefern, Interventionsabwehrkomplexe des Aggressors einzureissen oder zumindest zu zersetzen. Hiermit könnten die militärischen Grundbedingungen für die Intervention Dritter geschaffen werden, beziehungsweise wird die Abschreckungsfähigkeit des Aggressors gegenüber externen Mächten geschwächt.<sup>39</sup>

Darüber hinaus können zwei weitere politische Vorteile des Besitzes robuster nationaler Schlagkomplexe identifiziert werden. Wenn das Einreissen feindlicher Luftabwehrsysteme aus sicherer Entfernung eine Schlüsselfähigkeit darstellt, die in den NATO-Streitkräften empfindlich abgeschmolzen ist, bedeutet dies auch politisches Gewicht für Staaten, die über fragliches Know-how und Produktionsstrassen verfügen. So wird im deutschen Kontext die Entwicklung und Beschaffung des Marschflugkörpers *Taurus* vor allem auf Erwägungen bezüglich der «strategischen Autonomie» Europas zurückgeführt, nicht einer militärischen Bedrohungsanalyse.<sup>40</sup> Ferner erlaubt der Besitz dieser Waffen einen «Sitz am grossen Tisch». Dies trifft insbesondere auf US-Alliierte und Partnerstaaten zu, deren Langstreckenfähigkeiten ein «Einklinken» in US-Aufklärungs- und Zielerfassungsprozesse erlauben und damit, insbesondere zu Beginn von Krisen und Konflikten, ein Mitspracherecht bezüglich der Priorisierung und Hierarchisierung von Zielen ermöglichen.<sup>41</sup> Das finnische Beispiel zeigt, wie der Annäherungsprozess des Landes an die NATO zentral auf der technisch-militärischen Ebene über die Schiene kompatibler Aufklärungs-Schlagkomplexe vorangetrieben wurde.<sup>42</sup> Beide Elemente werden in den folgenden Abschnitten beleuchtet.

39 Pollack/Variante/Plant, *The Changing Role*, S. 34.

40 Ebd., S. 31.

41 Ebd., S. 37.

42 Femeli Isoaho / Niklas Masuhr / Fabien Merz, «Finnlands NATO-Beitritt», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 310, 06.09.2022.

### 3. Operativ-technische Einbettungsfragen

Dieser Beitrag hat zunächst das kinetische Element von Waffensystemen langer Reichweite, also Werfer und Munition, in den Blick genommen. In einer systematischen Betrachtungsweise wird jedoch schnell klar, dass Werfer und Munition allein keine chirurgische Präzision liefern. Stattdessen sind sie abhängig von der Einbettung in Aufklärungs-, Nachrichten-, Zielerfassungs- und Befehlsketten, zusammengefasst in einem Aufklärungs-Schlagkomplex.<sup>43</sup> Denn ein Ziel, das nicht entdeckt, identifiziert und gegebenenfalls verfolgt werden kann, kann auch nicht beschossen werden. Dennoch dreht sich die öffentliche Debatte häufig um Werfer und Munition, jedoch nicht um die Aufklärungs- und Sensorensysteme, geschweige denn um die organisatorischen Prozesse der Zielerfassung, -auswahl und -bekämpfung. In der Praxis ist *Präzision* keine Eigenschaft, die durch eine rein technisch-statistische Formel wie den Streukreisradius (*circular error probable*, CEP) einer Rakete erfasst werden kann. Damit eine Lenkwaffe dank GPS-Steuerung ein Ziel auf zehn Meter treffen kann, ist eine GPS-Verbindung bis ins Ziel notwendig, um das volle Potenzial der Munition auszuschöpfen. Mit anderen Worten: Präzisionswaffen sind erst dann für chirurgische Schläge nutzbar, wenn sie in einem entsprechenden Gesamtkontext eingesetzt werden.

Ein flexibler ASK, der in der Lage ist, ein Spektrum angedrohter und ausgeführter Effekte zu erwirken, benötigt also ein technisch und organisatorisch aufwendiges Fundament aus Sensoren, Datenverbindungen und Prozessen. Der auch im deutschsprachigen Raum häufig verwendete Begriff «*Killchain*», der den Ablauf von der Erfassung eines Ziels bis hin zur Bekämpfung und Zerstörung beschreibt, besteht zu einem signifikanten Teil aus den nicht-kinetischen Elementen (siehe Abbildung 1). Die möglichst schnelle und reibungslose Verarbeitung und Weitergabe von Daten ist hier im Zweifel wichtiger als die Potenz des Gefechtskopfs oder die technischen Spezifikationen der Raketen.<sup>44</sup> Die horizontale und vertikale Sensorintegration und Datenverarbeitung

43 Der Begriff geht ursprünglich auf sowjetische Trendbeobachtungen zurück. Im massgeblichen Artikel argumentierte Marschall Nikolai Ogarkov 1984, dass Komplexe, bestehend aus Präzisionswaffen, flächendeckenden Sensoren und automatisierten Kommandoprozessen den Zerstörungsgrad von Atomwaffen erreichen würden. Watts, *The Evolution of Precision Strike*, S. 6.

44 Pollack/Variale/Plant, *The Changing Role*, S. 27.

wurden somit bereits in frühen konzeptuellen Betrachtungen von ASK als aufwendigste Elemente angesehen<sup>45</sup> – eine Vermutung, die sich empirisch zu bestätigen scheint.

Natürlich ist es möglich, eine Brücke, eine militärische Einrichtung oder ein Flugfeld auch ohne Echtzeitüberwachung unter Beschuss zu nehmen, da die Zielkoordinaten bekannt sind. Entsprechend stellt das Treffen statischer Ziele eine Einstiegsfähigkeit im Rahmen von ASK dar. Dies reicht aber nur bedingt aus, wenn ein präziser Effekt erzielt werden soll – denn ein Flugfeld wird oft erst dann zu einem lohnenswerten Ziel, wenn sich dort Flugzeuge, Personal und/oder Material befinden. Ebenso ist ein Schlag auf einen Gefechtsstand selbstverständlich militärisch effizienter, wenn sich dort im Moment des Schlags Führungspersonal aufhält. Somit steigen die Anforderungen mit der Intensität, operativen Geschwindigkeit und technologischen Komplexität des fraglichen Gefechtsfelds.<sup>46</sup> Dies ist erkennbar im Ukrainekrieg, bei dem auf beiden Seiten Störsender, Luftabwehrsysteme, Nahbereichsverteidigungssysteme und Luftwaffen zum Einsatz kommen.<sup>47</sup> Ebenfalls nicht zu vernachlässigen sind die Herausforderungen, welche effektive Wirkungsanalyse (*battle damage assessment*) an ASK-nutzende Streitkräfte stellt. Denn ein Ziel muss nicht nur entdeckt, identifiziert, verfolgt und beschossen werden, sondern es muss auch festgestellt werden können, ob das Ziel getroffen wurde und zu welchem Grad es beschädigt oder sogar zerstört wurde. Wenn beispielsweise eine Drohne über dem Ziel kreist, kann diese Analyse direkt begonnen werden, da dadurch Bildmaterial, ungeachtet ihrer Qualität und der Lage um das Ziel, vorhanden ist. Handelt es sich allerdings um insbesondere teilmobile oder dynamische Ziele und stehen Echtzeitdaten nicht zur Verfügung, ist die Wirkungsanalyse komplizierter. Dies ist insofern kritisch, als, zum einen, weitere Schläge notwendig sein könnten und, noch signifikanter, unklar ist, ob die auszu-schaltende Fähigkeit des Gegners noch operativ ist oder nicht – etwa, ob seine Kommandostruktur noch intakt ist, oder ob Flugzeuge am Boden zerstört werden konnten. Genau dies zeigte sich wiederholt während der

45 Watts, *The Evolution of Precision-Strike*, S. 12.

46 Andrew F. Krepinevich, «Maritime Competition in a Mature Precision-Strike Regime», *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, 2014, S. 78, 80, 93.

47 Pomper/Tuganov, *Role of Missiles*, S. 76.



russischen Invasion, denn insbesondere Defizite bei der Wirkungsanalyse schwächten die russische Schlagkampagne. Aufgrund dieser Schwächen konnte die ukrainische Luftwaffe beispielsweise in der ersten Kriegsphase ihr Überleben sichern, indem sie ihre Flugzeuge verstreute und die russische Wirkungsanalyse erfolgreich täuschte.<sup>48</sup>

Die Sensorreichweite stellt in diesem Zusammenhang auch das Limit eines ASK dar – eine Rakete, die ein Ziel auf 500 Kilometer präzise treffen kann, ist eine ineffiziente, weil teure Wahl, falls schnelle Aufklärung und Zielerfassung nur bis zu einer Tiefe von 300 Kilometer machbar sind. Allerdings verschiebt sich die «Binnenkomplexität» des ASK basierend auf technologischen Parametern. Denn automatisierte Endanflugsteuerung kann beispielsweise Ineffizienzen in vorherigen Phasen des Zielbekämpfungsprozesses kompensieren – etwa chinesische ballistische Antischiffsraketen, die in einem gewissen Radius selbstständig Ziele erfassen, klassifizieren und begrenzt ansteuern können.<sup>49</sup> Das Angreifer-Verteidigerverhältnis wird zudem von technischen Möglichkeiten und Beschränkungen beeinflusst. Denn natürlich ist die Aufklärung und Erfassung eines Ziels insbesondere dann relevant, wenn Defensiv Elemente technologisch hinter offensive zurückfallen. Qualitative Sprünge in der Nah- und Nächstbereichsverteidigung würde dieses Verhältnis entsprechend beeinflussen.<sup>50</sup>

Darüber hinaus stellen sich Fragen bezüglich der Resilienz von ASK. Einzelne Satelliten oder luftgestützte Sensoren können geblendet und die Kommunikationswege zwischen Sensoren, Werfern und Munition gestört werden. Ein echtes, verteiltes und teilautomatisiertes Netzwerk jedoch abzunutzen und zu stören ist deutlich schwieriger.<sup>51</sup> Ein teurer, komplexer ASK hilft wenig, wenn seine Knotenpunkte lediglich per Funk miteinander verbunden sind und leicht gestört werden können, im Gegensatz beispielsweise zu etablierten Methoden, wie Richtstrahlkommunikation und vergrabene Kabel.<sup>52</sup>

48 Mykhaylo Zabrodskyy et al., *Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022*, (London: RUSI, 2022), S. 25.

49 Watling/Bronk/Kaushal, *Joint Methodology*, S. 9, 12.

50 Krepinevich, *Maritime Competition*, S. 94.

51 Bronk, *Disruptive Trends*, S. 44.

52 Watling/Bronk/Kaushal, *Joint Methodology*, S. 17.

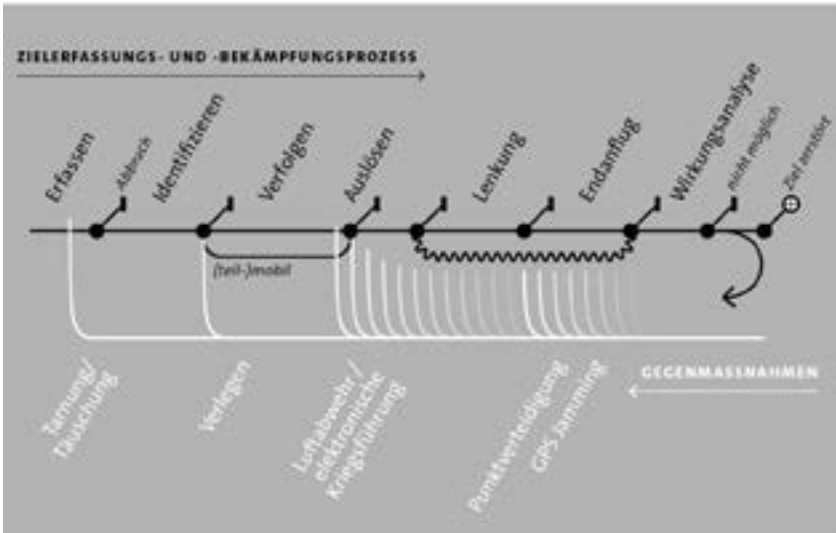


Abbildung 1: Schematische Darstellung eines Zielerfassungs- und -bekämpfungsprozesses unter Berücksichtigung passiver und aktiver Gegenmassnahmen (eigene Darstellung)<sup>53</sup>

Ein effizienter und effektiver ASK ist keine rein technische Frage. Besatzungen und Personal müssen ausreichend ausgebildet sein sowie Prozesse angemessen beübt und angepasst werden, um die organisatorische Effizienz beibehalten zu können. Ein Beispiel, in dem diese methodische Komponente gefehlt hat, ist der saudische Luftkrieg über dem Jemen Ende der 2010er-Jahre. Denn auch wenn die saudische Luftwaffe von Grossbritannien und den USA mit Kampfflugzeugen und Präzisionswaffen ausgestattet wurde und signifikante nachrichtendienstliche und prozessuale Unterstützung erhielt, blieb sie hinter den eigenen Ambitionen zurück. Es zeigte sich, dass insbesondere das Treffen von dynamischen Zielen, also (teil-)mobilen und zeitkritischen Elementen, ein grosses Problem darstellen kann, trotz luxuriöser Ausstattung, Unterstützung und unbestrittener Luftüberlegenheit.<sup>54</sup>

53 Für eine ausführliche Erläuterung eines solchen Prozesses gegenüber Luft- und Seezielen, siehe: Robert Dalsjö / Christofer Berglund / Michael Jonsson, *Bursting the Bubble? Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications*, (Stockholm: Swedish Defence Research Agency [FOI], 2019), S. 85–93.

54 Ralph Shield, «The Saudi Air War in Yemen: A Case for Coercive Success Through Battlefield Denial», in: *Journal of Strategic Studies* 41:3 (2018), S. 481–482.

#### 4. Politisch-strategische Einbettungsfragen

Um Waffensysteme langer Reichweite effektiv nutzen zu können, gilt es zudem, sich mit Fragen auseinanderzusetzen, die auf politischer und strategischer Ebene angesiedelt sind. Der vorangegangene Abschnitt verdeutlichte, dass der notwendige Zufluss von Daten gesichert sein muss, wenn ein ASK mit Präzision eingesetzt werden soll. Nationalen Streitkräften in Europa mangelt es jedoch oft an den Fähigkeiten, entsprechende Daten eigenständig zu sammeln.<sup>55</sup> Oft sind sie sehr stark von der Zusammenarbeit mit der NATO, vor allem aber den USA abhängig. Daher sind nationale ASK zumeist weit davon entfernt, autonom zu sein. Zudem stellen sich Fragen, die dem politischen Charakter von Waffensystemen langer Reichweite entspringen, namentlich zur Haltung von Drittstaaten in Konflikten, zur Differenzierung von militärischen, strategischen und zivilen Zielen und damit auch bezüglich strategischer Stabilität und Delegation – Fragen, mit denen sich nicht-nukleare Akteure und ihre Streitkräfte zuvor kaum beschäftigen mussten.

Insbesondere in den europäischen NATO-Staaten stellt sich die Frage, wie viel man bereit ist, in einen autonomen Aufklärungskomplex zu investieren. Denn während Raketenartillerie und luftgestützte Marschflugkörper mit jedem russischen Militäreinsatz in Europa im Kurs stiegen, hinken Aufklärungssysteme häufig zurück. Ein Beispiel hierfür ist Polen, welches auf einen Schlagkomplex bestehend aus land-, see- und luftgestützten Elementen setzt und kräftig investiert. Diese Investitionsbemühungen werden jedoch bisher nicht aufseiten von Aufklärungssystemen gespiegelt.<sup>56</sup> Polen ist hier kein Einzelfall, vielmehr ist dieses Defizit in europäischen NATO-Staaten mit Blick auf Systemen wie luftgestützten Bodenzielradars und Mitteln elektronischer Aufklärung verbreitet.<sup>57</sup> Auch Finnland, das seit den frühen 2000er Jahren explizit die Aufklärungskomponente im Rahmen einer nationalen ASK mitdenkt, wäre vor seinem NATO-Beitritt

Die Investitionen in Waffensysteme werden bisher nicht aufseiten von Aufklärungssystemen gespiegelt.

55 Barry et al., *The Future of NATO's European Land Forces*, S. 24.

56 Kulesa, *Operationalizing the 'Polish Fangs'*, S. 50.

57 Barry et al., *The Future of NATO's European Land Forces*, S. 24.

abhängig von Unterstützungsleistungen der US-Luftwaffe gewesen. Interessanterweise waren es insbesondere Übungen des ASK, durch welche die Angleichung der finnischen Streitkräfte an die NATO vollzogen wurde. Dies schliesst etwa Manöver, bei denen Luftbetankung oder die Kooperation mit taktischem Fliegerleitpersonal (*Joint Terminal Attack Controller*, JTAC) der NATO geprobt wurde, ein.<sup>58</sup>

Weitere strategisch-politische Fragen betreffen die Auswahl von Zielen, was wiederum verbunden ist mit der Frage, was eigentlich eine erfolgreiche Schlagkampagne ausmacht. Konkret geht es darum, um welche Variante der Abschreckung es sich handeln soll und in welchen politischen Parametern gedacht wird. Ob ein Staat einem Aggressor allein gegenübersteht, oder inwieweit mit Unterstützung aus dem Ausland zu rechnen ist – wie die Ukraine zeigt, ist Unterstützung auch ohne Bündnismitgliedschaft möglich – hat direkte Auswirkungen, mit welchen Ansätzen und Strategien der Krieg geführt wird. So kann es etwa opportun sein, Langstreckenwaffen zu verwenden, um eine Eskalation zu verursachen, durch die der Angreifer gezwungen ist, alle Ambivalenzen fallen zu lassen. Ebenso zeigt der Ukraine-Krieg, dass das internationale Umfeld für einen Verteidiger unterstützend und einschränkend zugleich wirken kann. Entsprechend bieten sich in abstrakten wie konkreten Gedankenspielen schnell Dilemmata auf, wie militärischer Nutzen und politische Risiken miteinander in Einklang gebracht werden können, etwa wenn es um die Ausweitung des Kriegs in das gegnerische Hinterland gegen industrielle Ziele geht.

Diese Fragen sind besonders kritisch, wenn es um die Unterscheidung zwischen operativen und strategischen Zielen geht. Eine Unterscheidung in Zieltypen basierend auf Distanzen erscheint hier zu einfach, da das Ziel und der Kontext angeben, ob ein Schlag taktische, operative oder strategische Wirkung entfaltet.<sup>59</sup> Insbesondere problematisch sind diese Fragen, wenn das Ziel eines ASK eine nukleare Macht ist und die strategische Sensor- und Kommandostruktur mit der operativen verwoben ist. Dies ist insbesondere eine Frage mit Blick auf Finnland, dessen Luftwaffe, ausgestattet mit Marschflugkörpern vom Typ

58 Salonijs-Pasternak, *Not Just Another Arms Deal*, S. 6, 9; Charly Salonijs-Pasternak, «Friends with (some) Benefits: How Non-Allied Sweden and Finland View Long-Range Conventional Precision Strike», in: *The Nonproliferation Review* 1:3 (2020), S. 66.

59 Kulesa, *Operationalizing the «Polish Fangs»*, S. 54.

JASSM, etwa in der Lage wäre, russische Luftabwehrstellungen unter Beschuss zu nehmen, die mit dem Schutz der Nordflotte und ihrer strategischen Nuklear-U-Boote betraut sind.<sup>60</sup>

Zudem muss geklärt werden, ob und wie Feuerbefehle gegeben werden und inwieweit die Streitkräfte autonom Ziele bekämpfen können. Denn lange Delegationsketten von politischen Entscheidungsträgern bis zu Werfern können ineffizient sein und, je nach Konfiguration, durch den Aggressor gestört oder unterbrochen werden.<sup>61</sup> Dieser Umstand wird durch die allgegenwärtige Präsenz von staatlichen, privaten und kommerziellen Sensoren möglicherweise sogar verschärft. Denn die hierdurch erzeugte Transparenz muss nicht notwendig ein stabilisierender Faktor sein. Wie der einjährige Aufmarsch russischer Truppen vor der Invasion der Ukraine 2022 verdeutlichte, kann die Mobilisierung und Konzentration von Truppen kaum verborgen werden. Entsprechend sind derartige Truppenbewegungen allein kein Hinweis darauf, ob es zu einem Angriff kommt. Dauerhafte oder wiederholte Manöver in Grenznähe können diese Ambiguität verstärken, etwa wie es die chinesischen Streitkräfte gegenüber Taiwan praktizieren.<sup>62</sup> Zuverlässige Indikatoren, ob ein Angriff bevorsteht, und damit verbunden, ob und unter welchen Bedingungen Waffensysteme langer Reichweite unter Umständen präventiv eingesetzt werden dürfen, werden somit zusätzlich komplizierter. Dies wird dadurch verschärft, dass der konzentrierte Einsatz eines ASK und des Arsenal an Langstreckenmunition vor allem zu Beginn eines Kriegs am effektivsten ist, wenn der potenzielle Aggressor sich in angriffsbereiter Position befindet.

Schliesslich erfordert ein robuster ASK entsprechend der genannten Punkte eine intellektuell-konzeptuelle Grundlage, die nicht in jedem Nutzerstaat bereits vorhanden ist. So verlangt ein effizienter und resilienter ASK einen äusserst hohen Grad der streitkräftegemeinsamen Kooperation. Einheiten der Marine, der Luftwaffe und des Heers (plus strategische Befähigungsfunktionen, Alliierte oder kurzfristige Partner) müssen möglichst nahtlos ineinandergreifen, um mit hoher Geschwindigkeit Ziele zu entdecken, zu identifizieren und die fragliche Munition

60 Salonijs-Pasternak, *Friends with (some) Benefits*, S. 75.

61 Watling/Bronk/Kaushal, *Joint Methodology*, S. 13.

62 Alexandra Sharp, «Are China's Taiwan Drills Losing their Fear Factor?», in: *Foreign Policy*, 10.04.2023.

ins Ziel zu bringen.<sup>63</sup> Hinderlich sind hier Partikularinteressen und gegenläufige institutionelle Kulturen, die Kooperation und gemeinsame Querschnittsaufgaben erschweren.<sup>64</sup> So macht es mit Blick auf institutionell-kulturell geprägte Annahmen bereits einen Unterschied, ob ASK primär der Luftwaffe oder den Bodentruppen und der Artillerie zugeordnet werden. Zudem bedeutet die Beschaffung von Langstreckenwaffen fast zwangsläufig, dass sich sie nutzende Streitkräfte und politische Führungen mit Fragen strategischer Stabilität auseinandersetzen müssen, wie dies zuvor vor allem nukleare Staaten taten.<sup>65</sup> So spiegeln Diskussionen und Rechtfertigungen für die Beschaffung von Waffensystemen langer Reichweite häufig die nukleare Debatte und Konzepte aus der Luftkriegsführung. Im polnischen Kontext werden Schlagkomplexe durch Begriffe wie eine luft-, see- und landgestützte «Triade», Abschreckungspatrouillen und *Counterforce* definiert und suggerieren damit eine konzeptuelle Nähe zu nuklearer Abschreckung.<sup>66</sup> Der Aufbau konzeptueller Kapazitäten ist auch notwendig, um nicht in eine technologisch-deterministische Falle zu tappen. Denn eine Reihe von militärtheoretischen Denkschulen hat den Gegner als Uhrwerk konzeptualisiert, das mit wenigen präzisen Schlägen auf kritische Schlüsselpunkte (*centers of gravity*) ausser Kraft gesetzt werden kann.<sup>67</sup> Die Empirie zeigt jedoch ein ums andere Mal, dass Gesellschaften und Streitkräfte eher Organismen gleichen, die innerhalb gewisser Toleranzen in der Lage sind zu improvisieren. Diese Sicht wird auch aktuell durch ukrainische Präzisionsschläge auf die russische Kommandostruktur bestätigt – denn die hohe Erfolgsquote dieser Schläge führte keineswegs zu einem Kollaps der russischen Truppen.

63 Salenius-Pasternak, *Not Just Another Arms Deal*, S. 8–9.

64 Alfred Goldberg / Donald Smith, *Army-Air Force Relations: The Close Air Support Issue* (Santa Monica, CA.: RAND Corporation, 1971).

65 Pollack/Variale/Plant, *The Changing Role*, S. 37.

66 Kulesa, *Operationalizing the 'Polish Fangs'*, S. 52.

67 Ward Thomas, «Victory by Duress: Civilian Infrastructure as a Target in Air Campaigns», in: *Security Studies* 15:1 (2006), S. 14.

## 5. Vom ungenauen Hammer zum präzisen Skalpell

Nicht erst seit dem Krieg in der Ukraine spielen Waffensysteme langer Reichweite wie *Kalibr*, HIMARS und *Storm Shadow* eine prominente Rolle in der internationalen Debatte um die Effizienzsteigerung von Streitkräften. Auch die Schweiz ist davon militärplanerisch betroffen, dies auch, weil Waffen längerer Reichweite rüstungskontroll- und forschungspolitisch bedeutsam sind. Solche Waffen können leicht als «Skalpell» angepriesen werden, welches es einer Regierung erlaubt, «chirurgisch» die eigenen Interessen durchzusetzen. Doch Waffensysteme langer Reichweite sind an und für sich keine «Wunderwaffen» oder «*Game Changer*». Vielmehr kommt es entscheidend auf ihre politische, strategische und technische Einbettung im Kontext eines ASK an. Daher ist es keineswegs allein mit der Beschaffung von Raketenwerfern und Munition beziehungsweise einer Luft-Boden-Bewaffnung der Luftwaffe getan. Komplexer gestalten sich insbesondere der notwendige interne Kompetenzaufbau und die Beantwortung politischer Fragen.

Entsprechend kann der Fähigkeitsaufbau von Waffenwirkung auf lange Reichweite in konzentrischen Kreisen, beziehungsweise in «Zwiebelform» konzeptualisiert werden. Denn ohne die Einbettung in mehrere Lagen technischer, doktrinärer und nicht zuletzt politischer Abklärung ist der Wert des Waffensystems selbst stark begrenzt.

Entsprechend ist die Effektivität von ASK massgeblich von der Beantwortung einer Reihe kritischer Fragen abhängig. Erstens, welche konkreten *Abschreckungs- und Verteidigungsmechanismen* liegen dem Einsatz von Waffensystemen langer Reichweite zugrunde? Soll dem Gegner der Einmarsch erschwert, oder soll ihm inakzeptabler Schaden angedroht werden? Entsprechend stellen sich, zweitens, Fragen nach der gewünschten Leistungsfähigkeit eines zu beschaffenden ASK: Welche *Reichweite, Komplexität und Grad der Resilienz* ist nötig? Reicht es aus, ein einzelnes Werfersystem anzuschaffen, oder wird ein breiteres Spektrum benötigt? Handelt es sich bei den anzuvisierenden Zielen um Hochwertpunktziele oder wird die Bekämpfung dynamischer Ziele benötigt? Welche Abwehrsysteme sind auf der Gegenseite zu erwarten?

Basierend auf der Beantwortung dieser Fragen ergeben sich drittens organisatorische und technologische Herausforderungen. Inwieweit werden Sensoren und Werfer in den *Teilstreitkräften* verteilt? Sollen die zu erwerbenden Werfersysteme luft-, see- oder landgestützt sein?

Wie kann ein hoher Grad der streitkräftegemeinsamen Kooperation hergestellt werden, um Redundanzen zu schaffen und Effizienz zu garantieren? Basierend auf den strategischen, technologischen und topografischen Parametern des Nutzerstaats ergeben sich, viertens, Fragen nach der essenziellen Datenbeschaffung. Welche *Sensoreinbettung* muss diese Fähigkeiten ermöglichen? Müssen hierfür eigens Plattformen angeschafft, oder können bestehende militärische und zivile Sensoren genutzt werden? Dies hat, fünftens, politische Implikationen. Inwieweit kann diese Sensoreinbettung *autonom* vorgenommen werden, wo sind Leistungen im Verbund oder externe Beschaffung vonnöten? Welche Implikationen hat dies für die Zusammenarbeit der Streitkräfte mit Verbündeten und Partnern?

Die jeweiligen Nutzungsparameter eines ASK ergeben sich aus strategischen Prioritäten und technischen Möglichkeiten. Weiterhin ist dennoch ein operatives Spektrum denkbar, denn, sechstens, stellt sich die Frage, wer den *Feuerbefehl* im Spannungs- oder Kriegsfall erteilt. Welche Waffensysteme können an die Streitkräfte delegiert ausgelöst werden, welche sind politischer Kontrolle unterworfen? Wie robust können Delegationsketten im Ernstfall sein? Wie sensibel ist das internationale Umfeld? Soll dem politischen Kontext mehr Bedeutung zugemessen werden als dem militärischen oder umgekehrt?

Technologische Sprünge und Veränderungen des jeweiligen sicherheitspolitischen und militärstrategischen Umfelds bedeuten zudem, dass die Beschaffung von Fähigkeiten langer Reichweite kein einmaliges Unterfangen ist. Entsprechend spielt auch der längerfristige konzeptuelle Kompetenzaufbau eine Rolle, der wiederum auf einer vorhandenen institutionellen Kultur aufbaut. Entsprechend drängt sich, siebtens, die Frage auf, welche *konzeptuellen Grundlagen und Prioritäten* dem Einsatz des ASK zugrunde liegen. Wird beispielsweise eine luftwaffen- oder artilleriezentrische Traditionslinie bevorteilt? Welche Rückwirkungen hat diese institutionell-kulturelle Verortung auf die Erarbeitung und Aufdatierung von Einsatzkonzepten gemäss Abschreckungs- und Verteidigungsmechanismen? Übergeordnet ist somit, achtens, fraglich, inwieweit sich die *strategische Kultur* eines Akteurs mit der Einführung von ASK verändern kann oder sogar muss? Kann die Fähigkeit auf bestehenden Strukturen aufbauen, oder müssen strategische, zivil-militärische und operative Anpassungen vorgenommen werden?



Diese Liste soll nicht suggerieren, dass Staaten, die bisher keine Waffensysteme hoher Reichweite verwendet haben, nicht in der Lage wären, sich das notwendige operative und konzeptuelle Wissen anzueignen. Es bedeutet auch nicht, dass sie verdammt wären, sich an mächtigeren Partnern anzulehnen. Das Argument dieses Beitrags ist jedoch, dass die Hürde zur effektiven Nutzung von Waffensystemen langer Reichweite im notwendigen Kontext von ASK höher ist als bei den meisten anderen konventionellen Waffensystemen. Denn eine unzureichend konzeptuell abgestützte Fähigkeit für Schläge auf weite Distanzen verkörpert eher einen ungenau zuschlagenden Hammer als ein präzise geführtes Skalpell.



# Schweizer Wissenschaftsdiplomatie in unsicheren Zeiten

Von Leo Eigner

Die verschlechterte geopolitische Bedrohungslage hat weitreichende Konsequenzen für die Bildung, Forschung, und Innovation (BFI). Als Querschnittsthema verbindet die Wissenschaftsdiplomatie Aussen-, BFI- sowie Wirtschaftspolitik und angesichts der geopolitischen Entwicklungen auch die Sicherheitspolitik. Vor diesem Hintergrund skizziert dieser Beitrag den konzeptionellen Rahmen des noch umstrittenen Begriffs und bietet einen Überblick zur Schweizer Wissenschaftsdiplomatie.

Im November 2019 veröffentlichte Bundesrat Ignazio Cassis einen Artikel in verschiedenen Schweizer Medien über «ein neues, noch wenig bekanntes, aber vielversprechendes Instrument». Es handelt sich dabei um «*Science Diplomacy*» oder «Wissenschaftsdiplomatie» – ein politisches Konzept, das Mitte der 2000er Jahre entwickelt wurde und darauf abzielt, Wissenschaft, Technologie und Innovation (WTI) zu nutzen, um breitere politische Ziele zu verwirklichen. Wie ihre ursprünglichen Befürworter argumentierte auch Bundesrat Cassis, dass die Wissenschaftsdiplomatie in einem zunehmend instabilen internationalen und technologischen Umfeld «eine gemeinsame Sprache» biete, die «Brücken» zwischen Gemeinschaften bauen könne, selbst «in Regionen, die durch einen fragilen politischen Kontext gekennzeichnet sind».<sup>1</sup> Seither wurde die Wissenschaftsdiplomatie in zahlreiche Strategien und Politikfelder des Eidgenössischen Departments für auswärtige Angelegenheiten (EDA) aufgenommen. Beispiele dafür sind die Gründung des *Geneva Science and Diplomacy Anticipator* (GESDA) im Jahr 2019 oder

1 Vom Englischen übersetzt. Ignazio Cassis, «Science diplomacy as an innovative tool in our international relations», in: *swissinfo.ch*, 08.11.2019; und Ignazio Cassis, «La diplomatie scientifique, un outil novateur pour la Suisse», in: *Le Temps*, 04.11.2019.

die Ernennung eines Sonderbeauftragten für Wissenschaftsdiplomatie im Jahr 2021.

Das Interesse an der Wissenschaftsdiplomatie, sowohl in der Schweiz als auch im Ausland, spiegelt die wachsende Bedeutung der WTI in der nationalen und internationalen Politik wider und ist eine Reaktion auf geopolitische und technologische Trends. Die COVID-19-Pandemie, die Klimakrise und die russische Invasion in die Ukraine haben ein Gefühl der permanenten Polykrise geschaffen und aufgezeigt, dass Unsicherheit, Risiko und Resilienz wichtige Anliegen im Bereich der Bildung, Forschung und Innovation (BFI) sind. Darüber hinaus ha-

Interesse an der Wissenschaftsdiplomatie widerspiegelt die wachsende Bedeutung der WTI in der Politik.

ben die wachsenden geopolitischen Spannungen zwischen den Grossmächten eine neue Ära des strategischen Wettbewerbs ausgelöst, in der WTI als Schlüsseldimension für nationalen Wohlstand und Sicherheit umkämpft und instrumentalisiert

werden. Dies hat auch WTI-Abhängigkeiten offenbart, zum Beispiel bei Halbleitern und kritischen Mineralien. Daher streben immer mehr Staaten eine *De-Risking*-Politik an, indem sie WTI-Abhängigkeiten reduzieren, Forschungs- und Entwicklungsprozesse stärker sichern, die Verteidigungsforschung ausbauen und die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern verstärken, während sie die Zusammenarbeit mit strategischen Konkurrenten reduzieren.

Gleichzeitig spielen technologische Entwicklungen eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen wie im Gesundheitswesen oder beim Klimawandel, können aber auch zu Disruptionen führen, wie die Gentechnik und die Künstliche Intelligenz. In beiden Fällen ist eine multilaterale Zusammenarbeit erforderlich, um solche technologischen Entwicklungen zu regulieren und sinnvoll anzuwenden. All dies hat weitreichende Konsequenzen für die WTI-Politik und BFI-Systeme; besonders in der Schweiz, die stark international ausgerichtet und ein weltweit führender Forschungsstandort ist. Darüber hinaus steht die Schweiz vor zusätzlichen Herausforderungen. Seit 2021 ist die Schweiz von den Rahmenprogrammen für Forschung und Innovation (RPFI) der EU ausgeschlossen, solange die Fragen über ein

Rahmenabkommen mit der EU nicht geklärt sind. Aufgrund von Budgetzwängen ist das BFI-System zudem unter Druck geraten.

Die Wissenschaftsdiplomatie versucht, all diese Entwicklungen zu berücksichtigen und zu navigieren. Als Forschungsstandort mit einem starken, aber nicht unverletzlichen BFI-System liegt es im Interesse der Schweiz, ihre diversen wissenschaftsdiplomatischen Aktivitäten zu stärken, um ihre Kapazitäten zu sichern und ein international kooperatives BFI-Umfeld zu fördern. Dazu muss die Wissenschaftsdiplomatie als Querschnittsthema und -aufgabe neu gedacht werden. Traditionell waren die wissenschaftsdiplomatischen Aktivitäten der Schweiz durch eine Dreiecksbeziehung von Aussen-, Wirtschafts- und BFI-Politik geprägt. Angesichts der aktuellen aussen- und sicherheitspolitischen Lage wird dieser Beitrag argumentieren, dass die Sicherheitspolitik den vierten Eckpfeiler der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie darstellt. Bevor die einzelnen Sektoren näher beleuchtet werden, erfolgt eine Einführung in die Facetten der Wissenschaftsdiplomatie sowie ein historischer Überblick über die wissenschaftsdiplomatischen Aktivitäten in der Schweiz.<sup>2</sup>

## 1. Facetten der Wissenschaftsdiplomatie

Es gibt keine Standarddefinition der Wissenschaftsdiplomatie.<sup>3</sup> Das liegt daran, dass sie ein inhärentes Abgrenzungsproblem hat, das heisst, sie erstreckt sich über mehrere Expertengemeinschaften und Politikbereiche. Hinzu kommt, dass eine grosse Zahl von Akteuren Wissenschaftsdiplomatie praktiziert – ob sie sich dessen bewusst sind oder nicht. Dazu gehören staatliche Akteure, in der Regel die Aussenbeziehungs- und Bildungsbehörden; BFI-Institutionen wie Förderagenturen, Hochschulen, Forschungsinfrastrukturen oder Akademien; internationale Organisationen wie der Arktische Rat; und private Unternehmen, die auf strategische Produkte spezialisiert sind, wie Raumfahrtunternehmen oder Chiphersteller. Jeder Akteur interpretiert die Wissenschaftsdiplomatie

2 Im Rahmen der Recherchearbeiten wurden Hintergrundgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung geführt.

3 Für eine ausführlichere Analyse des Begriffs und Geschichte der «Wissenschaftsdiplomatie» siehe: Leo Eigner, «Potenzial und Paradox der Wissenschaftsdiplomatie», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 326, 05.07.2023.

entsprechend seiner Bedürfnisse, Interessen, Ziele und Verantwortlichkeiten, die sich kontinuierlich weiterentwickeln.<sup>4</sup>

Wissenschaftsdiplomatie kann daher auf verschiedene Weise interpretiert werden. Im weitesten Sinne ist sie ein Versuch, die Vielfalt der Phänomene an der Schnittstelle von WTI und Politik zu erfassen und zu analysieren. Im engeren Sinne, wie es Bundesrat Cassis formulierte, ist sie der Versuch, WTI zur Förderung politischer Ziele einzusetzen. Kurz gesagt, Wissenschaftsdiplomatie dient oft als Referenzrahmen oder als heuristisches Verfahren. Zur Vereinfachung kann man die Wissenschaftsdiplomatie als Praxis oder Konzept, als Ziel oder Ansatz, als Instrument oder als eigenständiges Politikfeld betrachten. Diese verschiedenen Interpretationen schliessen sich weder gegenseitig aus noch ergänzen sie sich, sondern existieren parallel.

Die Praxis der Wissenschaftsdiplomatie hat ihre Wurzeln im Zweiten Weltkrieg und sogar darüber hinaus. Sie bezeichnet eine Reihe von Beziehungen zwischen mindestens zwei Akteuren mit unterschiedlichen nationalen oder politischen Zugehörigkeiten. Diese Beziehungen werden durch Praktiken aufrechterhalten, deren Absicht, Prozess oder Ziel wissenschaftlich sind, während sie in ihrer Natur oder Wirkung diplomatisch sind und auf lokaler, regionaler oder globaler Ebene stattfinden können.<sup>5</sup> Im Idealfall vertieft sich das Verfahrensvertrauen, das durch den alltäglichen, professionellen Kontakt entsteht, im Laufe der Zeit zu einem allgemeinen gegenseitigen Vertrauen, das Beziehungen über die Wissenschaft hinaus aufrechterhalten kann. Diese Praktiken können sowohl unbeabsichtigt und/oder unvorhergesehen sein als auch Teil eines formellen diplomatischen Engagements. Daher hat die Praxis der Wissenschaftsdiplomatie eine lange Geschichte und hängt oft von individueller Initiative ab.

Das Konzept der «Wissenschaftsdiplomatie» kam dann Mitte der 2000er Jahre in den USA, Grossbritannien und Japan auf. PolitikerInnen und WissenschaftlerInnen sprachen sich für einen stärkeren Einbezug der Wissenschaft und der WissenschaftlerInnen in die internationale

4 Tim Flink / Nicolas Rüffin, «The current state and art of science diplomacy», in Simon Dagmar et al. (Hrsg.), *Handbook on Science and Public Policy* (Nothampton, MA: Edward Elgar Pub., 2019), S. 104–121.

5 Carolin Kaltofen / Michele Acuto, «Science Diplomacy: Introduction to a Boundary Problem», in: *Global Policy* 9:3 (2018), S. 8–14; und Ping Su / Maximilian Mayer, «Science Diplomacy and Trust Building: «Science China» in the Arctic», in: *Global Policy* 9:3 (2018), S. 22–29.

Politikgestaltung und Diplomatie aus, beispielsweise durch die Förderung einer evidenzbasierten Aussenpolitik oder die systematische Nutzung von WTI zur Lösung gemeinsamer Probleme, zum Beispiel grenzüberschreitende Umweltverschmutzung. Sie gingen jedoch noch weiter und argumentierten, dass die Wissenschaft als universelle Sprache, die neutral und unparteiisch ist, die einzigartige Fähigkeit hat, die internationalen Beziehungen zu verbessern. Wissenschaftliche DiplomatenInnen oder diplomatische WissenschaftlerInnen könnten, so der Gedanke, daher als BrückenbauerInnen fungieren und Spannungen zwischen Ländern abbauen.

In den 2010er Jahren wurden mehrere konzeptionelle Modelle zur Erklärung der Wissenschaftsdiplomatie entwickelt. Das einflussreichste von ihnen wurde von dem Bericht *New Frontiers in Science Diplomacy* lanciert.<sup>6</sup> Seine Bekanntheit beruht auf einer dreidimensionalen Definition: «*Science in Diplomacy*» bezeichnet eine evidenzbasierte Aussenpolitik; «*Diplomacy for Science*» bezeichnet eine Aussenpolitik, die die internationale WTI-Kooperation fördert; und «*Science for Diplomacy*» bezeichnet die Rolle der Wissenschaft bei der Koalitionsbildung und Konfliktlösung. In dieser dritten Dimension wird die Wissenschaft als eine Quelle von «*Soft Power*» betrachtet. Die Wissenschaftsdiplomatie wird also als aussenpolitisches Instrument mit einer hohen narrativen Wirkung verstanden. Dies führte oft zu *Top-Down*-Initiativen wie dem *Science Envoy Program*, das 2009 vom damaligen US-Präsidenten Barack Obama ins Leben gerufen wurde.

Die Wissenschaftsdiplomatie kann man als Praxis, Konzept, Ziel, Ansatz, Instrument oder als Politikfeld betrachten.

Doch die Tatsache, dass die Wissenschaftsdiplomatie sowohl von autoritären als auch von demokratischen Staaten routinemässig eingesetzt wird, um die internationale WTI-Zusammenarbeit einzuschränken, widerspricht der Vorstellung, dass sie als Brückenbauerin fungiert. In den letzten Jahren haben mehrere staatliche Akteure in den USA, Kanada, Japan, Deutschland und der EU Vorschriften verschärft, um ausländische Einmischung oder unerwünschten Wissenstransfer zu

6 American Association for the Advancement of Science / The Royal Society, «New frontiers in science diplomacy: Navigating the changing balance of power» (London: The Royal Society, 2010).

verhindern, der die nationale Sicherheit und das Forschungsumfeld gefährdet. Obwohl solche Massnahmen von PolitikerInnen und WissenschaftlerInnen als notwendig erachtet werden, haben sie diplomatische und innenpolitische Konsequenzen. In Kanada zum Beispiel wurde die «Versicherheitlichung» («*Securitization*») von Forschungsförderungsprozessen kritisiert, weil sie zu einem Klima der Angst innerhalb der akademischen Gemeinschaft führte.<sup>7</sup>

Daher ist es wohl vorteilhafter, die Wissenschaftsdiplomatie als Ansatz oder als Herangehensweise zu betrachten. Der Schlüsselbegriff ist hier die «Verwissenschaftlichung» oder «Technisierung» eines diplomatischen oder politischen Streitpunkts, um ein Problem auf seine Grundelemente zu reduzieren und so Pragmatismus zu fördern und Konsens zu schaffen.<sup>8</sup> Dieser Ansatz kann in Verhandlungen integriert werden, wie bei der Mediation der Schweiz zwischen Russland und Georgien im Jahr 2011, oder in operative Strukturen, wie bei den nationalen *Cybersecurity Incident Response Teams*.<sup>9</sup> Darüber hinaus lassen sich mit Wissenschaftsdiplomatie drei Ziele verfolgen: Zugang (*Access*) zu wichtigen WTI-Ressourcen wie Talenten, Kapital, Infrastruktur oder einem Sitz in einem wichtigen Gremium, um die eigenen WTI-Kapazitäten und -Kompetenzen zu stärken; Förderung (*Promotion*) der eigenen WTI-Kapazitäten und -Kompetenzen, um Interesse, Investitionen und internationale Anerkennung zu gewinnen; und schliesslich die WTI-Kapazitäten und -Kompetenzen zu nutzen, um Einfluss (*Influence*) auf Debatten, Wahrnehmungen und Beziehungen zu nehmen. Diese drei Zielsetzungen gelten für Staaten, öffentliche Forschungseinrichtungen sowie private Unternehmen und Einrichtungen.<sup>10</sup>

Da WTI in der nationalen und internationalen Politik immer mehr an Bedeutung gewinnen und sich mit diversen Politikbereichen

7 Lori Valigra, «The security crackdown by Canadian government is hampering research collaboration with China», in: *Science Business*, 29.06.2023.

8 Diesen Ansatz versucht das *Science in Diplomacy Lab* (SiDLab), eine gemeinsame Initiative der Universität Genf und der ETH Zürich, das auch von GESDA unterstützt wird, mit verschiedenen Bildungsprogrammen zu fördern.

9 Leonie Tanczer / Irina Brass / Madeline Carr, «CSIRTs and Global Cybersecurity: How Technical Experts Support Science Diplomacy», in: *Global Policy* 9:3 (2018), S. 55–60.

10 Tim Flink / Ulrich Schreiterer, «Science Diplomacy at the intersection of S&T policies and foreign affairs: toward a typology of national approaches», in: *Science and Public Policy* 37:9 (2012), S. 665–677.



überschneiden, kann die Wissenschaftsdiplomatie auch als ein eigenständiges Politikfeld betrachtet werden. In diesem Sinne könnten Begriffe wie internationale WTI-Politik oder Wissenschaftsaussenpolitik angemessener sein. Dennoch besteht die Herausforderung, die Abgrenzung zu anderen Politikbereichen klar zu ziehen. Dies ist ein kaum lösbares und komplexes Problem, das Koordination erfordert, aber auch gewisse Vorteile mit sich bringt, nämlich dass die Wissenschaftsdiplomatie äusserst elastisch ist und für verschiedene Szenarien und Akteure anwendbar ist.

## 2. Schweizer Wissenschaftsdiplomatie

Die Geschichte der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie lässt sich grob in fünf Phasen unterteilen.<sup>11</sup> Sie beginnt mit der Gründung des *Conseil européen pour la Recherche nucléaire* (CERN) im Jahr 1953. Während den internationalen Verhandlungen waren Schweizer Persönlichkeiten aus Spitzenpolitik, Diplomatie und Wissenschaft gemeinsam an der Ausgestaltung der Kernaufgaben und Grundsätze des CERN beteiligt. Der damalige Bundesrat Max Petitpierre setzte sich für einen nicht-militärischen Forschungsschwerpunkt ein und befürwortete das «*Maison de Verre*»-Prinzip, um einen offenen Zugang und eine transparente internationale Aufsicht über die wissenschaftlichen Entwicklungen sicherzustellen. Durch die Kombination dieser Argumente mit einer flexiblen Interpretation der Neutralität gelang es der Schweiz, eine der bedeutendsten Forschungsinfrastrukturen zu erlangen – und das zu einer Zeit, in der der Zugang zur Nuklearforschung von grösster strategischer Bedeutung war.<sup>12</sup> Bis heute gilt CERN als Vorbild dafür, was Wissenschaftsdiplomatie aus politischer sowohl aus wissenschaftlicher Sicht bewirken kann.

Während die Grundlagen der schweizerischen BFI-Politik und -Systems in den 1960er Jahren entwickelt wurden, konzentrierten sich

11 Diese Phasen basieren auf den Vorlagen von Alexandra Hofmänner in: Schweizerischer Wissenschaftsrat, «New International Science and Technology Policies: Key Issues and Questions in Switzerland», *Explorative Studie 1* (Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat, 2018).

12 Für eine Analyse der Interpretation der Schweizer Neutralität durch Schweizer sowie Nicht-Schweizer PolitikerInnen und DiplomatinInnen siehe: John Krige, «Science, Technology and the Instrumentalization of Swiss Neutrality», in: Antoine Fleury / Sascha Zala (Hrsg.), *Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines Schweizerischen Wissenschaftsattachés* (Bern: Diplomatische Dokumente der Schweiz, 2012), S. 65–71.

die ersten drei Phasen der schweizerischen Wissenschaftsdiplomatie in erster Linie auf eine selektive Assoziation und Integration in europäische Initiativen. Damit begann die sogenannte «stille Partnerschaft». Dem Beispiel des CERN folgend, konzentrierten sich die ersten Aktivitäten der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie (1953–1971) auf die Beteiligung an grossen Forschungsinfrastrukturen wie der *European Space Research Organisation* (1962). Einige Jahre später trat die Schweiz auch deren Nachfolgeorganisation, der *European Space Agency* (ESA), bei und war somit bereits zu Beginn an europäischen Raumfahrtinitiativen beteiligt. Das Ziel war, Forschung und Industrie zu fördern, um langfristige strategische Vorteile zu erzielen. In dieser Phase entsandte die Schweiz ihre ersten Wissenschaftsattachés nach Washington (1958) und Moskau (1967), um WTI-Entwicklungen im Ausland zu verfolgen und die Schweizer Wirtschaftsinteressen zu fördern. In dieser Zeit wurde auch der Grundstein für die Schweizer Entwicklungspolitik gelegt, als das Schweizerische Tropeninstitut zwei Feldmissionen in Afrika einrichtete, die bis heute die Entwicklungspolitik prägen.

In der zweiten Phase (1971–1990) erweiterte die Schweiz ihre Beteiligung an Forschungsprogrammen und trat 1980 den heutigen EU-Rahmenprogrammen für Forschung und Innovation (*Framework Programmes for Research and Innovation*, FPRI) bei – wenn auch mit begrenztem Zugang.<sup>13</sup> Parallel dazu beteiligte sie sich weiterhin an zahlreichen Forschungsinfrastrukturen.<sup>14</sup> In der dritten Phase (1990–2004) konzentrierte sich die Schweiz auf die Ausweitung ihrer Beteiligung an den FPRI und an verwandten Programmen wie dem Mobilitätsförderprogramm Erasmus, und wurde durch die Unterzeichnung der Bologna-Erklärung stärker in die europäische Hochschul- und Forschungslandschaft integriert. Die Schweiz hat sich auch über die Sozialwissenschaften in der Wissenschaftsdiplomatie engagiert. In den 1990er Jahren gründeten das Aussendepartement und das Eidgenössische Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) drei sicherheitspolitische Zentren in Genf, die gemeinsam als

13 Weitere Beispiele sind das *Cooperation in Science and Technology* COST (1971), die Europäische Atomgemeinschaft EURATOM (1979) und das marktorientierte Forschungsprogramm EUREKA (1985).

14 Wie zum Beispiel: *European Southern Observatory* ESO (1981), *European Synchrotron Radiation Facility* ESRF (1988), Institut Laue-Langevin ILL (1988) und *Human Frontier Science Program* HFSP (1991).

wissenschaftliche Politikberatungsmechanismen die friedensfördernden sowie humanitären Bemühungen der Schweiz unterstützen.<sup>15</sup>

Im Laufe dieser drei Phasen baute die Schweiz ihr nationales BFI-System auf. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen Bund und Kantonen, BFI-Akteuren, unterschiedlichen Hochschultypen und Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung wurden definiert.<sup>16</sup> Das Ergebnis ist ein dezentralisiertes, selbstregulierendes und konsensbasiertes System in ständiger Entwicklung und mit einer starken *Bottom-up*-Kultur. Ein wichtiger Meilenstein wurde 2006 erreicht, als die sogenannte Bildungsverfassung in Kraft trat und zu einer umfassenden Überarbeitung des BFI-Systems führte. Der Beginn der vierten Phase (2004–2021) ist durch zwei weitere Ereignisse gekennzeichnet: Im Jahr 2004 wurde die Schweiz voll assoziiertes Mitglied der FPRI und 2005 erliess der Bundesrat eine Direktive zum Ausbau und zur Diversifizierung der Beziehungen infolge der Intensivierung des globalen Wettbewerbs im WTI-Bereich. Die Zusammenarbeit mit aussereuropäischen Ländern, insbesondere mit Schwellen- und Entwicklungsländern mit hohem WTI- und Wirtschaftspotenzial, wurde priorisiert. In der *BFI-Botschaft 2008–2011* wurden neben den USA und Singapur Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika, Japan und die Republik Korea (Südkorea) als neue strategische Partner genannt.<sup>17</sup>

In dieser vierten Phase wurden die wissenschaftsdiplomatischen Aktivitäten erheblich ausgeweitet. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) entsandte zahlreiche Sondierungsmissionen und schloss eine Reihe von bilateralen Abkommen, hauptsächlich mit den strategischen Partnern. Seit 2008 lancieren das SBFI, BFI-Akteure und Hochschulen gemeinsam bilaterale Forschungsprogramme und die sogenannten *Leading-House*-Projekte mit strategischen

15 Diese drei Zentren sind das *Geneva Centre for Security Policy* GCSP (1995), *Geneva International Centre for Humanitarian Demining* GICHD (1998) und *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* DCAF (2000).

16 Zu den BFI-Akteuren gehören: der Schweizerische Nationalfonds und Innossuisse, die beiden Förderagenturen; swissuniversities, die Dachorganisation der schweizerischen Hochschulen; der ETH-Rat, die Dachorganisation der sechs eidgenössischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen; die a+, die Dachorganisation der vier Schweizer Wissenschaftsakademien; und der Schweizerische Wissenschaftsrat, das Beratungsgremium des Bundesrates zu allen BFI-Fragen.

17 Bundesrat, *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011* (Bern: Bundesrat, 2007), S. 1343–1347.

Partnern.<sup>18</sup> Von 2012 bis 2022 kofinanzierten das SBFI und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) das «*Research for Development*» Program, das darauf abzielte, durch die Kombination von wissenschaftlichem, politischem und entwicklungspolitischem Fachwissen Lösungen in Afrika, Asien und Südamerika zu erarbeiten. Gleichzeitig wurde auch das BFI-Aussennetz der Schweiz im Ausland ausgebaut.<sup>19</sup> In den Jahren 2000 und 2003 wurden die ersten Swissnex-Zentren in Boston und San Francisco eröffnet. Als Instrument des *Nation Branding* konzentrierte sich Swissnex auf die Förderung der Schweizer WTI-Kompetenzen im Ausland, die Unterstützung der Internationalisierungsbemühungen der Schweizer Hochschulen und die Kontaktvermittlung zwischen Schweizer WissenschaftlerInnen und Unternehmern mit ihren ausländischen Partnern. Neue Zentren wurden in Singapur (2004–2015), Shanghai (2008), Bangalore (2011), Rio de Janeiro (2014), und Osaka (2023) eröffnet.

Auch das EDA baute in dieser Phase seine wissenschaftsdiplomatischen Aktivitäten aus. Beispielsweise erhielt die Schweiz im Jahr 2017 einen Beobachterstatus im Arktischen Rat.<sup>20</sup> Mit der Gründung des *Swiss Polar Institute* durch das SBFI und vier Hochschulen im Jahr 2016 erhielt die Schweizer Polarforschung einen weiteren wichtigen Impuls. Die Schweizer Wissenschaftsdiplomatie spielt eine bedeutende und explizite Rolle in der Digitalausenpolitik.<sup>21</sup> Mit Initiativen wie der *Geneva Internet Platform* (2014), dem *Geneva Dialogue on Responsible Behavior in Cyberspace* (2018) oder der *Swiss Digital Initiative* (2019) versucht das Aussensekretariat, Genf als globales Zentrum für digitale und technologische Gouvernanz zu fördern. Aktuelle Debatten über die Notwendigkeit eines Zentrums zur Kontrolle der künstlichen Intelligenz haben das EDA veranlasst, ein «*Trust and Transparency in AI*» zu lancieren.<sup>22</sup> Zudem organisiert das Labor Spiez, das Eidgenössische Institut für

18 Annette Kull / Jacqueline Würth, *Forschung und Innovation in der Schweiz: Zwischenbericht 2022* (Bern: SBFI, 2022), S. 42–44.

19 Im Jahr 1995 wurde das Schweizer Verbindungsbüro zur EU in BFI-Fragen, genannt SwissCore, gegründet. Heute sind 20 Wissenschaftsattachés in der ganzen Welt tätig.

20 Für eine geopolitische Analyse der arktischen Region, siehe: Maria Shagina / Benno Zogg, «Arktische Angelegenheiten: chinesisch-russische Dynamik», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 270, 02.09.2020.

21 Siehe: EDA, *Strategie Digitalausenpolitik 2021–2024* (Bern: EDA, 2020), besonders Kapitel 4.1.

22 Das CSS schlug die Idee eines «CERN für AI» bereits 2019 vor, siehe: Sophie-Charlotte Fischer / Andreas Wenger, «Ein neutraler Hub für KI-Forschung», in: *CSS Policy Perspectives* 7:2 (2019).

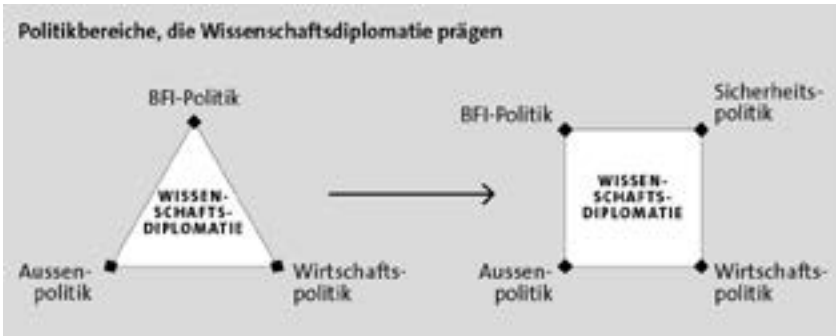
Nuklear-, Biologie- und Chemikalienschutz, seit 2014 eine Konferenz, an der sich führende Vertreter aus Wissenschaft, Industrie und Rüstungskontrolle damit befassen, was die zunehmende Konvergenz der chemischen und biologischen Bereiche für die Umsetzung des Verbots von biologischen und chemischen Waffen bedeutet und reguliert werden kann.<sup>23</sup>

Die fünfte Phase der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie beginnt mit dem Ausschluss der Schweiz aus den FPRI der EU im Jahr 2021. Seither hat das SBFI zusätzliche Programme in WTI-Bereichen wie die *Swiss Quantum Initiative* sowie Kommunikationsprojekte wie *research.swiss* lanciert, um den Forschungsstandort Schweiz zu fördern. Neue Mobilitätsprogramme wie die Agentur Movetia wurden ebenfalls lanciert, um bestehende Programme zu ergänzen. Das Jahr 2021 ist als Wendepunkt eher arbiträr, allerdings veranschaulicht er die zunehmende Versicherheitlichung der Forschung, die sich nach der russischen Invasion der Ukraine ein Jahr später weiter und stark beschleunigte. Der Schweizerische Nationalfond lancierte ein Förderungsprogramm, *Scholars at Risk*, für hilfsbedürftige ukrainische Forschende. Zudem brachen mehrere Schweizer Universitäten ihre Beziehungen zu Russland innerhalb weniger Wochen ab. Dies ist eine der jüngsten und öffentlichkeitswirksamsten Anwendungen der Wissenschaftsdiplomatie in der Schweiz, um die Zusammenarbeit aus ethischen und sicherheitspolitischen Gründen einzuschränken.

### 3. Die vier Politikbereiche

Traditionell ist die Schweizer Wissenschaftsdiplomatie durch eine Dreiecksbeziehung zwischen Aussenpolitik, BFI-Politik und Wirtschaftspolitik geprägt. Sie war also immer ein Querschnittsthema und eine Querschnittsaufgabe. In den letzten Jahren haben die Herausforderungen für die Schweiz jedoch zugenommen. Geopolitische Spannungen und eine immer komplexere und unberechenbarere Bedrohungslage haben das offene und stark international ausgerichtete Schweizer BFI-System verwundbar gemacht. Dies geschah zu einer Zeit, in der es aufgrund

23 Das EDA betrachtet die Konferenz *Spiez Convergence* als eine Form der Wissenschaftsdiplomatie. Siehe: EDA, *Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025* (Bern: EDA, 2022), S. 20.

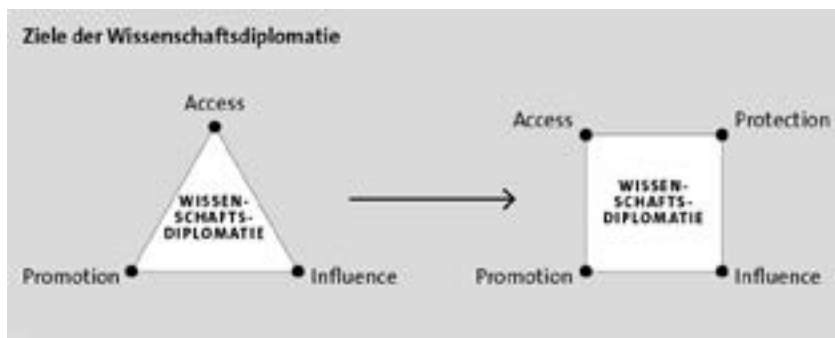


des Ausschlusses aus dem RPRI und der Budgetzwänge bereits unter Druck stand. In diesem Zustand der permanenten Polykrise kann Wissenschaftsdiplomatie nicht mehr ausschliesslich innerhalb der drei traditionellen Politikbereiche betrachtet werden, sondern erfordert die Integration eines neuen Elements. Die Sicherheitspolitik hat sich als vierter Eckpfeiler der Wissenschaftsdiplomatie etabliert und wird in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen.

Jeder der vier relevanten Politikbereiche nähert sich der Wissenschaftsdiplomatie aus einem bestimmten Blickwinkel. Diese Blickwinkel überschneiden und ergänzen sich auf unterschiedliche Weise.

Die Sicherheitspolitik hat sich als vierter Eckpfeiler der Wissenschaftsdiplomatie etabliert und wird an Bedeutung gewinnen.

Trotz dieser Vielfältigkeit ist die Schweizer Wissenschaftsdiplomatie durch vier übergreifende Ziele geeint. Diese sind: Zugang (*Access*) zu internationalen WTI-Ressourcen; Förderung (*Promotion*) der Schweizer WTI-Kapazitäten und -Kompetenzen im Ausland; Schutz (*Protection*) der Schweizer WTI-Kompetenzen und des BFI-Systems; und Nutzung des Einflusses (*Influence*) der Schweizer WTI-Kapazitäten und -Kompetenzen und der Stärken des BFI-Systems zur Verwirklichung breiterer aussenpolitischer Ziele. Unabhängig von ihrem Standpunkt orientieren sich die wissenschaftsdiplomatischen Aktivitäten der einzelnen Politikbereiche an diesen vier übergeordneten Zielen, gewichten sie aber je nach ihren sektoriellen Bedürfnissen, Interessen, Zielen und Verantwortlichkeiten unterschiedlich.



### 3.1 Aussenpolitik

Die Aussenpolitik war stets ein zentraler Aspekt für die Schweizer Wissenschaftsdiplomatie. Die neue Aussenpolitische Strategie 2024–2027 unterstreicht dies, indem sie Innovation und Forschung als «Fundament des aussenpolitischen Profils» bezeichnet.<sup>24</sup> Bis in die 2010er Jahre konzentrierte sich die wissenschaftsdiplomatische Aktivität des EDA auf die Unterstützung des SBFi (und seiner Vorgängerinstitutionen) bei der Stärkung des BFI-Systems durch Zugangs- und Förderstrategien, z.B. bei der Aushandlung bilateraler Abkommen. In diesem Sinne unterstützte das Aussendepartement die Schweizer Interessen im Ausland und erfüllte somit seine Funktion als aussenpolitische Koordinationsstelle in den Bereichen «Migrations-, Wirtschafts-, Finanzplatz-, Umwelt-, Gesundheits-, Verkehrs-, Energie-, Digitalisierungs-, Bildungs- und Wissenschaftspolitik», wie sie in der Organisationsverordnung definiert ist.<sup>25</sup> In den letzten zehn Jahren hat sich jedoch innerhalb des Aussendepartements ein neuer Akzent herausgebildet, nämlich die Nutzung der Schweizer WTI-Kapazitäten und -Kompetenzen um aussenpolitische Ziele zu verwirklichen. Dies stellt eine bedeutende Veränderung in der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie dar und erklärt die wachsende Bedeutung der WTI in der Aussenpolitik und der schweizerischen Politikgestaltung im weiteren Sinne.

24 EDA, *Aussenpolitische Strategie 2024–2027* (Bern: EDA, 2023), S. 14.

25 Bundesrat, *Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten* (Bern: Bundesrat, 2021), Art. 6 Abs. 3.

Das EDA verwendete den Begriff der «Wissenschaftsdiplomatie» erstmals informell nach dem Erscheinen des «*New Frontiers*»-Berichts.<sup>26</sup> An der Jahresversammlung für Schweizer DiplomatInnen im Jahr 2010 beschrieb der damalige EDA-Staatssekretär Peter Maurer den Zusammenhang zwischen Wissenschaft und Diplomatie mit folgenden Worten: «Wissenschaft unterstützt die Diplomatie, versachlicht die internationalen Beziehungen und trägt zum Abbau von Spannungen durch Kooperation bei; denken wir nur an die Rolle des CERN nach dem Zweiten Weltkrieg oder an SESAME im Nahen Osten. Wissenschaft bietet ein besonders günstiges Umfeld für Zusammenarbeit und Austausch. Die Wissenschaftsgemeinschaft unterwirft Konflikte einer strengen Rationalität».<sup>27</sup> Im selben Jahr veröffentlichte *Politorbis*, eine vom Aussendepartement herausgegebene Zeitschrift, eine Ausgabe zum Thema «*Swiss Science Diplomacy*», die sich ausschliesslich mit den Wissenschaftsattachés und Swissnex befasste. Diese enge Interpretation der Wissenschaftsdiplomatie wurde unter dem ehemaligen Bundesrat Didier Burkhalter ausgedehnt und gewann unter Bundesrat Cassis weiter an Bedeutung.

Gleichzeitig beeinflusste die zunehmende Bedeutung der WTI in internationalen Beziehungen auch das aussenpolitische Denken der Schweiz. Dies wurde in der *Aussenpolitischen Vision Schweiz 2028* dargelegt, die Bundesrat Cassis im Jahr 2019 in Auftrag gegeben hatte. Neben fünf anderen aussenpolitischen Neurungen, an denen sich die Schweizer Aussenpolitik orientieren soll, identifizierte der Bericht die «Technologie» als neues aussenpolitisches Feld. Als Schlüsseldimension im globalen strategischen Wettbewerb erfordere diese eine neue Form der «Technologieaussenpolitik».<sup>28</sup> Diese solle als Bindeglied zu anderen Politikbereichen fungieren, eine Vernetzung zwischen Bund, Forschung und Industrie herstellen und eine stärkere Verbindung zwischen «Wissenschaftspolitik und Schweizer Diplomatie» schaffen.<sup>29</sup> Zudem gewannen in der schweizerischen Aussenpolitik zwei weitere

26 American Association for the Advancement of Science / The Royal Society, *New Frontiers*.

27 Die Forschungsinfrastruktur *Synchrotron-Light for Experimental Science and Applications in the Middle East* (SESAME) wurde 2002 in Jordanien nach dem Vorbild des CERN gegründet. Maurer zitiert nach: François Wisard / Yasmine Chatila, «Swiss Science Diplomacy», in: *Politorbis* 49 (2010), S. 7.

28 EDA, *Aussenpolitischen Vision Schweiz 2028* (Bern: EDA, 2019), S. 36.

29 Ebd., S. 37.



Ansätze an Bedeutung: die Rolle der «*Soft Power*», die sich vor allem aus dem aussenpolitischen Profil sowie dem Gouvernanz-, Spitzenindustrie- und Forschungsstandort der Schweiz ableitet, und der «*Whole-of-Switzerland*»-Ansatz, der eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftliche Akteure in die aussenpolitische Gestaltung anstrebt.

Diese Grundsätze wurden in der *Aussenpolitischen Strategie 2020–2023* und der *Strategie Digitalausserpolitik 2021–2024* ausgearbeitet. In beiden Strategien wurde ausdrücklich auf die «Wissenschaftsdiplomatie» Bezug genommen und sie als Problemlösungs-, Konfliktlösungs- und Vertrauensbildungsmechanismus interpretiert. Während in beiden Strategien die Rolle der Wissenschaftsdiplomatie für viele aussenpolitische Ziele hervorgehoben wurde, erfolgte die Hauptverbindung im Bereich der Digitalisierung. Hier wurde die Wissenschaftsdiplomatie als Querschnittsthema behandelt, das die Politik im Bereich der nationalen und internationalen Cybersicherheit beeinflusst, die internationale digitale Zusammenarbeit fördert und Genf als internationalen Standort für die digitale und technologische Gouvernanz stärkt. Diese breite Anwendung hat viele Begriffe wie Digitalausserpolitik, globale Digital- und Technologiepolitik, Wissenschaftspolitik, Cyberdiplomatie sowie Tech-Diplomatie hervorgebracht.

Um Klarheit in diese Abgrenzungsfragen zu bringen, hat das EDA zusammen mit dem SBF Leitlinien zur Wissenschaftsdiplomatie erarbeitet, die 2024 erscheinen werden. Frühere Entwürfe der Leitlinien orientierten sich an der Definition des «*New Frontiers*»-Berichts. «*Science in Diplomacy*» bezog sich auf Wissenschaft für politische Mechanismen in einem aussenpolitischen Kontext. «*Diplomacy for Science*» bezog sich auf bestehende Massnahmen, bei denen das Aussendepartement das BFI-System unterstützt, wie CERN oder Swissnex. «*Science for Diplomacy*» bezog sich auf Aktivitäten mit hoher Beteiligung des Aussendepartements. Ein Beispiel dafür ist das *Transnational Red Sea Center*, eine gemeinsame Initiative der EPFL und des EDA, die 2019 gegründet wurde. Es will die Korallenriffe in Zusammenarbeit mit den acht Ländern am Roten Meer erforschen und erhalten und vertritt ganz offen ein wissenschaftsdiplomatisches Narrativ.<sup>30</sup> Die Vermittlerrolle des Aussendepartements

30 So wird beispielsweise verkündet, dass das Zentrum zu einem «friedlichen Dialog zwischen allen Partnerländern in der Rotmeerregion» beitragen wird. Dies ist eine Übersetzung der englischsprachigen Website: Transnational Red Sea Center, [trsc.org/en/center/](https://trsc.org/en/center/), Zugriff am 05.10.2023.

bei der Schaffung einer neuen Forschungsinfrastruktur im Balkan wird ebenfalls unter «*Science for Diplomacy*» eingeordnet.<sup>31</sup>

Die Leitlinien enthalten auch eine vierte Dimension der Wissenschaftsdiplomatie, die in der Aussenpolitischen Strategie 2024–2027 beschrieben wurde. Dabei handelt es sich um eine «antizipatorische» Wissenschaftsdiplomatie, die eng mit dem Leitprojekt des Aussendepartements verbunden ist.<sup>32</sup> GESDA soll als Plattform für WTI- und PolitikexpertInnen dienen, um bevorstehende technologische Entwicklungen zu erkennen und deren gesellschaftliche Auswirkungen durch die präventive Entwicklung multilateraler Regelungen und Konsens zu bewältigen. Ziel ist es, die Antizipations- und Analysefähigkeiten in der Aussen- und BFI-Politik zu erhöhen und die negativen Auswirkungen von Technologien abzumildern.<sup>33</sup> Seit ihrer Gründung hat GESDA drei Gipfeltreffen veranstaltet, an denen Schweizer PolitikerInnen, UNO- und NGO-VertreterInnen sowie WissenschaftlerInnen aus aller Welt teilnahmen. Das Hauptprodukt von GESDA ist der *Science Breakthrough Radar*. Dieses 300-seitige Dokument soll einen Ausblick auf WTI-Entwicklungen geben und Lösungen zur Risikominderung und Ausschöpfung ihres Potenzials bieten. Damit überschneidet sich GESDA mit anderen Initiativen. Die Stiftung für Technologiefolgen-Abschätzung (*TA-Swiss*) ist ein Kompetenzzentrum, das die Risiken und Chancen neuer und aufkommender Technologien identifiziert und wissenschaftliche Politikberatung seit 1992 anbietet. Das Bundesamt für Rüstung armasuisse Wissenschaft und Technologie (armasuisse W+T) führt ebenfalls ein Programm zur Technologiefrüherkennung durch.

Wie in der Aussenpolitischen Strategie 2024–2027 dargelegt, verfolgt das Aussendepartement mit GESDA verschiedene Ziele. Erstens dient GESDA als Instrument, Genf zu einem internationalen Knotenpunkt für Digitale-, Cyber- und Technologie-Gouvernanz zu machen und ist damit Teil der Schweizer Gaststaatspolitik. Zweitens ist sie Teil eines breiteren Schweizer Ansatzes, den Multilateralismus durch Dialog und innovative Lösungen zu stärken. Drittens fördert GESDA speziell

31 Es handelt sich um die *South East European International Institute for Sustainable Technologies* (SEEIIST).

32 EDA, *Aussenpolitische Strategie 2024–2027*, S. 36.

33 Wie es bei ChatGPT und CRISPR-Cas9 der Fall war. Das *Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats-Associated Protein 9* (CRISPR-Cas9) ist eine Gentechnik in der Molekularbiologie, mit der das Genom von lebenden Organismen verändert werden kann.

die «antizipatorische» Wissenschaftsdiplomatie, bei der das EDA versucht, die Schweiz zur «Themenführerin in diesem Bereich» zu machen. Viertens ist GESDA ein Instrument des *Multistakeholder*-Engagements, das internationale Entscheidungsfinder sowie VertreterInnen aus der Schweizer Wissenschaft und Industrie miteinander verbindet. Dadurch wird die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene gefördert und der «*Whole-of-Switzerland*»-Ansatz umgesetzt. Schliesslich verbreitet GESDA das Konzept der Wissenschaftsdiplomatie selbst, die das Aussendepartement als Mittel zur Förderung des aussenpolitischen Profils und Forschungsstandorts Schweiz betrachtet. Unabhängig davon, ob die Wissenschaftsdiplomatie als Instrument, als Ansatz oder als Politikfeld verstanden wird, entwickelt das Aussendepartement Einflussstrategien, um aussenpolitische Ziele zu verwirklichen.

Über GESDA hinaus verleiht die Aussenpolitische Strategie 2024–2027 der Wissenschaftsdiplomatie eine hohe Bedeutung. Sie kommt in allen drei geografischen und thematischen Schwerpunkten vor, auch wenn sie nicht explizit genannt wird. So unterstützt die «Cyberdiplomatie» die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Bereich Cybersicherheit und Cyberkriminalität. Angesichts der jüngsten WTI-Entwicklungen, insbesondere im Bereich der künstlichen Intelligenz, spielt die Wissenschaftsdiplomatie eine Rolle bei der Rüstungskontrolle sowie bei sicherheits- und nachhaltigkeitsbezogenen Anliegen im Weltraum.<sup>34</sup> Obwohl die Wissenschaftsdiplomatie im Zusammenhang mit den Umweltzielen des Aussendepartements nicht erwähnt wird, wird die BFI als «Treiber des Umweltschutzes» beschrieben und spielt somit eine Rolle in der Wissenschaftsdiplomatie.<sup>35</sup>

Zudem sieht die Aussenpolitische Strategie 2024–2027 eine Fortsetzung ihrer «bereits etablierten» Wissenschaftsdiplomatie vor.<sup>36</sup> Darunter versteht das Aussendepartement Zugangs- und Förderstrategien. Dies ist vor allem im Fall der möglichst baldigen Wiederassoziierung der Schweiz an die FRPI relevant, findet sich aber auch in der globalen

34 Für eine Analyse der weltraumbezogenen Sicherheitsfragen, siehe: Michael Haas, «Weltraumsicherheit: Das nächste Jahrzehnt», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 256, 05.02.2020.

35 EDA, *Aussenpolitische Strategie 2024–2027*, S. 12.

36 Ebd., S. 36.

Strategie des Aussendepartements. So zielt die Aussen- und BFI-Politik der Schweiz gegenüber den USA, Japan und Südkorea darauf ab, die WTI-Zusammenarbeit sowohl aus aussenpolitischen als auch wissenschaftlichen Gründen auszubauen. Darüber hinaus strebt die Schweiz eine «Diversifizierung» ihrer internationalen Partnerschaften an, auch um die Abhängigkeit von der EU zu reduzieren.

Jenseits dieser «bereits etablierten» Wissenschaftsdiplomatie betritt das Aussendepartement neues Terrain. Dies umfasst alle Aktivitäten, die darauf abzielen, den Einfluss der schweizerischen WTI-Kapazitäten und den Ruf des BFI-Systems zur Förderung aussenpolitischer Ziele zu nutzen. Diese Neuerung stellt eine Differenz zwischen dem EDA und dem SBFI dar. Obwohl das Aussendepartement einen ambitionierteren Ansatz zur schweizerischen Wissenschaftsdiplomatie eingeführt hat, bleibt der BFI-Bereich der wichtigste Einflussfaktor. Im Hinblick auf die Wissenschaftsdiplomatie sollte das Aussendepartement in alle vier übergreifenden Ziele involviert sein. Es hat Zugang, Förderung und Einfluss im Blick. Das vierte Ziel – Schutz – wurde bisher in der *Aussenpolitische Strategie 2024–2027* nicht berücksichtigt. Angesichts seiner Schlüsselposition und seines Verständnisses für aussenpolitische Sicherheitsfragen würde das EDA eine wichtige Rolle bei der Koordinierung von wissenschaftsdiplomatischen Aktivitäten entlang strategischer Ausrichtungen spielen.

### 3.2 BFI-Politik

Die BFI-Politik ist der wichtigste Sektor, der wissenschaftsdiplomatische Aktivitäten beeinflusst, und konzentriert sich traditionell auf Zugangs- und Förderstrategien. Die Organisationsverordnung definiert das SBFI als Kompetenzzentrum für nationale und internationale Fragen der BFI-Politik, das die Aufgabe hat, einen «entwicklungs-, leistungs- und wettbewerbsfähigen, international vernetzten Bildungs-, Forschungs- und Innovationsraum» zu fördern.<sup>37</sup> Damit ist das SBFI der zentrale Akteur in einem föderalen BFI-System. Dieses zeichnet sich durch eine Vielzahl von Akteuren aus, die zwar Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen teilen, aber einen hohen Grad an Autonomie

37 Bundesrat, *Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung* (Bern: Bundesrat, 2022), Art. 1 Abs. 2.

geniessen. Aus diesem Grund ist es das Ziel des SBFI, ideale Rahmenbedingungen für die BFI-Akteure und die Hochschulen zu schaffen. Aufgrund des dezentralen *Bottom-up*-Charakters des BFI-Systems wird die «internationale BFI-Politik» oder «Aussenwissenschaftsstrategie» der Schweiz jedoch von mehreren Akteuren formuliert und umgesetzt.<sup>38</sup> Dadurch wird eine koordinierte strategische Ausrichtung der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie erschwert.

Im Jahr 2010 gab der Bund die erste *Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung, und Innovation* heraus, um dem zunehmenden globalen Wettbewerb im Bereich der WTI zu begegnen und das wachsende internationale Ansehen des Schweizer BFI-Systems zu stärken. Die Strategie wurde häufig zitiert, diente als Referenzrahmen und regte verschiedene BFI-Akteure und Hochschulen dazu an, ihre eigenen internationalen Strategien zu entwickeln. Die Strategie wurde 2018 aktualisiert und identifizierte zwei grundlegende Leitlinien für die internationale BFI-Politik der Schweiz: Schaffung von «optimalen Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Eigeninitiative der BFI-Akteure» und Stärkung der «Attraktivität der Schweiz als BFI-Standort».<sup>39</sup> Diese Leitlinien wurden in sieben Bereichen umgesetzt, welche die internationale Mobilität, die internationale Zusammenarbeit im BFI-Bereich, die Unterstützung der Vernetzung der BFI-Akteure und Hochschulen im Ausland, die Weltraumpolitik und die Beteiligung der Schweiz an internationalen politischen Organisationen fördern.

Insgesamt konzentrierte sich die Strategie auf die Stärkung des BFI-Systems in einer Zeit des internationalen Wettbewerbs durch einen Prozess der Internationalisierung, berücksichtigte aber nicht die geopolitische Dimension von WTI. So werden in der Strategie weder die Risiken und Chancen von WTI erörtert, noch werden Sicherheitsbedrohungen auf das BFI-System betrachtet. Obwohl die Strategie die potenzielle Relevanz der internationalen BFI-Politik für andere Politikbereiche wie die Agrar-, Energie-, Migrations-, Gesundheits- oder Verteidigungspolitik anerkannte, bleibt sie auf den BFI-Sektor beschränkt. Da sein Kernziel die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen ist, hat das SBFI seine

38 Die zwei Begriffe sind zitiert aus: Bundesrat, *Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung, und Innovation* (Bern: Bundeskanzlei, 2010), S. 5 und 4.

39 Bundesrat, *Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung, und Innovation* (Bern: Bundesrat, 2018), S. 12.

wissenschaftsdiplomatischen Aktivitäten ausschliesslich auf die Förderung von Schweizer WTI-Kompetenzen und -Produkten im Ausland mit Massnahmen wie Swissnex und die Optimierung des Zugangs zu WTI-Ressourcen und -Initiativen durch die Aushandlung bilateraler Abkommen und die Finanzierung bilateraler Forschungsprogramme ausgerichtet. Dabei hat sie die zwei weiteren Ziele der Wissenschaftsdiplomatie – Schutz und Einfluss – nur wenig berücksichtigt.

Angesichts des Ziels, optimale Rahmenbedingungen zu schaffen, hätte das SBFI die Aufgabe, das BFI-System durch entsprechende Massnahmen vor Sicherheitsbedrohungen zu schützen. Dazu gehören Cyberangriffe, Diebstahl von Daten und geistigem Eigentum, Spionage, unerwünschter Wissenstransfer und ausländische Eingriffe in die Forschung, wie beispielsweise die Überwachung ausländischer ForscherInnen und StudentInnen oder Einschränkungen der Meinungsfreiheit. Massnahmen wie die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, die Definition von *Best Practices* in der internationalen Zusammenarbeit oder die Integration von Sicherheitsbewertungen in Bewerbungsverfahren würden zur Sicherung der Forschung beitragen. Diese Massnahmen müssen jedoch Hand in Hand mit der Wahrung guter wissenschaftlicher Praktiken, wie akademischer Freiheit, Offenheit und Integrität, sowie guter internationaler Kooperationspraktiken, wie Gegenseitigkeit und Transparenz, gehen. Als zentraler Akteur sollte das SBFI das BFI-System und die zuständigen Bundesbehörden koordinieren. Dazu sollte es als Vermittler fungieren, um festzulegen, inwieweit das Schweizer BFI-System gesichert werden und wie weit es offen und international ausgerichtet bleiben soll.

Zweitens sollte das SBFI in Betracht ziehen, die Schweizer WTI zur Förderung breiterer politischer Ziele einzusetzen. Dadurch könnten gesamtschweizerische wissenschaftsdiplomatische Aktivitäten wirksamer umgesetzt und die Stärken des BFI-Systems beibehalten werden. Als Kompetenzzentrum versteht das SBFI das *Bottom-up*-Prinzip und ist sich bewusst, dass eine effektive Wissenschaftsdiplomatie ein langfristiges Engagement erfordert, das nicht leicht durch «*Science for Diplomacy*»-Massnahmen umgesetzt werden kann, wie beispielsweise das *Transnational Red Sea Center*. Stattdessen sollte sich die Wissenschaftsdiplomatie entlang *Bottom-up*-Strömungen entfalten, die strategische aussenpolitische Vorteile erzeugen könnten. Beispiele hierfür

sind die Weltraum- und Entwicklungspolitik. Dies sind zwei Bereiche, in denen die Schweiz auf eine lange Tradition zurückblicken kann und die in genuinen wissenschaftlichen Bestrebungen ihren Ursprung haben, die nun auch politische Früchte tragen. Jedoch scheint das SBFI nur wenig Interesse an dieser Art von Wissenschaftsdiplomatie zu haben.

Der Begriff der «Wissenschaftsdiplomatie» wird vom SBFI nicht oft verwendet. Die Strategie aus dem Jahr 2018 beschreibt «Wissenschaft für die Diplomatie» als einen Mechanismus, um «zwischenstaatliche politische Dialoge anzustossen oder zu verbessern» und als «Brücke und Instrument zur Stärkung des Vertrauens». <sup>40</sup> Kurzum: Diese Strategie übernimmt die Definition des «*New Frontiers*»-Berichts und somit des Aussendepartements. Im Gegensatz zum Aussendepartement, das den Schwerpunkt auf «*Science for Diplomacy*» legt, identifiziert sich das SBFI mit der «*Diplomacy for Science*», die es auch als Kern der Wissenschaftsdiplomatie betrachtet. Zugang und Förderung werden also als Hauptziele der Wissenschaftsdiplomatie betrachtet, da sie die Hauptaufgabe des SBFI in der Bereitstellung optimaler Rahmenbedingungen beschreiben, während Einfluss dem Aussendepartement überlassen wird.

Angesichts des Ausschlusses der Schweiz aus den FPRI, zunehmender geopolitischer Spannungen und budgetärer Zwänge, die das BFI-System belasten, erachtet das SBFI die «*Diplomacy for Science*» erneut als wichtig. Während der Fokus weiterhin auf einer möglichst baldigen Wiederassoziierung liegt, verfolgt das SBFI eine Strategie zur Diversifizierung seiner internationalen WTI-Beziehungen. Es verfolgt auch einen neuen Ansatz für die Politikgestaltung: Das BFI-System wird weiterhin nach dem *Bottom-up*-Prinzip funktionieren, aber Themen und geografische Regionen priorisieren, die für die Schweiz von strategischem Interesse sind. Dieser so genannte «*Bottom-up-but*»-Ansatz erkennt die Notwendigkeit einer besseren Koordination und Implementierung der internationalen BFI-Politik an und versucht gleichzeitig, die BFI-Akteure und Hochschulen von dieser neuen Ausrichtung zu überzeugen.

Als zentraler Akteur der BFI-Politik, der das *Bottom-up*-Prinzip verfolgt und von den BFI-Akteuren und Hochschulen mitgetragen

40 Bundesrat, *Internationale Strategie 2010*, S. 35. Die internationale Berufsbildungszusammenarbeit wird durch das SBFI, SECO, DEZA und weitere vertreten. Siehe: Bundesrat, *Internationale Strategie 2018*, S. 16.

wird, ist das SBFI auch der wichtigste Akteur für die Koordination der Wissenschaftsdiplomatie. Das Aussendepartement hingegen bleibt die wichtigste Drehscheibe für die übergreifende Strategieentwicklung und stellt die Verbindung zur Aussenpolitik her. Angesichts der Vorreiterrolle des EDA bei der Verbreitung der Wissenschaftsdiplomatie in der Schweizer Politik ist es notwendig, dass beide Behörden ein breiteres Verständnis ihrer jeweiligen Rolle entwickeln. Idealerweise wäre dies nicht eine Aufteilung in Zugangs- und Förderungsstrategien bei der einen und Einflusstategien bei der anderen Behörde, sondern ein transversales Engagement, das alle vier Ziele und alle vier Politikbereiche der Wissenschaftsdiplomatie umfasst. Dies erfordert eine neue, langfristige strategische Vision für die Schweizer Wissenschaftsdiplomatie und für das BFI-System im aktuellen aussen- und sicherheitspolitischen Umfeld, die über das Mandat der bisherigen internationalen BFI-Strategien des SBFI hinausgeht.

### 3.3 Wirtschaftspolitik

Wirtschaftliche Erwägungen waren wichtige Einflüsse auf viele Aktivitäten der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie, wie zum Beispiel Swissnex, da sie Zugang zu ausländischen Märkten, Know-how und Talenten verschafft sowie Schweizer Produkte, Vermögenswerte und Kompetenzen im Ausland gefördert haben. Seit der Einführung der internationalen BFI-Strategie im Jahr 2010 hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe den dualen Bildungsweg, insbesondere die Berufsbildung, gefördert und als ein «Exportprodukt» behandelt, das «international positioniert» werden soll.<sup>41</sup> So hat die Schweiz beispielsweise seit 2018 Absichtserklärungen zur Berufsbildung mit den USA abgeschlossen. Das SBFI verfolgt auch wirtschaftliche Ziele mit seiner Weltraumpolitik, die darauf abzielt, die Schweizer Industrie in diesem strategischen Sektor zu stärken und zu Schweizer Beiträgen wie Atomuhren im Galileo-System oder *Payload Fairings* für ESA-Raketen geführt hat.<sup>42</sup> Die zuständige Bundesbehörde für die Wirtschaftspolitik ist das Staatssekretariat

41 Bundesrat, *Internationale Strategie 2010*, S. 17.

42 Die Atomuhren wurden von Safran (Spectratime) hergestellt. Seit vierzig Jahren liefert Beyond Gravity *Payload Fairings* für die Ariane- und Vega-Raketen an ESA. Im Jahr 2022 änderte das Unternehmen seinen Namen von RUAG Space in Beyond Gravity. Noch gehört es zur RUAG, wird aber künftig ein privates Unternehmen sein.



für Wirtschaft (SECO). Auch dieses spielt eine Rolle in der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie, beispielsweise bei der Verringerung der WTI-Abhängigkeiten, aber vor allem beim Schutz des BFI-Systems.

Als zuständige Behörde für die Regulierung des Wirtschaftsverkehrs ist das SECO verantwortlich für die Exportkontrollpolitik der Schweiz. Bei der Exportkontrolle handelt es sich um nationale, aber in internationalen Kontexten abgestimmte Gesetze, die den grenzüberschreitenden Austausch von *Dual-Use*-Gütern regeln, wie Wissen, Technologie, Waren oder Software, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden können. Wie private Unternehmen unterliegen auch Schweizer Forschungseinrichtungen der Exportkontrolle. In der Vergangenheit definierten Behörden nukleare, chemische, biologische und radiologische Forschung als *Dual-Use*-Güter und setzten Exportkontrollen ein, um unerwünschten Wissenstransfer zu verhindern. Ungeachtet der Exportkontrollen sollte sich die Grundlagenforschung, die durch bestehende Verbotsabkommen wie die Biologie- und die Chemiewaffenkonvention nicht eingeschränkt wird, möglichst ungehindert weiterentwickeln können. Die zentrale Schwierigkeit besteht hier jedoch darin, dass oft nicht klar zwischen reiner Grundlagenforschung und bereits anwendungsbezogener Forschung und Entwicklung unterschieden werden kann. Dies zeigt sich in Forschungsbereichen wie der Luft- und Raumfahrttechnik, der Robotik oder der synthetischen Biologie, die als «*Dual-Use Research of Concern*» betrachtet werden. Obwohl einige Schweizer Hochschulen über Compliance-Abteilungen und -Programme verfügen, besteht weiterhin Handlungsbedarf bezüglich der Sensibilisierung der akademischen Gemeinschaft. Die Suche nach einem angemessenen Gleichgewicht zwischen Schutzmassnahmen und der Wahrung des Prinzips offener, internationaler Forschungszusammenarbeit ist eine grosse Herausforderung, die eine kontinuierliche Anpassung und Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden, BFI-Akteuren und Hochschulen erfordert.

### 3.4 Sicherheitspolitik

Die Wissenschaftsdiplomatie ist für den Sicherheitsbereich etwas Neues, da die Dimension der Sicherheit in den Aktivitäten der Schweizer Wissenschaftsdiplomatie bisher keine grosse Rolle spielte. Sie war jedoch auch nicht völlig abwesend. Die Gründung des CERN hatte eine starke

sicherheitspolitische Dimension, ebenso wie das frühe Interesse der Schweiz am Weltraumbereich. Auch die Aussenpolitik in den Bereichen Rüstungskontrolle und Nonproliferation sowie die digitale und technologische Gouvernanz sind stark durch Sicherheitsbedenken motiviert. Federführend bei diesen Aktivitäten waren vor allem das EDA und teilweise das SBFI.

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich das Sicherheitskonzept zusammen mit der Bedrohungslage um nicht-militärische Risikofaktoren erweitert und auf staatliche, nicht-staatliche und hybride Akteure ausgedehnt.<sup>43</sup> Diese konzeptionelle Entwicklung führt dazu, dass die Schnittstellen zu anderen Politikfeldern zugenommen haben. Somit ist Sicherheitspolitik zu einer Verbunds- und Querschnittsaufgabe geworden, die von vielen Akteuren und Instrumenten geprägt ist. Der *Sicherheitspolitik Bericht 2021* und der *Zusatzbericht 2022* bekräftigen diese Punkte und weisen auf Synergien zur Aussen-, zur Wirtschafts- sowie zur Informations- und Kommunikationspolitik hin. Obwohl die WTI-Entwicklungen als zentrale Treiber des Wettbewerbsvorteils, als integraler Bestandteil der schweizerischen Bedrohungslage (einschliesslich der Bedrohung des Schweizer Forschungs- und Entwicklungssektors) und als entscheidendes Instrument zur Stärkung der Resilienz der Schweiz beschrieben werden, sehen die beiden Berichte keine Verbindung zum BFI-Politikbereich jenseits von Bedrohung und Nutzen von neuen Technologien. Der *Zusatzbericht* beschreibt beispielsweise, dass sich die Folgen der russischen Invasion der Ukraine nicht nur auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschränken, sondern auch die Aussen-, Wirtschafts-, Finanz-, Energie- und Umweltpolitik erfassen.<sup>44</sup> Der Bericht erwähnt indes nicht die Konsequenzen für die BFI-Politik oder den Forschungsstandort Schweiz.

Mit der Einrichtung des Staatssekretariats für Sicherheitspolitik (SEPOS) im Jahr 2024 wird ein neuer, zentraler Akteur in diesem Politikbereich geschaffen, der die Koordination und Weiterentwicklung der Schweizer Sicherheitspolitik verfolgt. Als solcher wird er auch für die Koordinierung und Umsetzung sicherheitsrelevanter

43 Andreas Wenger, «Sicherheitspolitik», in: Yannis Papadopoulos et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (Zürich: NZZ libro, 2022).

44 Bundesrat, *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine* (Bern: VBS, 2022), S. 3.

wissenschaftsdiplomatischer Bemühungen zuständig sein. Diese können besonders relevant für ein Kernanliegen der neuen Sicherheitspolitik der Schweiz sein, nämlich die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, wie sie im Sicherheitspolitik- und Zusatzbericht dargelegt ist. Die Sicherheitspolitik sollte in Zukunft drei grundsätzliche Ziele und Aufgaben in Bezug auf die Wissenschaftsdiplomatie haben:

*Erstens* hat die Sicherheitspolitik zum Ziel, das schweizerische BFI-System vor internen Risiken wie Exportkontrollverletzungen und externen Bedrohungen zu schützen. Dazu gehören Cyberangriffe, Spionage, unerwünschter Wissenstransfer und allgemeine ausländische Eingriffe. Dieses Ziel oder die Rolle der schweizerischen Sicherheitsbehörden bei der Umsetzung bleiben im Sicherheitspolitik- und Zusatzbericht unerwähnt. Die Bundesbehörden sind jedoch bereits in diesem Bereich tätig. Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) führt seit 2004 Sensibilisierungsprogramme zu Spionage und Proliferation für Schweizer Unternehmen und Hochschulen durch und hat kürzlich Leitlinien für Schweizer Hochschulen, WissenschaftlerInnen und Studierende veröffentlicht.<sup>45</sup> Im Jahr 2022 hat swissuniversities, der Dachverband der Schweizer Hochschulen, Leitlinien zu «*Responsible International Collaborations*» herausgegeben, mit dem Ziel, Parameter für die internationale Bildungs- und Forschungszusammenarbeit zu definieren und die Kohärenz zwischen den Schweizer Hochschulen zu verbessern.<sup>46</sup> Aufgrund der institutionellen Autonomie der Schweizer BFI-Akteure und Hochschulen werden diese Massnahmen nicht einheitlich durchgesetzt, was zu Anfälligkeiten führt. Obwohl das SBFI in diesem Bereich involviert ist, muss es eine grössere Rolle bei der Koordinierung dieser Bemühungen zwischen den Sicherheits- und BFI-Akteuren, insbesondere dem SEPOS und dem EDA, spielen, um sicherzustellen, dass das gesamte BFI-System so offen wie möglich und so gesichert wie nötig bleibt.

*Zweitens* bietet die Sicherheitspolitik Zugang zu internationalen sicherheitsrelevanten Forschungsinitiativen. Im Rahmen eines 2012 unterzeichneten Kooperationsabkommens zwischen dem VBS und der *European Defence Agency* beteiligt sich die Schweiz an sechs Forschungs- und

45 Das Sensibilisierungsprogramm nennt sich Prophylax. Nachrichtendienst des Bundes, *Akademische Welt im Visier: Spionage und Proliferation im akademischen Bereich* (Bern: NDB, 2023).

46 swissuniversities, «Towards Responsible International Collaborations: A Guide for Swiss Higher Education Institutions», *swissuniversities*, 28.04.2022.

Entwicklungsprojekten, den sogenannten *Capability Technology Groups*. Trotz des Ausschlusses der Schweiz von den FPRI können Schweizer Firmen und Forschungsinstitute an Projekten des *European Defence Fund* teilnehmen, wie zum Beispiel am EU-Projekt *Cyber Ranges Federation* im Rahmen der *Permanent Structured Cooperation* der EU, erhalten jedoch keine finanzielle Unterstützung. Während die internationale Forschungszusammenarbeit aufgrund von *De-Risking*-Konzepten mit einem potenziellen und disruptiven Rückgang konfrontiert ist, könnte die internationale Forschungszusammenarbeit in sicherheitsrelevanten Bereichen Möglichkeiten bieten, die politischen und wissenschaftlichen Beziehungen zwischen gleichgesinnten Staaten zu stärken – ein klassisches Ziel der Wissenschaftsdiplomatie – sowie das Schweizer BFI-System zu fördern.

*Drittens* könnte die Sicherheitspolitik den Einfluss der Schweizer WTI-Kapazitäten und -Kompetenzen nutzen, um umfassendere Sicherheitsziele zu erreichen. Da sich das internationale Umfeld und der technologische Kontext im Umbruch befinden, ist noch unklar, wo und wie sich zukünftige Abhängigkeiten der Schweiz von ausländischen WTI ergeben werden. Es ist deshalb wichtig, heute antizipatorische Massnahmen zu ergreifen und sicherheitsrelevante WTI-Kapazitäten und -Kompetenzen auszubauen, um sicherzustellen, dass die Schweiz auch in Zukunft Interdependenzen auf internationaler Ebene eingehen kann. Dies ist ein strategisches Ziel, das eine Koordination zwischen dem Sicherheits- und dem BFI-Bereich erfordert, deren Beziehungen traditionell wenig ausgeprägt sind. Das Labor Spiez und *Swiss Space Office* stellen Ausnahmen und Modelle dar. Darüber hinaus betreibt armasuisse W+T Forschungs- und Entwicklungsprogramme in acht Bereichen mit dem Ziel, die aktuellen WTI-Kompetenzen innerhalb der Armee aufzubauen und WTI-Entwicklungen zu antizipieren. Armasuisse veranstaltet Konferenzen, wie die *Advanced Robotic Capabilities for Hazardous Environment* (ARCHE) mit Lehrverbänden und Hochschulen. Zudem gründete die Schweizer Armee 2023 die *Swiss Innovation Forces*, eine Innovationsagentur, die als Schnittstelle zur Schweizer Industrie und zu den Hochschulen fungiert. Verbindungen wie diese werden zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Gewisse Initiativen vereinen alle drei Aspekte. Die erste Strategie des 2020 gegründeten Nationalen Zentrums für Cybersicherheit

(*National Cyber Security Centre, NCSC*) zielt darauf ab, die Schweizer WTI-Kompetenzen zu nutzen, um die bilaterale Zusammenarbeit mit strategischen Partnern und internationalen Kompetenzzentren auszubauen und zu stärken. Das NCSC will auch die Bildung und Forschung im Cybersicherheitsbereich fördern. Damit sollen politische Ziele, wie die Gewährleistung der Digital- und Cybersicherheit internationaler Organisationen in Genf, und wirtschaftliche Ziele, wie die Schweiz «zu den weltweit führenden Standorten für Dienstleistungen und Produkte im Bereich der Cybersicherheit» zu machen, erfüllt werden.<sup>47</sup> Obwohl die Strategie die Absicht bekundet, mit der wissenschaftlichen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten, werden die Akteure des BFI-Systems nicht als «Zielgruppe» genannt, die die NCSC zu schützen beabsichtigt.

#### 4. Schlussfolgerungen

Jenseits der Herausforderungen, mit denen die Schweizer Wissenschaftsdiplomatie und das Schweizer BFI-System konfrontiert sind, sorgt die Art und Weise, wie die Wissenschaftsdiplomatie in der Schweiz konzipiert und umgesetzt wird für Koordinationsdefizite und unausgeschöpfte strategische Ausrichtung. Daher sollte sie überdacht werden. Ein Ausgangspunkt wäre eine Übersicht über die wissenschaftsdiplomatischen Aktivitäten, die sowohl explizite Massnahmen wie GESDA als auch implizite Massnahmen wie Zugangsstrategien des SBFI umfasst. Dies ist jedoch mit konzeptionellen Herausforderungen der Wissenschaftsdiplomatie verbunden. Obwohl die Wissenschaftsdiplomatie nicht ein für alle Mal definiert werden kann, könnte und sollte eine gewisse Klarheit angestrebt werden. Die Leitlinien zur Wissenschaftsdiplomatie sind ein erster Schritt, sollten jedoch eine breitere Auslegung der Wissenschaftsdiplomatie anstreben, die dem schweizerischen Kontext und seinen vielfältigen Akteuren gerecht wird. Daher könnten die Leitlinien etwa die vier übergreifenden Ziele der Wissenschaftsdiplomatie übernehmen, nämlich Zugang

Als Querschnittsthema und -Aufgabe müssen die wissenschaftsdiplomatischen Strategien koordiniert werden.

47 Bundesrat, «Nationale Cyberstrategie», *Nationales Zentrum für Cybersicherheit*, 13.04.2023, S. 13.

(*Access*), Förderung (*Promotion*), Einfluss (*Influence*) und Schutz (*Protection*), wie in diesem Beitrag vorgeschlagen. Insbesondere sollte die Verwendung der «Wissenschaftsdiplomatie» durch das EDA und die Fokussierung des SBFI auf «internationale BFI-Politik» erläutert werden. Dies würde zur Bewältigung der offenen Abgrenzungsfragen beitragen, die zwar der Wissenschaftsdiplomatie inhärent sind, aber auch auf systemische Divergenzen zwischen dem EDA und dem SBFI zurückzuführen sind. Als Querschnittsthema und -aufgabe müssen die wissenschaftsdiplomatischen Strategien zwischen den relevanten Akteuren koordiniert werden. Dies betrifft in erster Linie das EDA und das SBFI, gefolgt vom SEPOS, SECO, DEZA und dem *Swiss Space Office* sowie anderen Politikbereichen. Die BFI-Akteure, Hochschulen und Forschungsinstitute sowie Privatunternehmen bleiben als Urheber von Kernkompetenzen und *Bottom-up*-Initiativen zentrale Akteure. Ungeachtet der unterschiedlichen Rollen und Prioritäten der Akteure werden die vier genannten Politikbereiche die Wissenschaftsdiplomatie in Zukunft zunehmend bestimmen. Im Interesse des nationalen Wohlstands und der Sicherheit ist es daher ratsam, alle Akteure in eine umfassende Schweizer Wissenschaftsdiplomatie einzubinden, die den verschiedenen Herausforderungen der Schweiz gerecht wird.

**Aus dem CSS**





# Forschung zur Rolle islamischer Rechtsgelehrter in Konfliktgebieten

Emanuel Schäublin

In einer multipolaren Welt erscheint die liberale Demokratie als *ein* Modell neben anderen möglichen Formen, gesellschaftliches Leben zu organisieren. Ihr gegenüber stehen einerseits verschiedene autoritäre Staaten, deren Sicherheitsapparate sich demokratischer oder rechtlicher Kontrolle weitgehend entziehen. Andererseits wächst der Einfluss bewaffneter Gruppen, die sich in undicht besiedelten und weitläufigen Gebieten festsetzen und de facto Regierungsfunktionen für mittlerweile ca. achtzig Millionen Menschen übernehmen.<sup>1</sup>

Solche bewaffneten Gruppen artikulieren in mehr als der Hälfte aller innerstaatlichen Konflikte ihre Forderungen mit explizit islamischen Begriffen.<sup>2</sup> Die politischen Handlungen dieser Gruppen werden in islamischen Weltanschauungen verortet. Islamischen Rechtsgelehrten kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Sie interpretieren den Koran und überlieferte Handlungen des Propheten, um gewisse politische und militärische Handlungen zu legitimieren, zu verbieten oder in Frage zu stellen.

Das Forschungsprojekt *«Engaging Across Religious Difference: How Islamic Jurists Shape the Actions of Armed Groups and Craft Practical Solutions to Conflict»* widmet sich der Rolle islamischer Rechtsgelehrter in bewaffneten Konflikten und in der Konflikttransformation. Im Fokus stehen Irak, Jemen, Mali, Mosambik und Somalia. Das angewandte Forschungsprojekt versucht mit einem dialogischen Ansatz, neue und transparente Formen der Wissensproduktion über Gebiete zu erschliessen, die von nichtstaatlichen Gruppen verwaltet werden.

Ein divers zusammengestelltes Team aus lokal verankerten Forschenden in den Fokusländern, international erfahrenen Forschenden,

1 ICRC, *ICRC Engagement with Non-State Armed Groups: Why, how, for what purpose, and other salient issues* (Genf: ICRC, 2021), S. 2. Die Zahlen wurden vor der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan erhoben. Mit Afghanistan würde die Schätzung achtzig Millionen wohl übersteigen.

2 Desirée Nilsson / Isak Svensson, «Resisting Resolution: Islamist Claims and Negotiations in Intrastate Armed Conflicts», in: *International Negotiation* 25:3 (2020), S. 389–412.

islamischen Rechtsgelehrten und MediatorInnen erkundet gemeinsam innovative Ideen bezüglich Forschungsmethoden und der Verbreitung von Wissen in eskalierten Konflikten. Für die Umsetzung des Projekts arbeitet das «*Culture and Religion in Mediation Program*» (CARIM) des *Center for Security Studies* der ETH Zürich mit dem *Cordoba Peace Institute* in Genf zusammen – mit Unterstützung des *Templeton Religion Trust* und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Islamische Rechtsgelehrte prägen das Verhalten bewaffneter Gruppen bezüglich Kriegsführung, Verhandlungsprozessen sowie Verwaltungsaufgaben (Steuerwesen, medizinische Versorgung, Rechtsprechung und Sicherheit). Vor diesem Hintergrund nimmt sich das Forschungsprojekt der Frage an, unter welchen Bedingungen islamische Rechtsgelehrte, die einen Einfluss auf die politische Exekutive bewaffneter Gruppen haben, konstruktiv in Verhandlungsprozesse einbezogen werden können, um praktische Lösungen für verschiedene Aspekte eines Konflikts zu erarbeiten. Die zentralen Forschungsfragen sind:

1. Wie interpretieren islamische Rechtsgelehrte die islamischen Schriften, um die Verwaltungsformen und das Konfliktverhalten bewaffneter Gruppierungen zu gestalten?
2. Welche Arten des Dialogs und des Austauschs ermöglichen solchen Rechtsgelehrten, praktische Konfliktlösungen auf den Ebenen der Kriegs- und Verhandlungsführung oder Regierungsaufgaben zu entwickeln und islamisch-rechtlich zu legitimieren?

Die Unterscheidung zwischen Rechtsgelehrten, denen die Aufgabe zukommt, die islamischen Schriften zu interpretieren, und den Inhabern politischer Exekutivmacht geht weit in die Geschichte zurück und ist zugleich für heutige liberale Demokratien essenziell.<sup>3</sup> Dieses Projekt

3 Siehe: Wael B. Hallaq, «Juristic Authority vs. State Power: The Legal Crises of Modern Islam», in: *Journal of Law and Religion* 19:2 (2003), S. 251. In vormodernen islamischen politischen Gemeinschaften, wurden «islamische Rechtsgelehrte oft herbeigezogen, um dem Willen und den Aspirationen von benachteiligten Bevölkerungsschichten Ausdruck zu verleihen. Sie traten nicht nur bei höheren Instanzen der Macht für ihre Interessen ein, sondern verkörperten auch Ideale von Frömmigkeit, Rechtschaffenheit und Bildung unter der Bevölkerung. Die Herrscher hatten daher keine andere Wahl, als sowohl die Juristen als auch das religiöse Gesetz zu unterstützen, deren Autorität von der menschlichen Fähigkeit abhing, eine gelehrte Hermeneutik zu praktizieren.» (Ebd., Seite 252; übersetzt vom Autor).

erkundet, in welchen Praktiken und in welchen Organisationsformen (zum Beispiel *Shura*-Körperschaften) diese langwährende Spannung zwischen juristischer und exekutiver Macht in bewaffneten Gruppierungen im Sahel, dem Horn von Afrika und Irak heute zu Tage tritt.

Der Schwerpunkt der Forschung liegt auf islamischen Rechtsgelehrten, denen die bewaffneten Gruppen vertrauen und die das Handeln dieser Gruppen leiten. Auch wenn sie bisweilen von anderen Gelehrten angefochten werden, sind diese Rechtsgelehrten in der Lage, den Handlungs- und Entscheidungsspielraum zu definieren, den ihre jeweiligen Gruppen für legitim halten. Vor diesem Hintergrund verfolgt das Forschungsprojekt einen dialogischen Ansatz mit Gelehrten, die verschiedenen Gruppen nahestehen.

Das Projekt hat den Anspruch, neue Methoden auf diesem Gebiet zu entwickeln, die forschungsethisch vertretbar sind. Ein diverses Team wird verschiedene lokale Forschende und islamische Gelehrte einladen, in verschiedenen Stadien des Projektes auf Forschungsergebnisse und erste Erkenntnisse zu reagieren. Dieser dialogische Prozess ermöglicht Transparenz in der Wissensproduktion und das Einhalten der Rechenschaftspflicht gegenüber lokalen Gemeinschaften. Zudem ermöglicht es den Einbezug verschiedener relevanter Perspektiven vor der Publikation der Resultate in akademischen und nichtakademischen Formaten (wenn möglich in verschiedenen Sprachen).

Das Projekt leistet zudem einen Beitrag zur Bewältigung praktischer Herausforderungen in der zeitgenössischen Friedensförderung. Wie soll der Umgang mit Gebieten, die sich staatlicher Kontrolle entziehen, langfristig gestaltet werden? Welche Formen der Wissensproduktion und des Dialogs mit bewaffneten Gruppen sind zielführend für eine nachhaltige Reduktion der Gewalt und für einen sinnvollen Umgang mit den Auswirkungen globaler Multikrisen in diesen Gebieten?<sup>4</sup> Ist es möglich, Friedensabkommen zu entwerfen, die für Akteure mit fundamental unterschiedlichen Ansichten über Staatswesen und Gesellschaftsordnungen akzeptabel sind? Diese Herausforderungen scheinen

4 Zum Thema Wissensproduktion in der Mediation siehe: Sara Hellmüller, «Knowledge production on mediation: practice-oriented, but not practice-relevant?», in: *International Affairs* 99:5 (2023), S. 1847–1866.

immens.<sup>5</sup> Gerade für die Schweiz und ihren in der Verfassung verankerten Anspruch, sich «für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung» (Art. 2.4.) einzusetzen, wird sich die Dringlichkeit dieser Fragen in den kommenden Jahren jedoch weiter zuspitzen.

5 In transnationalen und innerstaatlichen Konfrontationen verbreiten Parteien unterschiedliche Narrative über die Gründe und Inhalte spezifischer Konflikte und üben so Macht aus. (Steven Lukes, *Power: A Radical View* [London: MacMillan, 1974], S. 143.) Dabei schöpfen sie aus ihren jeweiligen Weltanschauungen und formulieren oft unvereinbar scheinende Visionen des Staatswesens, der Gesellschaftsordnung oder der internationalen Ordnung, die sie errichten möchten. Für konkrete Fallbeispiele, siehe folgenden Lernprozess am CSS zwischen 2020 und 2022: «*Mediating Conflicts between Groups with Different Worldviews: Approaches and Methods*».

## Autorinnen und Autoren

**Leo Eigner** ist Senior Researcher im Team für schweizerische und euro-atlantische Sicherheit am CSS. Er forscht zu Wissenschaftsdiplomatie sowie schweizerischer und euro-atlantischer Wissenschafts- und Technologiepolitik. Zuvor arbeitete er beim Schweizerischen Wissenschaftsrat, dem Beratungsgremium des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschafts-, Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik. Er erhielt einen MPhil in Moderner Europäischer Geschichte von der University of Oxford.

**Niklas Masuhr** ist Senior Researcher im Team Globale Sicherheit am CSS. Er beschäftigt sich mit gegenwärtigen Konflikten, Verteidigungspolitik und militärischen Strategien. Zuvor arbeitete er am Institut für Sicherheitspolitik der Universität Kiel, vorwiegend in dessen maritimer Abteilung. Er erhielt einen MA in Strategischen Studien von der Universität of Reading.

**Fabien Merz** ist Senior Researcher und Co-Teamleiter des Teams für schweizerische und euro-atlantische Sicherheit am CSS. Er forscht zur Rolle der Schweiz im Zusammenhang mit ihrem derzeitigen UNO-Sicherheitsratssitz sowie Themen an der Schnittstelle zwischen Schweizer Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung mit einem Fokus auf PVE (Preventing Violent Extremism). Er erhielt einen MA in *Terrorism Studies* der Universität St. Andrews.

**Dr. Emanuel Schäublin** ist Forscher und Mediator im Team Mediation und Friedensförderung des CSS. Er berät verschiedene Dialog- und Mediationsprojekte der Vereinten Nationen und der Eidgenossenschaft. Zurzeit leitet er ein Forschungsprojekt zur Rolle islamischer Rechtsgelehrter in bewaffneten Konflikten. Er hat Arabistik an der Universität Genf studiert und an der Universität of Oxford in Sozialanthropologie promoviert. Sein Buch «Divine Money: Islam, Zakat, and Giving in Palestine» ist soeben bei Indiana University Press erschienen.

**Névine Schepers** ist Senior Researcher und Co-Teamleiterin des Teams für schweizerische und euro-atlantische Sicherheit am CSS. Sie forscht zu Fragen der nuklearen Rüstungskontrolle, der Nichtverbreitung von Kernwaffen und der Abrüstung. Zuvor arbeitete sie bei den in London ansässigen Think Tanks International Institute for Strategic Studies (IISS) und VERTIC im Bereich Nichtverbreitung und Nuklearpolitik. Sie erhielt einen doppelten Master in europäischen und asiatischen Angelegenheiten von den Universitäten Sciences Po in Paris und Fudan in Shanghai.

**Dr. Oliver Thränert** ist Leiter des Think Tanks am CSS. Zudem ist er Non-Resident Senior Fellow bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Dort war er als Forscher zwischen 2001 und 2012 tätig. Von 1986 bis 2001 war er Wissenschaftler bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn und Berlin. Seine Forschungsinteressen umfassen internationale Rüstungskontrolle, nukleare Nonproliferation, chemische und biologische Waffen und nukleare Abschreckung. Er ist Mitherausgeber der beiden CSS-Jahrbücher Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik und Strategic Trends.





**Das Center for Security Studies (CSS)** der ETH Zürich ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen und arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert. Es verbindet Forschung mit Politikberatung und bildet so eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis.

**Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik** wird vom CSS jährlich seit 1991 herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Die **Artikel des Bulletins 2023** widmen sich der Schweizer Sicherheitsrats-Mitgliedschaft, der Schweizer Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik, Waffensystemen langer Reichweite, sowie der helvetischen Wissenschaftsdiplomatie. Das Jahrbuch inklusive älterer Ausgaben ist verfügbar unter: [www.css.ethz.ch/publikationen/bulletin](http://www.css.ethz.ch/publikationen/bulletin).