

CSS BRIEFING NOTE

Sicherheitspolitische Trends 2020 – 2028: Intensivierte Grossmächtekonkurrenz

Zürich, 24. Januar 2020

Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

© Januar 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
Eine Auftragsstudie des Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
zuhanden des VBS (Doktrinentwicklung)
Supervision: Dr. John (Jack) Thompson, Leiter Team Globale Sicherheit;
Dr. Oliver Thränert, Leiter Think Tank, CSS/ETH
Autor*innen: Michael Haas; Julian Kamasa; Henrik Larsen; Linda Maduz;
Niklas Masuhr; Jack Thompson; Oliver Thränert

Kontakt:

Center for Security Studies (CSS)
ETH Zürich
Haldeneggsteig 4, IFW, 8092 Zürich
Tel.: 044 632 40 25
www.css.ethz.ch

Sicherheitspolitische Trends 2020 – 2028: Intensivierte Grossmächtekonkurrenz

Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Januar 2020

Every year the CSS, at the request of the Army Staff, analyzes developments in world politics and their potential consequences for Switzerland over the next eight years. For the purposes of clarity and concision, we focus on key themes. This year, given the growing importance of relations between the United States, China, and Russia, in particular, we have elected to concentrate on intensifying great power competition and its consequences. This is a theme that has far-reaching implications for European security. At the top of the list is transatlantic relations, which are at the lowest point in decades. This has profoundly affected NATO, which faces a broad array of challenges. Also pressing are the implications of China's growing role in Europe. Of course, one area of great power competition is in the military field, so the report takes stock of key hotspots as well as tactical and strategic trends. Related to the changing military landscape is the role of technology, so artificial intelligence is a key focus. Finally, nuclear arms control is in crisis, with none of the great powers interested in stabilizing the current structures, let alone forging new ones. Overall, the consequences of great power competition have been problematic and the current outlook for world politics is disquieting.

1 Tension in the US-European Relationship

The US-European relationship is not yet in crisis, but many of the signs are not encouraging. Partly, this is a consequence of Donald Trump's approach – he is the first post-1945 US president who does not view the transatlantic alliance as crucial to US interests – but there are also long-term problems that are undermining the relationship. Not all is lost; Europe and the United States still share much in the way of interests and values. Nevertheless, both sides will need to work to ensure that they re-establish constructive ties in the coming decades.

Most of the blame for this worrying state of affairs has been assigned to Donald Trump. To a considerable extent, this is justified. Trump's understanding of international politics tends toward a zero-sum understanding of interstate relations and is transactional in nature. The problems caused by this worldview are exacerbated by the president's values. Trump is ambivalent about democracy and the rule of law in both the domestic and international contexts and prefers interacting with world leaders who share similar tendencies.

When it comes to Europe, this combination has been especially problematic. One of Trump's chief promises during his 2016 election campaign was to extract concessions from trading partners, including Europe. To this end, Trump has imposed tariffs on steel (25 percent) and aluminum (10 percent) from all European countries and on 7.5 billion USD of European goods in retaliation for European subsidies for Airbus. He is threatening to do the same for European cars (25 percent). European policymakers have leveled retaliatory tariffs and are threatening more. There is little prospect of an end to this cycle prior to the 2020 US presidential election and if Trump is re-elected he will likely view this as an endorsement of his trade policies.

Trump's unilateralism is also causing friction. The most pressing European concern in this area is Trump's ambivalence about NATO. The president's equivocating about the future of the US role in the Alliance was less a signal of his intention to withdraw and more a negotiating tactic designed to convince Europeans to spend more on defense (and to make concessions on trade). Trump is not the first US policymaker to press NATO allies on spending; however, he is the first to do so in a manner that undermined the Alliance's integrity.

NATO is not an exception. Trump's decision to withdraw the United States from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on Iran's nuclear program, and to impose tough economic sanctions, also angered European policymakers. However, European efforts to help Tehran evade the measures have been unsuccessful. Trump's withdrawal from the JCPOA is part of a larger pattern of disengaging from international institutions and agreements which he claims treat the United States unfairly. For Europeans, who view a rules-based order as a vital interest, this behavior makes the United States a threat to the stability of the international system. Again, the outcome of the 2020 election will have a significant impact. A win for Trump will only encourage his nationalist instincts; in contrast, all of the leading Democratic candidates advocate multilateral foreign policies and would, in many cases, attempt to reverse Trump's decisions.

Trump's nationalism, indifference to democratic norms, and hostility to European values are an additional strain. He has openly supported Brexit and criticized the European Union (EU), made no secret of his preference for working with illiberal leaders such as Hungarian Prime Minister Viktor Orbán, sought to undermine the domestic political standing of German Chancellor Angela

Merkel, and made clear his lack of interest in the political and security challenges posed by Russia.

Does Trump's lack of interest in Europe highlight a fundamental shift in US thinking? Yes and no. On one hand, a consensus has been forming for years that the most important region in the 21st century will be Asia. The so-called pivot to Asia began during George W. Bush's tenure – though he never used this term – and was continued by President Obama. The Trump administration's approach has been less strategic than its predecessors, but it also appears to prioritize Asia and China in particular. There is little question that the United States will be tempted, as much as possible, to expend a majority of its considerable but still limited resources on Asia. China experts have become much more hawkish in recent years, as has the public.

Domestic challenges are also pushing Americans to rethink foreign policy, including when it comes to Europe. Most important is the shift in views on trade. Though most Americans still support international trade, the appetite for passing treaties to liberalize trade has all but disappeared, with minorities on the political left and right strongly opposed. This means the likelihood of ratifying some version of the Transatlantic Trade and Investment Partnership is low. The striking degree of political polarization in the United States is also affecting relations with Europe. Republicans and Democrats differ on immigration, with conservatives growing increasingly skeptical about the benefits of welcoming new citizens, even those who enter the United States legally. Security is another area of disagreement. Though most Americans remain supportive of alliances, including NATO, a significant minority, mainly on the right, view alliances unfavorably.

On the other hand, Trump remains an outlier in terms of his ambivalence about NATO, his sympathy for Russia's view of European security, and his illiberal tendencies. To be sure, many Americans, mainly on the right, prefer a more nationalistic and unilateralist policy. Even Democrats are frustrated by Europe's failure to spend more on defense. However, most of the public and most policymakers still consider the transatlantic relationship, especially NATO, to be a vital national interest. Even congressional Republicans, who have been reluctant to disagree with the president, have demonstrated a willingness to challenge him when it comes to questions of national security.

What does this complicated set of factors mean for the future of transatlantic ties? There are two plausible scenarios. In one, the United States reaffirms the importance of the relationship, even as it devotes ever more time and energy to China and Asia. In this version, the United States mostly welcomes European efforts, such as Strategic Autonomy (SA) and Permanent Structured Cooperation (PESCO), designed to bolster Europe's global influence, and a more equal relationship emerges in which

both sides leverage their many shared interests and values. Establishing a common response, or at least some complimentary policies, when it comes to China would be one welcome product of this turn of events.

In the second scenario, the problems mushroom rather than recede. Nationalism and unilateralism remain influential tendencies and continue to shape US policies, further alienating Europe. Though withdrawal from NATO remains highly unlikely, the United States could semi-permanently become an unreliable partner. This would generate further momentum for SA and PESCO, but in a counterbalancing rather than complementary fashion. Europe would also be more tempted to establish an independent *modus vivendi* with Beijing, leaving both sides of the transatlantic alliance weaker and less able to tackle the challenges posed by China.

2 China in der Mitte und an den Rändern Europas

Auf der Ebene der EU und ihren grossen Mitgliedsstaaten hat ein strategisches Umdenken in Bezug auf China stattgefunden. Die neue EU-Kommission unter Führung von Ursula von der Leyen will «geopolitisch» agieren. Die Politik gegenüber einem «selbstbewussten» China spielt dabei eine zentrale Rolle. Bereits im März 2019 bezeichnete die EU China in einem Strategiepapier als systemischen Rivalen. Zur gleichen Zeit verkündete der französische Präsident Emmanuel Macron das Ende der europäischen Naivität gegenüber China.

Chinas wachsende geopolitische Einflussnahme fordert Europa auf komplexe Weise heraus. Dabei variiert die Art der Herausforderung je nach geographischer Region. Sicherheitsbedenken in den grossen EU-Staaten betreffen Chinas staatlich gelenkte Investitionen in strategische Sektoren sowie die Abhängigkeit vom chinesischen Telekommunikationsausrüster Huawei beim Aufbau der 5G-Infrastruktur. In den südlichen und östlichen EU-Staaten sowie in derer Nachbarschaft konnte sich China nach der internationalen Finanzkrise 2008 als alternativer Investor und Geldgeber etablieren. Eine Gefahr sehen Kritiker in einer damit einhergehenden wachsenden politischen Einflussnahme und geostrategischen Präsenz Chinas in Europa. Sorgen bereitet zudem mit Blick auf ärmere Länder ausserhalb Europas die Möglichkeit einer Verschuldung und zunehmender politischer Abhängigkeit dieser Länder von China.

Innerhalb grosser EU-Staaten gehört die Verschärfung von Investitionskontrollen zu den konkretesten Massnahmen in Reaktion auf die wachsende Präsenz und Einflussnahme Chinas in Europa. In den letzten Jahren flossen chinesische Direktinvestitionen in europäische Häfen, Energieversorgungsunternehmen und führende Technologieunternehmen. Kritisch diskutiert werden in

europäischen Zielländern die Rolle des chinesischen Staats in der Wirtschaft, die fehlende Fairness im Wettbewerb sowie die mangelnde Reziprozität. Thematisiert werden auch insbesondere Investitionen in kritische Infrastrukturen sowie sensible Technologien und ob dies eine Gefährdung für die nationale Sicherheit darstellt. Europäische und nationale Politiker wollen den Schutz kritischer Infrastrukturen und Technologien mit verschiedenen Massnahmen sicherstellen. Dazu gehört z.B. ein EU-weiter Kooperationsmechanismus, der einen solchen Schutz effektiv gewährleisten soll. Die grossen Nachbarländer der Schweiz gehören zu den treibenden Kräften hinter diesem politischen Prozess.

Die grossen EU-Staaten positionieren sich ausserdem hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem chinesischen Unternehmen Huawei beim Bau der schnellen Mobilfunk-Infrastruktur 5G. Diese wird als potentiell Sicherheitsrisiko gesehen. Welche Firmen sich beim Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur beteiligen dürfen, ist dadurch zum Politikum geworden. Huawei ist führend in der neuen Mobilfunktechnologie 5G. Die USA warnen aber davor, dass die Huawei-Technik chinesische Spionage- und Sabotage-Aktivitäten ermöglichen, und möchten, dass europäische Verbündete den chinesischen Konzern aus den 5G-Mobilfunknetzen heraushalten. EU-Länder erarbeiten sowohl individuelle als auch koordinierte Ansätze, um diesen Sicherheitsbedenken Rechnung zu tragen, gleichzeitig aber technologisch innovativ und wettbewerbsfähig zu bleiben. Grosse Aufmerksamkeit erhielten dieses Jahr die Stellungnahmen Grossbritanniens und Deutschlands, die sich gegen einen kompletten Ausschluss von Huawei entschieden.

Auch wenn ein strategisches Umdenken in den grossen europäischen Staaten und auf EU-Ebene stattfindet: Kleinere Länder in Europa zeigen sich China gegenüber weiterhin offen. Zwei Regionen stechen bezüglich ihrer Offenheit gegenüber Chinas wirtschaftlichen und politischen Avancen besonders heraus: Südeuropa einerseits und Mittel- und Osteuropa andererseits. Beide Regionen werden im Rahmen der von China 2013 lancierten «Neuen Seidenstrasse» gezielt anvisiert. Chinesische Investitionen fließen vermehrt in Mittelmeerhäfen, beispielsweise in Spanien, Italien und Griechenland. Der Hafen von Piräus gehört seit 2016 mehrheitlich dem chinesischen Grosskonzern Cosco. In osteuropäischen Ländern werden mit chinesischen Geldern Brücken, Autobahnen und Hochgeschwindigkeitszugsverbindungen gebaut, wie jene zwischen Belgrad und Budapest. In Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina wurden die grössten Bauaufträge in der Geschichte dieser Länder an chinesische Unternehmen vergeben. Das regionenspezifische Interesse und Vorgehen Chinas zeigen sich auch in Kooperationsformaten wie dem 16+1 (neu 17+1) für mittel- und osteuropäische Länder. Aufgrund der wirtschaftlichen Potenz Chinas und der klammen Finanz-

lage der Zielländer wird der chinesische Einfluss im Süden und Osten Europas in Zukunft noch zunehmen.

Daraus ergeben sich aus gesamteuropäischer Sicht zwei zentrale Herausforderungen, denen sich die EU verstärkt annehmen will. Die erste Herausforderung betrifft die Einheit und somit die Stärke der EU, sowie ein Stück weit auch ihre politischen Werte. Einzelne Länder werden zunehmend wirtschaftlich abhängig von China und dadurch politisch erpressbar. China konnte seit der internationalen Finanzkrise 2008 seine Rolle als Investor und Geldgeber in einigen EU-Ländern stetig ausbauen und ist auf diese Weise in kurzer Zeit zu einem zentralen wirtschaftlichen Akteur aufgestiegen. In Portugal erwarben chinesische Firmen beispielsweise massgebliche Beteiligungen im Energie- und Finanzsektor. Zudem zeigen gewisse Politiker, darunter EU-Skeptiker, eine Affinität gegenüber dem chinesischen Wirtschafts- und Politikmodell. Gemeinsame EU-Positionen und -Massnahmen gegenüber China – sei es Kritik bezüglich des Ausgreifens Chinas im Südchinesischen Meer, der Frage der Menschenrechte in China oder der Koordination von Investitionskontrollen – werden schwieriger, wie Beispiele aus jüngster Vergangenheit zeigen. Länder, die besonders von chinesischen Investitionen profitieren, scheren aus.

Die zweite Herausforderung stellt Chinas wachsender geopolitischer Einfluss in der unmittelbaren EU-Nachbarschaft dar, insbesondere in den westlichen Balkanstaaten, welche für die Stabilität und Sicherheit Europas zentral sind. Während die EU Schwierigkeiten hat, sich zur Region zu bekennen, investiert China Milliarden. Dabei setzt das Land nicht zuletzt auch auf Soft Power. Dazu wurden u.a. sechs Konfuzius-Institute in den westlichen Balkanländern eröffnet, welche Universitätsstipendien und Sprachkurse anbieten. Dass es in den Beziehungen dieser Region mit China längst nicht mehr nur um wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit geht, zeigt das Beispiel Serbien – ein Schlüsselstaat im Westbalkan. Serbien kennt auch im Bereich der Sicherheitskooperation keine Berührungängste mit China, wie die 2019 eingeführten gemeinsamen Polizeipatrouillen in serbischen Städten, das Huawei-Pilotprojekt «Safe City Solution» unter Einsatz von Gesichtserkennungstechnologie und Rüstungsbeschaffungen zeigen. Chinas Avancen im Westbalkan erinnern an das Vorgehen in Zentralasien, wo es dem Land innerhalb kurzer Zeit gelang, die politische Geografie nachhaltig zu ändern (einschliesslich der Stärkung der bestehenden illiberalen Tendenzen) und nach China auszurichten – zu Ungunsten anderer Akteure.

Auf EU-Ebene versucht man mit einer eigenen Konnektivitätsstrategie China und seiner «Neuen Seidenstrasse» etwas entgegenzusetzen. Dem chinesisch geprägten Konzept von Konnektivität wird das Konzept der Nachhaltigkeit gegenübergestellt. Die EU will auf wirtschaftlich und politisch nachhaltige Projekte pochen. Am Konnektivitätsforum EU-Asien Ende September 2019 in

Brüssel war von einem Wettbewerb mit China die Rede. Die Politik will sich verstärkt dem Thema Infrastrukturförderung annehmen – innerhalb der EU, aber auch in Regionen wie dem Westbalkan. Auch die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern weltweit soll konkretisiert und vorangetrieben werden. Das Freihandelsabkommen und strategische Partnerschaften mit Japan sind in diesem Zusammenhang interessant. Mit Japan teilt man politische Ideale, wie die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Die Schwäche der EU ist Chinas Stärke – aber eben auch umgekehrt.

In Zukunft wird die chinesische Präsenz in Europa weiter zunehmen: Chinas Interesse an Europa sowie die finanziellen Möglichkeiten des Landes, in europäische Unternehmen und Infrastruktur zu investieren, werden in absehbarer Zeit nicht abreißen. Europäische Länder bieten im internationalen Vergleich ein politisch und regulatorisch stabiles Umfeld. China wird hier mit strategischen Investitionen weiterhin den Zugang zu regionalen und internationalen Wertschöpfungsketten sowie Hochtechnologien suchen. Entsprechende Ziele sind in aktuellen chinesischen Strategiepapieren festgehalten. Sie widerspiegeln auch die Transformation und Aufwertung der chinesischen Wirtschaft der vergangenen Jahrzehnte. Mit der zunehmenden Intensivierung der Beziehungen zwischen Europa und China werden gegenseitige wirtschaftliche und technologische Abhängigkeiten wachsen.

China wird in Zukunft seine «Neue Seidenstrasse» weiter vorantreiben. Zwar kam es in teilnehmenden Staaten Europas teilweise zu Ernüchterungen hinsichtlich der im Rahmen der Initiative angeschobenen Infrastruktur- und Investitionsprojekte. Zu den Problemen gehören zeitliche Verzögerungen und Finanzierungslücken. Trotzdem wird der zwischeneuropäische Wettbewerb um chinesische Investitionen und Gelder nicht abnehmen. Besonders finanzschwache Staaten, Regionen und Städte werden eine grössere Abhängigkeit von China in Kauf nehmen, wenn ihnen neue Entwicklungs- und Vernetzungsmöglichkeiten in Aussicht gestellt werden. Mit weiteren Investitionen und Kreditvergaben wird Chinas Einfluss in Europa stetig steigen.

China wird die Grenzen der Strategiefähigkeit europäischer Länder mit ihren wirtschaftlich und politisch offenen Systemen künftig noch stärker testen. Europäische Regierungen werden sich in Zukunft vermehrt der Frage stellen müssen, welche Vor- und welche Nachteile die Zusammenarbeit mit staatlichen und staatsnahen Unternehmen Chinas bringt. Die Herausforderung wird darin bestehen zu definieren, ob und wann sie aufgrund strategischer und sicherheitspolitischer Überlegungen ins Marktgeschehen eingreifen sollen und dürfen. Gesamteuropäische Anstrengungen und Lösungen werden nötig sein, um dem Einfluss Chinas in für Europa strategisch wichtigen Sektoren und Regionen, wie zum Beispiel dem Westbalkan, etwas entgegenzusetzen.

3 Militärische Rivalitäten in Europa und dem Westpazifik um 2019

Russland versucht derzeit, mit westlichen Streitkräften, beispielsweise hinsichtlich Führungs- und Kommunikationssystemen oder Aufklärungsdrohnen, gleichzuziehen. Überdies konzentrierte sich Moskau insbesondere vor 2014 auf gelenkte Raketen hoher Reichweite, auf die westliche Staaten bisher keine symmetrische Antwort haben. Zu nennen sind hier *S-400*, *Kalibr* und *Brahmos*, welche sich gegen Luft-, Boden- respektive Seeziele richten und deren nominelle Fähigkeiten in westlichen Diskussionen oft unter dem Stichwort 'Anti-Access/Area Denial' (A2/AD) genannt werden. Auch wenn diese Systeme ihren westlichen Äquivalenten wohl überlegen sind, erscheint es fraglich, 'A2/AD-Blasen' als unüberwindliche Hindernisse zu betrachten, selbst wenn saubere, auf Karten gezeichnete Radien (basierend auf *Maximalreichweiten*) dies suggerieren. Das syrische Beispiel zeigt, dass Luftabwehrsysteme keinesfalls immun gegen durchdachte, technologisch moderne Angriffe sind. Aktuell befinden sich zudem mehrere amerikanische und europäische Waffensysteme in Entwicklung, die westlichen Luft- und Seestreitkräften eine höhere Waffenreichweite verleihen sollen. Dies wird unterstützt durch den Kollaps des INF-Vertrags, wodurch insbesondere amerikanische Streitkräfte nicht mehr an Vertragsbeschränkungen bei neuen landgestützten Raketensystemen gebunden sind. Das aktuelle Fenster, in dem russische Streitkräfte Vorteile im Bereich langer Reichweite haben, könnte sich also auf absehbare Zeit schliessen. Daneben ist anzunehmen, dass NATO-Streitkräfte ihr Training anpassen, um Abwehrsysteme entweder aus der Luft oder durch mobile Verbände am Boden ausschalten zu können. Dennoch erfüllen die russischen 'A2/AD'-Komplexe eine politisch-strategische Rolle, da sie zum einen die Überlegenheit der NATO in der Luft und zur See zumindest einschränken und somit glaubwürdig hohe Verluste androhen können. Zum anderen wäre im Konfliktfall die strategische Mobilität der NATO stark eingeschränkt, da mit diesen Systemen sowohl Transporte als auch Knotenpunkte aus der Ferne angegriffen werden könnten. Insbesondere hier kommt das Ende des INF-Vertrags ins Spiel. Das russische Militär ist aufgrund der Entwicklung und Stationierung neuer Systeme wie der SCC-8 bereits in der Lage, Ziele in Westeuropa, darunter wichtige Knotenpunkte wie Häfen, Flughäfen oder Kommandozentralen, aber auch Bevölkerungszentren, unter die Drohung von konventionellem oder nuklearem Raketenbeschuss zu stellen. Da der INF-Vertrag nicht mehr existiert, kann Moskau diese Potenziale nun in aller Offenheit weiter ausbauen. Diese Entwicklung könnte für die politische Geschlossenheit und Solidarität innerhalb der NATO zum Problem werden.

Unter anderem aus diesem Grund ist fraglich, inwieweit argumentiert werden kann, dass die NATO Russ-

land militärisch eindeutig überlegen sei. Auch wenn Moskau bei einem Vergleich quantitativer Indikatoren wie Verteidigungsbudget und Truppenzahlen kumulativ gegenüber den Europäern (ganz zu schweigen von der NATO und den USA) schwach abscheidet, ist dies nur ein Teil der Gleichung. Im Ernstfall könnten weitreichende russische Präzisionswaffen NATO-Staaten sowohl politisch (durch ihre psychologisch-politische Rolle) als auch physisch isolieren. Insbesondere die Enklave Kaliningrad erweitert hier als geographischer Vorposten das Potential Moskaus, Schläge auf Ziele in Westeuropa durchzuführen, oder zumindest anzudrohen. Darüber hinaus sind Fähigkeiten für das Führen vollmechanisierter Operationen in Russland weniger stark abgeschmolzen, als in den NATO-Staaten, die nun finanziell schmerzhaft umsteuern müssen. So verfügt Moskau nach wie vor über einen grossen Fuhrpark an Artillerie, die in der Ukraine äusserst effektiv eingesetzt wurde. Zudem besitzt die russische Armee eine Reserve aus ca. 1000 sowjetischen T-72 Panzern, die zu geringen Kosten (ca. einer Million Dollar pro Stück) kampfwertgesteigert werden können. Diese würden ansatzweise an das Niveau seiner westlichen Äquivalente herankommen. Somit wäre Russland in einem konventionellen Konflikt zumindest bessergestellt als europäische Streitkräfte, deren nationale Panzerflotten kaum ausreichen, um Trainings-, Einsatz- und Reparaturzyklen sicherzustellen. Hinzu kommen signifikante russische Fähigkeiten für den Einsatz in Grauzonenszenarien, wie die Söldner bzw. eine Verstärkung der Luftlandetruppen (VDV) und Marineinfanterie (MPR), mit denen Konflikte zumindest zu Beginn verdeckt geführt und bei Bedarf rapide zu russischen Gunsten eskaliert werden können.

Der Westpazifik als primärer Schauplatz der Rivalität zwischen den USA und China bietet einige Parallelen zur geschilderten Interpretation der Lage in Europa, auch wenn die Grossmächte hier primär maritim auftreten. Dabei kann nicht eindeutig aufgrund technologischer Trends beantwortet werden, welche der beiden Seiten in Zukunft militärisch bevorteilt sein wird, ohne die politische Dimension zu beachten. Bisher wurde ein potentieller Konflikt oft auf eine offensiv-defensiv-Konstellation reduziert, in der China zur Interessendurchsetzung im Westpazifik primär die USA auf Distanz halten müsse. So investierte China nach dem Golfkrieg 1990/91 insbesondere in Ausgleichsfähigkeiten, um die amerikanische land- und trägergebundene Luftüberlegenheit abschwächen zu können. Bestes Beispiel hierfür sind ballistische Raketen, die zum einen als *'Carrier Killer'* fungieren, als auch solche, die amerikanische Basen beispielsweise in Japan gefährden. Das doktrinäre Rezept der USA, um den chinesischen Schirm zu durchbrechen, firmierte zunächst prominent unter dem Titel *'AirSea Battle'*. Hierbei würde offensiv die chinesische Führungsstruktur auf dem Festland mithilfe von Tarnkappenbomben und Langstreckenwaffen bekämpft werden, um nachfolgenden mariti-

men Einheiten Zugang zum Konfliktschauplatz nahe Chinas Küsten zu gewähren und US-Verbündete in der Region zu unterstützen. Diese Gleichung aus Offensive und Defensive scheint allerdings zunehmend an Eindeutigkeit zu verlieren. So stellt sich die Frage, ob Chinas wirtschaftlicher Aufstieg nicht auch mit Verwundbarkeiten einhergeht, etwa durch die Notwendigkeit, wachsende Zahlen an Stützpunkten in Übersee zu verteidigen. Hierfür würde es nicht ausreichen, die USA lediglich abzuhalten, sondern Peking müsste aufwendig Nachschubrouten öffnen und verteidigen. Wohl auch deshalb investiert China zur Sicherung seiner ambitionierten Pläne beim Ausbau von Handelsrouten zunehmend in Überwassereinheiten, inklusive Flugzeugträgern. Auf amerikanischer Seite befindet sich die Marineinfanterie in einem Prozess, sich auf maritime Kriegsführung zurückzubedenken und peilt beispielsweise die Einführung autonomer Systeme an, mit deren Hilfe Landoperationen wieder ermöglicht werden sollen. Somit könnten beispielsweise Inselgruppen und Atolle militärisch gesichert und anschliessend mit neuen Präzisionswaffen langer Reichweite bestückt werden, um Chinas Infrastruktur und Schiffsverkehr zu bedrohen – auch hier gibt die Aufkündigung des INF-Vertrags den USA grösseren Spielraum. Die Innovations- und Anpassungsspirale zwischen China und den USA wird auf absehbare Zeit somit weniger klar vorgegebenen Mustern folgen.

Zugleich bestehen Unklarheiten bezüglich potentieller Konflikte, die über die Interaktion neuer Technologien hinausgehen. Auch wenn die Marine der chinesischen Volksbefreiungsarmee beträchtlich gewachsen ist, ist fragwürdig, wie hoch die Qualität ihrer Offiziere und Besatzungen ist und wie einsatzbereit diese wirklich sind. Auf der anderen Seite lassen sich nach gleich zwei Schiffskollisionen mit Todesfolge im Pazifik ähnliche Fragen in Richtung der *US Navy* stellen. In beiden Fällen ist somit unklar, wie hoch die Qualität der Besatzungen ist, sollte es zu hochintensiven Kampfhandlungen ausserhalb der militärischen Routine kommen.

Entscheidend sowohl im Westpazifik als auch in Europa scheint zudem zu sein, inwieweit es China und Russland gelingen kann, die Partnerschaft zwischen den USA und ihren regionalen Verbündeten aufzubrechen. Letztendlich stellt sich sowohl in Europa als auch in Asien die Frage, inwieweit die USA ihre bilateralen, respektive bündnispolitischen Verantwortlichkeiten nachkommen können – und wollen. Vorstösse der aktuellen französischen Regierung, im Westpazifik militärische Präsenz zu zeigen, um Chinas Expansion vor der eigenen Haustür einzudämmen, könnten in Zukunft zunehmen. Sie sind allerdings abhängig vom wirtschaftlichen Druckpotential Pekings. Es ist durchaus vorstellbar, dass sich im Zuge grösserer Skepsis gegenüber China in Europa eine Art Dominanztheorie entwickelt, die militärische Kooperationen in Asien motiviert. Ob Europa die politische Geschlossen-

heit und die erforderlichen militärischen Fähigkeiten aufweisen wird, hier zu agieren, ist indes ungewiss.

Die seit 2010 ausgebrochenen und weiter schwellenden bewaffneten Konflikte entlang der europäischen Peripherie – Libyen, Syrien, Irak, Jemen, Ostukraine – lassen keine eindeutigen Schlüsse bezüglich der Perspektiven 'moderner Kriegsführung als solcher' zu. Während in Syrien eine hohe Zahl türkischer *Leopard*-Kampfpanzer kurdischen Panzerabwehrwaffen zum Opfer fiel, setzte die russische Armee gepanzerte Verbände sehr effektiv in der Ukraine ein. Ebenso ambivalent fällt das Urteil bezüglich der Wirkung russischer Luftabwehrsysteme aus, die in den Händen der syrischen Armee ihrem guten Ruf nicht gerecht werden konnten und von amerikanischen, britischen, israelischen und französischen Luft- und Seestreitkräften mehrfach durchbrochen wurden. Es sollte indes darauf hingewiesen werden, dass die moderneren russischen Systeme, bedient von regulären Truppen Moskaus, während keinem der Angriffe auf syrische Einrichtungen aktiviert wurden. Dies macht deutlich, dass die Qualität von Truppen (grob definiert durch Ausbildung, Motivation, Führung und Ausrüstung) auch im 21. Jahrhundert eine zentrale Rolle zu spielen scheint. Dies gilt sowohl für die Bedienung technologisch anspruchsvoller Waffensysteme, als auch in infanteristisch-dominierten Konflikten nominell 'niedriger' Intensität. Illustriert wird dies unter anderem durch die langfristige Abhängigkeit des Assad-Regimes von hochwertigen irregulären Kräften, insbesondere der Hisbollah und iranischen Spezialeinheiten. Daneben ist in den genannten Konflikten eine gewisse 'Paramilitarisierung' zu erkennen. So setzt Russland sowohl in der Ukraine als auch in Syrien nebst lokalen Kräften auf Söldnerunternehmen (*Wagner* stellt hier das prominenteste Beispiel dar), insbesondere um Verluste regulärer Streitkräfte zu minimieren. Zudem wurde im Jahr 2019 von Aktivitäten solcher Gruppen in der Zentralafrikanischen Republik und Venezuela berichtet. Russland baut offenbar eine militärische Fähigkeit auf, die es dem Kreml erlaubt, seine direkte Rolle glaubwürdig abstreiten zu können. Moskau kann somit seine globalen Interessen markieren und sich im Ernstfall den Zugang zu Krisen- und Konfliktgebieten sichern, ohne von Beginn an offen aufzutreten.

Es ist nicht unwahrscheinlich, dass auch China in den nächsten Jahren verstärkt auf private Militärunternehmen setzen wird. Mit Pekings wachsender globaler Statur dürfte der Druck wachsen, zur Not militärisch in Regionen wie Südamerika, Afrika und Zentralasien zu agieren. Bereits heute setzen chinesische Unternehmen auf private (bevorzugt westliche) Sicherheitsfirmen, um die wachsende Zahl ihrer Infrastrukturprojekte abzusichern. Neben dieser defensiven Rolle böten Militärunternehmen auch offensives Potential, insbesondere solange China nicht über das militärische und politische Kapital verfügt, offen aufzutreten.

4 Künstliche Intelligenz als Treiber der Mächtekonkurrenz

Eine wichtige Rolle in der langfristigen Entwicklung strategischer Rivalitäten zwischen den Grossmächten spielt, insbesondere im postindustriellen Zeitalter, auch die Performanz im Bereich der Technologieentwicklung. Obwohl eine analytische Engführung auf spezifische Technologiebereiche Gefahr läuft, sich im Kontext eines rasanten Innovationsprozesses innerhalb weniger Jahre selbst zu überleben, ist anzuerkennen, dass die Entwicklung künstlicher Intelligenz (KI) in der Grossmächtekonkurrenz derzeit eine Sonderrolle einnimmt. So ist zunehmend von einem «Wettlauf in Künstlicher Intelligenz» (KI) der Grossmächte die Rede, der sich im sicherheitspolitischen Bereich in einem «KI-Wettrüsten» niederschlägt. Diese Terminologie mag derzeit noch überzogen scheinen; zugleich läuft sie Gefahr, zum Gegenstand einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung zu werden. Die Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit, dass sich die grosse Dynamik der zivilen Forschung und Entwicklung (F&E) im KI-Bereich in der Mächtekonkurrenz auch in Form einer verschärften Rüstungsdynamik niederschlagen wird, ist indes nicht von der Hand zu weisen.

Als Hauptakteure und Taktgeber im KI-Bereich scheinen weiterhin die Vereinigten Staaten und China gesetzt. Vergleiche, etwa mit dem Wettlauf ins All der 1950er und 1960er Jahre, sind in jüngster Zeit immer häufiger anzutreffen und durchaus naheliegend. So verbanden sich im «space race» politisch-ideologische, militärische, wissenschaftliche und ökonomische Aspekte in einer kaum mehr zu entwirrenden Gemengelage, die repräsentativen Charakter für die strategische Rivalität der Supermächte insgesamt entwickelte. Eine ähnlich zentrale Rolle sehen manche Beobachter heute für den KI-Bereich.

Zugleich ist jedoch auf wesentliche Unterschiede hinzuweisen. So haben sich die Rahmenbedingungen der Technologieentwicklung gegenüber dem Kalten Krieg radikal verändert. Die staatliche Steuerung und Finanzierung von F&E-Prozessen haben vor allem in den USA gegenüber privatwirtschaftlichen Technologiekonzernen massiv an Bedeutung verloren. Auch schlagen sich der ungleich höhere Globalisierungsgrad und die enge Verknüpfung der amerikanischen und chinesischen Volkswirtschaften nieder. Ein möglicher «KI-Wettlauf» wäre damit von gänzlich anderen Voraussetzungen gekennzeichnet, als seinerzeit der Wettlauf ins All.

Die Debatte in den Vereinigten Staaten wird sich auch in den kommenden Jahren weiterhin um die strategische Nutzbarmachung vorhandener und noch auf einige Jahre hinaus gesicherter, aber in Teilen bereits erodierender Vorteile drehen. Wichtige Problemstellungen für Washington sind die grosse Eigenständigkeit und Regulationsresistenz der Technologiekonzerne und die fehlende

Kontrolle über die Weiterverbreitung des auf US-Territorium erarbeiteten Wissens. Investitionen zum Beispiel in eine *Defense Innovation Unit* (DIU) im Silicon Valley weisen den Weg, den die US-Regierung diesbezüglich einschlagen möchte. Auch der Einsatz wesentlich umfangreicherer Mittel oder Regulationsinstrumente wird aber kaum zu einer nahtlosen Zusammenarbeit der Regierungsstellen mit den Akteuren des «Innovationsbiotops» in Südkalifornien führen.

In China ist die Entwicklung des KI-Bereichs demgegenüber von staatskapitalistischen Rahmenbedingungen geprägt, und von einer weitgehenden Verschmelzung von Industrie, Politik und Militär gekennzeichnet. Das Umfeld, in dem die chinesische Technologieentwicklung stattfindet, hat sich dabei in den vergangenen Jahren immer weiter von den Parametern einer technokratischen Wirtschaftslenkung entfernt und Züge eines ideologisch-nationalistischen Projekts angenommen. Ob dieses Modell gegenüber dem US-Modell tatsächlich Vorteile bringt und mit Technologieforschung auf höchstem Niveau vereinbar ist, dürfte sich im nächsten Jahrzehnt entscheiden.

Russland hat den USA und China im KI-Bereich bislang wenig entgegensetzen. Das Land hat jedoch ebenfalls einen Führungsanspruch angemeldet und ist darum bemüht, ein modernes Innovationsumfeld zu schaffen. Ob dies gelingen kann ohne zugleich die Attraktivität Russlands für ausländische Investitionen und hochqualifizierte Arbeitskräfte massiv zu steigern, bleibt äusserst ungewiss.

Die EU hat begonnen, die globale Debatte nachzuvollziehen und investiert verstärkt in Grundlagenforschung und angewandte Forschung. So wurden die Ausgaben im Kontext des Rahmenprogramms «Horizon 2020» für die Periode 2018–2020 um 70% erhöht. Der *European Defense Fund* sieht für den Zeitraum 2021–2027 Investitionen von bis zu 8% des Gesamtvolumens in 'disruptive' Technologien vor. Das Investitionsvolumen bleibt jedoch sowohl auf der gesamteuropäischen Ebene, als auch in den meisten Mitgliedsstaaten auf vergleichsweise bescheidenem Niveau.

Die konkreten, sicherheitspolitischen Auswirkungen des «Wettlaufs» im Bereich der künstlichen Intelligenz sind derzeit noch schwer absehbar. Einige wichtige Trendlinien lassen sich jedoch bereits erkennen. Im militärischen Bereich ist jenseits altbekannter Befürchtungen, die insbesondere die Entwicklung autonomer Waffensysteme betreffen, mit weitreichenden Auswirkungen auf die Führungssysteme, den Aufklärungs- und Wirkmittelverbund insgesamt, sowie den Logistikbereich zu rechnen. Zugleich zeichnet sich ein Zusammenfliessen diverser sicherheitsrelevanter Technologiestränge ab. So scheint eine weitere Konvergenz des KI-Bereichs mit Entwicklungen in der Cybersicherheitspolitik unausweichlich. Ebenfalls mit Konvergenzerscheinungen zu rechnen

ist mit Blick auf die hybride Kriegführung. Hier ist neben einem Effizienz- und Effektivitätsgewinn beim Einsatz altbekannter Methoden der Subversion und Einflussnahme insbesondere auf das Gefährdungspotenzial neuer, KI-unterstützter Verfahren zur Manipulation von Bild- und Tonmaterial («deep fakes») zu verweisen. Obwohl die Implikationen eines verschärften «KI-Wettlaufs» insgesamt schwer greifbar bleiben, ist davon auszugehen, dass sie im nächsten Jahrzehnt über diese absehbaren Schwerpunkte hinaus auch andere Teilbereiche der Sicherheitspolitik erfassen werden.

5 KI als zivile und militärische Befähigungstechnologie

Ein zentraler Bestandteil neuer Technologien wird die KI als *enabling technology* sein. Diese hat das Potenzial, den Arbeitsmarkt, den Gesundheitssektor, die Mobilität, aber auch die Sicherheitspolitik sowie die Rolle des Staates fundamental zu transformieren. Auf weltpolitischer Ebene kann KI zu neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen führen, indem die Sicherheits- und Verteidigungspolitik von der Digitalisierung und neuen Technologien aus dem zivilen Bereich erfasst wird. Zentral ist in diesem Kontext der Dual-Use Charakter von neuen Technologien, welche zivil *und* militärisch verwendet werden können (Drohnen, unbemannte Fortbewegungsmittel, 3D-Drucker, Navigationssysteme, Bilderkennung, Gendiagnostik).

Obwohl der Faktor Mensch aufgrund von Emotionen, Wahrnehmungen, Müdigkeit, Hunger, Vorurteilen und Erfahrungen fehleranfälliger ist, als die auf virtuellen Algorithmen basierende KI, so werfen neue KI-betriebene Technologien gerade im sicherheitspolitischen Bereich fundamentale Fragen regulatorischer, ethischer und staatspolitischer Natur auf. Essenziell ist dabei die Frage nach der menschlichen Kontrolle, also wie der Mensch als Korrektiv in den komplexen Entscheidungszyklus von autonomen Systemen eingebunden werden kann.

KI ist als System zu betrachten, das auf maschinelles Lernen angewiesen ist, um überhaupt einsetzbar zu sein. Personen mit divergierenden Werthaltungen und Menschenbildern (liberal-demokratisch oder autokratisch) können diese Maschinen trainieren und dabei unterschiedliche Ergebnisse generieren. Es besteht damit das Risiko, dass auch innerhalb liberaler Demokratien bestehende Ungleichheiten durch KI verstärkt werden (*gender/racial/income bias*). In Europa dominiert deswegen ein Ansatz, der humanorientiert und damit sowohl das Individuum, als auch ethische Grundsätze in das Zentrum rücken will. In China dagegen wird KI vorwiegend zur Kontrolle von Bürgern genutzt, beispielsweise in Form von Gesichtserkennung im öffentlichen Raum oder der Bewertung von Bürgern mittels social scoring. Die Technologie der Gesichtserkennung im öffentlichen Raum wird von

China unterdessen in zahlreiche, meist autokratisch regierte Staaten exportiert. Serbien, ein potenzieller EU-Beitrittskandidat, plant ebenfalls, diese chinesische Technologie in der Hauptstadt Belgrad flächendeckend einzusetzen.

Aufgrund von Technologien mit unterschiedlichen Wert- und Ethikvorstellungen können sich durchaus ideologische Einflusszonen bilden, die Teil des übergeordneten Wettbewerbs zwischen den USA und China um die globale Vormachtstellung sind. Dies bringt einen Systemwettbewerb aus Zeiten des Kalten Krieges in einer neuen, digitalen Form zumindest teilweise wieder zurück. Da Wertschöpfungsketten gerade in der Tech-Branche stark diversifiziert sind, ist die wirtschaftliche Vernetzung und damit auch die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den konkurrierenden Grossmächten im Vergleich zum Systemwettbewerb des Kalten Kriegs heute wesentlich ausgeprägter. Dies könnte dazu führen, dass derartige Einflusszonen nicht zwingend entlang von Landesgrenzen, sondern bestimmter Themenfelder verlaufen. Italien ist beispielsweise ein wichtiger Bestandteil der NATO-Stützpunkte einerseits und überzeugter Abnehmer des 5G-Ausbaus durch den chinesischen Konzern Huawei andererseits.

Der Wettbewerb um die globale Vormachtstellung kann auf der sicherheitspolitischen Ebene zu einem KI-getriebenen Rüstungswettlauf führen – mit Auswirkungen auf die globale Sicherheitslage. Eine Führungsposition wird aufgrund des Dual-Use Charakters der KI auch im militärtechnologischen Bereich im Wesentlichen von drei Faktoren abhängen: Personal, Daten und Hardware. Die Knappheit an KI-Forschern macht diese zu begehrten Fachkräften. Der Wettbewerb um die besten Personen könnte sich daher intensivieren. Daten werden zu einem wichtigen Rohstoff, was Datenschutzfragen vor allem in liberalen Demokratien immer bedeutsamer macht. Ohne leistungsstarke Hardware werden diese Daten allerdings nicht verarbeitet werden können, womit dem Chip-Markt eine zentrale Rolle zukommt. Kurz- und mittelfristig wird autokratischen Mächten wie China oder Russland ein Vorteil zugesprochen, weil sich diese nicht mit Datenschutz- und Ethikfragen auseinandersetzen müssen, sondern dirigistisch vorgehen können. Längerfristig könnte sich dieser Vorteil wiederum als Nachteil erweisen, sollte sich der Fokus aufgrund ausbleibender Wohlfahrtsgewinne auf die geringen Grundfreiheiten verschieben.

Zu neuen Technologien gibt es auf regulatorischer Ebene in der UNO in Genf seit 2013/14 einen Diskurs über eine UN-Waffenkonvention für tödliche autonome Waffensysteme (LAWs). Stand November 2018, sind 29 Staaten, darunter Österreich als einziger europäischer Staat, mehr als 100 Nichtregierungsorganisationen sowie das EU-Parlament für ein Totalverbot von LAWs, während die in diesem Bereich führenden Staaten (USA, China, Russland, Südkorea, Grossbritannien, Israel, Australien) ein absolutes Verbot ablehnen. Solange kei-

ner dieser mächtigen Vorreiterstaaten oder auch einer der privatwirtschaftlichen Tech-Giganten für ein Verbot einsteht, scheint ein entscheidender Durchbruch für verbindliche Regeln illusorisch. Zudem muss auch definiert werden, *welche* Technologien wie reguliert werden sollen. Angesichts der Geschwindigkeit bei der Verbreitung und des Dual-Use Charakters neuer KI-getriebener Technologien ist eine allgemeingültige und gleichwohl dynamisch anpassbare Definition von Verboten von LAWs hochkomplex. Abgrenzungsproblematiken bezüglich offensiver und defensiver Anwendung von KI in Waffensystemen bewirken, dass die völkerrechtliche Trennschärfe erschwert wird.

Diese Komplexität der völkerrechtlichen Definition erklärt neben dem klassischen Sicherheitsdilemma die aktuell vorherrschende Haltung der Grossmächte. Bis keine verbindlichen und umsetzbaren Regulierungen formuliert werden, sind die Anreize nicht gegeben, im KI-getriebenen Rüstungswettlauf zurückzufallen. So ist China exemplarisch zwar für ein Totalverbot bei der Anwendung von LAWs, nicht aber gegen deren Entwicklung.

Auf operationeller Ebene besteht das Risiko, dass LAWs die Defensiv-Offensiv-Balance der strategischen Stabilität zugunsten der Offensive aus dem Gleichgewicht bringen könnten. Dies, weil die Einschränkungen für einen bewaffneten Angriff nur noch finanzieller und technologischer Natur wären. Für einen Angriff müssten dagegen keine Bodentruppen und damit eigene Landsleute riskiert werden, womit für staatliche Akteure dieser innenpolitisch einschränkende Faktor der Legitimität wegfiel. Sollte es möglich werden, den Gegenangriff (*second strike capability*) technologisch zu unterbinden, dann ist ein zentraler Bestandteil gegenseitiger Abschreckung nicht mehr gegeben. Der strategische Schwerpunkt wäre nicht mehr Abschreckung, sondern prä-emptive Schläge. Des Weiteren begünstigen Schwarmverhalten und die operationelle Autonomie dieser Waffensysteme klar deren offensive Verwendung.

Ein weiterer wesentlicher Faktor, der für die offensive Verwendung neuer Technologien sprechen könnte, betrifft die Verantwortung und Haftbarkeit im juristischen Sinne. Bereits bei teil-autonomen Systemen kann ein Computer dem Menschen ein Angebot machen, auf welches dieser mit Verweis auf die KI eher eingehen könnte (*confirmation bias*). Vollautonome Systeme könnten dagegen analog zu den flash crashes an der Börse zu ungewollten *flash wars* führen, wenn Algorithmen autonom miteinander interagieren. Wie die Erfahrungen von seltenen Fehlern in den Frühwarnsystemen aus dem Kalten Krieg zeigen, konnte der Mensch als finaler Entscheidungsträger die Fehler entsprechend einordnen und einen Krieg verhindern. Ein vollautonomes Waffensystem defensiver und offensiver Art würde jedoch den Menschen beim Entscheidungszyklus gänzlich ausklammern. Damit würde sich die Politik *de facto* aus der Sicherheitspolitik verabschieden.

Bezüglich der Proliferation von LAWs besteht das Risiko der verhältnismässig leichten Verfügbarkeit aufgrund des Dual-Use Charakters. Auf offensive Gewalt-handlungen ausgerichtete nichtstaatliche Akteure (Terrorgruppierungen, Rebellengruppen) könnten kommerziell verfügbare Technologien für ihre Zwecke nutzen. Die jüngsten Ereignisse eines Angriffs mittels bewaffneter Drohnen in Saudi-Arabien haben vor Augen geführt, wie Rebellen die asymmetrische Kriegsführung unter Verwendung neuer Technologien gestalten können. Es wird davon ausgegangen, dass neben 28 Staaten auch nichtstaatliche Akteure wie die Huthi-Rebellen, der IS, die Hamas und die Hisbollah bewaffnete Drohnen nutzen. In diesem Zusammenhang wird es von zentraler Bedeutung sein, wie hoch die technischen, finanziellen und juristischen Eintrittsschwellen für die zivile und kommerzielle Nutzung dieser Technologien sein werden.

Zusammenfassend stellt sich für einen neutralen Staat wie die Schweiz, wie auch für Europa, die Frage nach einer geeigneten Positionierung innerhalb dieses KI-getriebenen Wettlaufs. Wie die Schweiz, verfolgt die EU dabei einen Ansatz einer ethischen KI und kann dank ihres global grössten Binnenmarkts als regulatorische Macht bestimmte Standards setzen. Die grundlegende Frage dabei ist, ob diese Instrumente hinreichend sind, um das Verhalten von anderen Akteuren entscheidend zu beeinflussen, damit die globale Sicherheitsarchitektur nicht geschwächt wird. Die zentrale Herausforderung wird sein, eine Rüstungskontrolle für LAWs zu formulieren, die *allumfassend anwendbar* sein wird. Die angestossene Idee der Schweiz als globalem Standort für KI-Gouvernanz würde es der Schweiz ermöglichen, sich als unabhängiger Staat glaubwürdig in den internationalen Diskurs einzubringen (siehe Sophie Fischer/Andreas Wenger, Ein neutraler Hub für KI-Forschung, CSS Policy Perspectives, Vol. 7/2, März 2019).

6 NATO between Two Great Powers and Two Neighbourhoods

NATO finds itself challenged by two great powers. Russia is carrying out an aggressive strategy of sowing division. With China, NATO is confronted by a geo-economic strategy that tempts the economically weaker. NATO also finds itself positioned between two zones of instability. In the east, it provides security expertise to countries unlikely to become members; in the south, it has an interest in counteracting unstable regimes and migration pressure. In sum, NATO faces four illiberal challenges, the management of which depends on unity in the Alliance's own ranks and the quality of US leadership.

Russia will remain NATO's most significant and direct external challenge, given geography and the interconnectedness of the digital age. Following the 2014 an-

nexation of Crimea, NATO has come to terms with Russia as a potential territorial threat. It developed a military strategy to deter Russia by denial in the Baltics and Poland (dubbed enhanced forward presence and rapid reaction). NATO needs an equally ambitious strategy to counter the challenge that Russia poses in terms of fomenting divisions within and between the Western nations. Through influence campaigns and subversive operations, Russia seeks to undermine public confidence in political establishments and free institutions. The Russian challenge in the space between diplomacy and warfare is an opportunity for strengthened NATO-EU cooperation. A Russia that applies coercion across all domains, but which shies away from military escalation, calls for marshalling civilian assets. Consensus so far has been strong enough to give NATO and the EU a somewhat limited role in raising awareness about Russian disinformation: the EU through its East StratCom Task Force and NATO through public diplomacy. Going forward, NATO-EU cooperation is required to enhance anti-subversion capacity, especially among those members that are most vulnerable to Russian hybrid tactics and which Russia might be tempted to isolate if left unopposed.

Meanwhile, China looms as NATO's second most important great-power challenge. During the past year, at US request, NATO initiated a strategic discussion about the rise of China, how to manage it, and whether the Alliance should embark on a strategy of engagement with Beijing. Apart from the fight against piracy in the Gulf of Aden, NATO-China contacts have been limited. China's naval might is becoming apparent in the Mediterranean and North Atlantic, given its emergence as a trading power, while its cyber and space capabilities have no geographical borders. However, in order to embark on a strategy of engagement with China, NATO needs to have a vision for a long-term relationship other than low-level practical cooperation. China's state-guided investments and ability to attract the economically weaker southern countries with investments (Italy and Greece especially) dictates that NATO should rediscover the North Atlantic Treaty's Article 2, which prescribes the elimination of conflict in international economic policies. This would be a starting point to reintroduce geo-economics into discussions about geopolitics in a way that lessens the impact of Chinese power on European security. NATO can engage China if its members can build consensus around a recognition that their interests lie in rebalancing the trade relationship and maintaining military supremacy in the North Atlantic and Mediterranean.

North Macedonia's expected accession to the Alliance in early 2020 probably represents NATO's last round of enlargement. This leaves open the question of how NATO will manage the relationship with Bosnia-Herzegovina, which cannot achieve its goal of membership as long as one of its two autonomous entities (Srpska) op-

poses it. The stabilisation of the Western Balkans continues to depend on NATO's military presence (Kosovo) and the simultaneous enlargement of the EU, which wields the incentive for deeper state reform necessary for the wider stabilisation of the region. The EU's October 2019 decision not to start accession talks with Albania and North Macedonia could prove troubling should either of the countries veer off course. Further east, NATO is unlikely to take steps to bring Ukraine and Georgia closer to membership, but Russia's aggression has made both countries more dependent on the West, including NATO. This offers increased opportunities to promote much-needed reforms to bolster their resilience against external shocks.

The region to NATO's south and southeast is a key area of concern, given migration pressures and the decade-long conflict in Syria. The situation is further complicated by the role of NATO ally Turkey, which plays a key role in controlling the migration movements through its territory and which initiated the creation of a buffer zone in northern Syria. NATO's military assets can play a meaningful role in the reinforcement of border security in the Mediterranean to support the EU border management agency, FRONTEX. Allies may wish to cooperate further with the EU, as the Middle East remains in disarray and as a means to deal with Turkey, which is not a member of the EU. Conversely, given its experience in Afghanistan, NATO probably will not be willing to deploy troops on long-term stabilisation missions.

US leadership deserves mention as an indicator of NATO's ability to adjust to two challenges. When it comes to great-power competition, the United States is ahead of the Europeans in rebalancing the trade relationship with China. Yet resilience-building against foreign (Russian) interference has become a highly partisan issue in the United States, which gives the Europeans all the more reason to harness EU capabilities in this area. Regarding NATO's backyard, President Trump has approved the accession of Montenegro and is expected to do the same for North Macedonia, which would indicate a US commitment to completing the enlargement process initiated in the 1990s. At the same time, the domestic political unrest which has embroiled Ukraine does not bode well for Washington's ability to create incentives for change within the pro-NATO countries bordering Russia. Europe and America face similar challenges in terms of containing instability emanating from beyond their southern borders; however, tackling this set of problems is unlikely to become a NATO task.

Growing great-power competition and the management of unstable neighbourhoods has bolstered NATO's appreciation of liberal-democratic partners. This includes the group of West-European neutrals to which Switzerland belongs (along with Finland, Sweden, Ireland, and Austria). NATO's partnership with these coun-

tries is ever more relevant, given the increased technological interdependence in the military sphere (cyber security) and the intensification of foreign (Russian) influence campaigns.

7 Nukleare Rüstungskontrolle vor dem Aus

Das Ende des INF-Vertrages am 22. August 2019 verdeutlicht die tiefgreifende Krise der nuklearen Rüstungskontrolle. Abgesehen vom «New START» Abkommen, das die stationierten strategischen Kernwaffen der USA und Russlands begrenzt, existiert nun kein Rüstungskontrollabkommen mehr. «New START» läuft am 5. Februar 2021 aus. Derzeit spricht wenig dafür, dass sich Washington und Moskau auf eine mögliche Verlängerung des Vertrages um bis zu fünf Jahren einigen werden. Damit tritt die Weltpolitik in eine neue Ära ein. Erstmals seit Ende des Kalten Krieges, während dem Rüstungskontrolle für die Stabilisierung des Konflikts eine wichtige Rolle spielte, droht das vollständige Ende der Rüstungskontrolle bei gleichzeitiger Intensivierung der Rüstungsdynamik. Diese technologische Dynamik, die nicht nur Kernwaffen, sondern auch viele nicht-nukleare Technologien umfasst, findet keineswegs nur in den USA und Russland statt. Vielmehr hat sich die nukleare Landkarte stark verändert. Die Bedeutung von Akteuren wie China, Indien und Pakistan, aber auch Nordkorea, wächst beständig. Dabei ist die Aufrüstung im asiatischen Dreieck China-Indien-Pakistan wiederum verknüpft mit der Dynamik im amerikanisch-russischen Verhältnis. So rüstet Peking atomar auf, um seine nukleare Zweitschlagfähigkeit im Angesicht verbesserter amerikanischer Fähigkeiten im Bereich Raketenabwehr zu sichern. Umgekehrt strebt Washington mittels Raketenabwehr Schadensbegrenzungsoptionen gegenüber Chinas Atomwaffen an. Daher ist das Land nicht bereit, im Rahmen etwaiger künftiger Rüstungskontrollabkommen mit Russland (und weiteren Staaten) Raketenabwehrfähigkeiten zur Disposition zu stellen. Dies wiederum weckt Besorgnisse in Moskau, welches das Unterlaufen seiner eigenen nuklearen Zweitschlagfähigkeiten im Zuge des Aufbaus einer prinzipiell offenen amerikanischen Raketenabwehrarchitektur fürchtet.

Kern des Rüstungskontrollkonzepts ist, die Sicherheitsinteressen der Gegenseite immer mitzudenken. Wie sehr sich die derzeitig politisch Verantwortlichen allenthalben von dieser während des Kalten Krieges noch massgeblichen Maxime mittlerweile entfernt haben, illustrieren exemplarisch die systematischen Verstösse Russlands gegen den INF-Vertrag. Über Jahre entwickelte und stationierte Russland den SSC-8 Marschflugkörper in dem Wissen, dass dieser aufgrund seiner Reichweite von mehr als 500km gegen das INF-Abkommen versties. Politisch wollte Moskau dadurch versuchen, die NATO im Zuge ei-

nes Streits um die Zukunft des INF-Vertrages zu entzweien. Militärisches Hauptmotiv Russlands ist es indes, in einem regionalen Konflikt mit der Atlantischen Allianz in Europa die Eskalationsdominanz zu erringen. Mittels der SSC-8 kann Russland mit geringer Vorwarnzeit jedes Ziel im grössten Teil Europas angreifen und somit die Reaktionsfähigkeit der NATO zu einem frühen Zeitpunkt des Konflikts womöglich entscheidend schwächen. Für Russland wiegen also letztlich politische und militärische Ziele schwerer als sein Interesse an der Rüstungskontrolle.

Doch einer Renaissance der Rüstungskontrolle steht nicht nur das ostentative Desinteresse Russlands im Wege. Auch in den Hauptstädten aller anderen Atom-mächte mangelt es an dem Willen, politisches Kapital in ein entsprechendes Projekt zu investieren. Aber selbst wenn dieser politische Wille vorhanden wäre, stünden schwerwiegende strukturelle Gründe einer Wiedergeburt der Rüstungskontrolle entgegen.

Erstens: Zwar besitzen die USA und Russland nach wie vor etwa 90% aller Kernwaffen weltweit. Doch hat sich die strategische Lage für beide insofern grundlegend geändert, als weitere Staaten Atomwaffen- und Raketenarsenale aufbauen, die aus amerikanischer wie auch russischer Perspektive für die jeweilige nationale Sicherheit von grosser Bedeutung sind. Daher sind bilaterale Übereinkünfte über die Festlegung gemeinsamer Obergrenzen für Atomwaffen oder anderer Systeme, die für die nukleare Abschreckung wichtig sind, wie Raketenabwehr, heute weder aus amerikanischer noch aus russischer Sicht identisch mit der Herstellung nationaler Sicherheit.

Zweitens: Die einstmalige Einzigartigkeit der Atomwaffen wird zunehmend von neuen, nicht-nuklearen Waffenfähigkeiten überlagert. Raketenabwehr spielt eine wachsende Rolle. Nicht-nukleare Fähigkeiten werden ferner immer mehr zum Bestandteil nuklearer Abschreckungsszenarien, da durch sie die Überlebensfähigkeit von Kernwaffen in Frage gestellt wird. Neue nicht-nukleare Technologien wie Cyber- oder Weltraumfähigkeiten oder auch U-Boot Abwehr wirken auf die nuklearen Beziehungen ein. Kurzum: Es erscheint immer weniger möglich, Rüstungskontrollabkommen zu schliessen, die alle diese nicht-nuklearen Entwicklungen weitestgehend aussen vor lassen.

Vor diesem Hintergrund dürfte das «New START» Abkommen das letzte gewesen sein, in dem die USA und Russland gemeinsame Obergrenzen für bestimmte Nuklearwaffenkategorien festlegten. Wenn Rüstungskontrolle nicht mehr bloss amerikanisch-russisch angelegt werden kann und Kernwaffen nicht mehr das dominante Element sind, wenn es um die Herstellung strategischer Stabilität geht, haben solche Abkommen schlicht ausgedient. Ihre historisch bedeutsame Phase ist vorüber.

Die Folgen eines vollständigen Endes der nuklearen Rüstungskontrolle könnten indes dramatisch sein. In den kommenden Jahren könnten sich Offensiv- Defensiv-

wettläufe zuspitzen und Kernwaffenstaaten versuchen, ihren atomar bewaffneten Kontrahenten mittels Elementen wie verbesserter Zielgenauigkeit, Identifikation und Verfolgung von nuklearen Potenzialen sowie Angriffsoptionen auf Frühwarn-, Kommando- und Kommunikationssysteme Reaktionsmöglichkeiten zu verwehren. In der Folge droht Kriseninstabilität. Die nächste Kuba-Krise könnte daher nicht so glimpflich ausgehen, wie diejenige von 1962.



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. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert. Es verbindet Forschung mit Politikberatung und bildet so eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis. Das CSS bildet hochqualifizierten Nachwuchs aus und fungiert als Anlauf- und Informationsstelle für die interessierte Öffentlichkeit.