

# Rüstungspolitik zwischen Autonomie und Interdependenz

Von Amos Dossi

Westliche Staaten – auch die Schweiz – wollen ihre rüstungspolitische Handlungsfreiheit, Durchhaltefähigkeit und Partnerbindung stärken. Dabei sind sie mit einem erheblichen Bedeutungszuwachs grenzüberschreitender Industrieverflechtungen konfrontiert. Den daraus resultierenden Risiken und Chancen zu begegnen, erfordert politische Anpassungen auf konzeptioneller wie auch praktischer Ebene.

Rüstungspolitik fristete in den meisten westlichen Staaten über die letzten drei Jahrzehnte das Nischendasein einer nachgeordneten Verwaltungsaufgabe. Die aktuellen Umwälzungen im europäischen und globalen Sicherheitsumfeld und der resultierende Nachrüstungsdruck akzentuieren die strategische Dimension dieses Handlungsfeldes indes aufs Neue. Abermals sehen sich Rüstungsplaner mit hohen Erwartungen der Politik, Behörden, Streitkräfte und Industrie konfrontiert – und zwar auf nationaler wie auch internationaler Ebene.

Diese Herausforderungen betreffen auch die schweizerische Rüstungspolitik. Etablierte ausländische Lieferanten sind mit den Aufträgen eigener und verbündeter Streitkräfte stark ausgelastet. Sind sie lieferbereit, dann oftmals zu Bedingungen, die preislich, zeitlich und politisch suboptimal erscheinen. Die heimische Industrie wiederum kann resultierende Versorgungslücken aufgrund ihres Substanzverlustes der letzten Jahrzehnte nur teilweise füllen, und die Möglichkeiten ihrer diesbezüglichen Wiederertüchtigung werden durch die anhaltende Exportkrise erheblich geschmälert. Letztere ist ein Resultat strenger Exportregulieren sowie des Vertrauensverlusts bisheriger Kunden.

Vor diesem Hintergrund hat Bundesrätin Viola Amherd das Bundesamt für Rüstung armasuisse vergangenes Jahr mit der Überprüfung

rüstungspolitischer Grundlagendokumente<sup>1</sup> beauftragt. Parallel dazu arbeitet das neugeschaffene Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS an einer Sicherheitspolitischen Strategie (Sipol S 25), deren zweiter Teil sich dem «Zusammenwirken und den Abhängigkeiten der sicherheitspolitischen Instrumente» widmen und dabei aufzeigen soll, wie entsprechende «Fähigkeiten und Leistungen [bestmöglich] aufeinander abgestimmt werden» können.<sup>2</sup>

Diese Konstellation eröffnet die Chance, die schweizerische Rüstungspolitik aktiver, umfassender und strategischer zu gestalten. Dazu möchte dieser Artikel Impulse liefern. Zu diesem Zweck umreist er im ersten Abschnitt den Wandel der strategischen und industriellen Rahmenbedingungen von Rüstungspolitik über die letzten 50 Jahre sowie die resultierenden Herausforderungen für kleine und mittlere Industriestaaten. Im zweiten Abschnitt analysiert er diesbezügliche Lösungsansätze anderer Länder, welche punktuell als Referenz für die Schweiz dienen können. Im Vordergrund stehen dabei der konzeptionelle Überbau – Ziele und Handlungskonzepte – sowie zwei Instrumente, welche zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen kritisch erscheinen: die Rüstungsindustriepolitik und die Rüstungsdiplomatie. Im dritten Abschnitt schliesslich synthetisiert er drei diesbezügliche Kerneinsichten.

## 1 Wandel rüstungspolitischer Rahmenbedingungen

Grundsätzlich verfolgen industrialisierte Staaten mit Rüstungspolitik zwei Hauptziele. Zum einen soll sie einen hohen Grad verteidigungspolitischer Handlungsfreiheit und Durchhaltefähigkeit gewährleisten. Dies erfordert Massnahmen zur *Absicherung* eigener Rüstungslieferketten. Zum anderen soll Rüstungspolitik dazu beitragen, wichtige Partnerstaaten zu binden und allenfalls – das betrifft primär die Grossmächte – auch Rüstungsbestrebungen von Kontrahenten zu durchkreuzen. Dies wiederum verlangt *Einflussnahme* auf fremde Rüstungslieferketten.<sup>3</sup>

1 Bundesrat, Grundsätze des Bundesrates für die *Rüstungspolitik des VBS*, 2018; Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), *Rüstungsstrategie*, 2020.

2 Bundesrat, Bundesrat beschliesst die *Erarbeitung einer Sicherheitspolitischen Strategie 2025*, admin.ch, 26.06.2024.

3 Amos Dossi, *Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz im Rüstungsbereich: Stand und Entwicklungsmöglichkeiten* (Zürich: CSS/ETH, 2024).

Während diese beiden Ziele als allgemeingültig betrachtet werden können, haben sich ihre relative Gewichtung und dadurch auch die zu ihrer Erreichung verfolgten Handlungskonzepte im Lauf der Zeit verändert. Massgeblich ist hier die gewählte Herangehensweise an die Absicherung eigener Lieferketten. Dieses Anliegen wurde bis Mitte des 20. Jahrhunderts fast ausschliesslich im unmittelbaren Sinne verstanden: Der Fokus lag darauf, Importabhängigkeiten durch ausgeweitete Selbstversorgung abzubauen. Exporte waren ein Nebeneffekt entsprechender industrieller Anstrengungen und entfalteten ihren Nutzen in erster Linie durch Deviseneinnahmen, also verbesserte Amortisierungsmöglichkeiten.

Solche einspurigen Autonomiestrategien – möglichst wenig Importe, Exporte wo naheliegend – waren die Antwort auf spezifische Rahmenbedingungen. So war aufgrund des hohen Risikos von Handelsblockaden, des relativ überschaubaren militärischen Materialbedarfs sowie der oftmals hohen Befähigung heimischer Industriebasen weitgehende Selbstversorgung nicht nur wünschenswert, sondern für viele Staaten auch erreichbar.<sup>4</sup> Dies implizierte ferner, dass Rüstungsexporte aus diplomatischer Sicht vergleichsweise geringe Hebelkraft versprachen, da die internationale Nachfrage vor allem von weniger entwickelten Ländern ausging und diese zwischen zahlreichen Anbietern wählen konnten.

Diese strategischen und industriellen Parameter wandelten sich während des Kalten Kriegs. Dort, wo Verteidigung neu innerhalb von Bündnissen geplant wurde, nahm das Absicherungsbedürfnis einen mittelbareren Charakter an: Man verliess sich vermehrt auf Lieferungen von Verbündeten, was auch durch die Angleichung von Materialstandards und Fortschritte bei der Logistik erleichtert wurde. Vollständige Selbstversorgung wäre auch immer unrealistischer geworden, da die Komplexität und Kosten moderner Rüstungsgüter schneller stiegen als die industriellen und finanziellen Ressourcen der meisten Länder. Daraus eröffneten sich für Staaten mit überdurchschnittlicher rüstungspolitischer Investitionsbereitschaft neue Absatzmärkte und entsprechende Möglichkeiten internationaler Einflussnahme.

4 So konnten Schweden oder die Schweiz in den 1960er-Jahren mehr als die Hälfte ihres Rüstungsbedarfs durch heimische Anbieter decken. Entsprechende Produktpaletten beinhalteten Handfeuerwaffen, Infanteriewaffen, Artillerie und Flugabwehr, Munition und energetische Materialien, gepanzerte und ungepanzerte Fahrzeuge, Propeller- und Düsenflugzeuge (letztere serienmässig nur in Schweden), Marinesysteme (nur Schweden), Befestigungsanlagen sowie Rüstungselektronik.

Die sinkende Relevanz beziehungsweise Erreichbarkeit von Rüstungsautonomie verschaffte seit den 1960er-Jahren einem arbeitsteilungstransaktionalen Denkmuster Auftrieb. Hier bedingen sich die inneren und äusseren Ziele von Rüstungspolitik gegenseitig: Anstrengungen zur nationalen Absicherung – nicht auf breiter Front, sondern in industriellen Schlüsselbereichen – befördern auch den internationalen Einfluss, indem Partnerstaaten von entsprechenden Spitzenprodukten, die ohne Spezialisierung nicht hätten erstellt werden können, abhängig werden. Dieser aus Exportbeziehungen erwachsende Einfluss wiederum kommt auch der eigenen Absicherung zugute, indem er die heimische Industrie stärkt und – das ist hier zentral – als Rückversicherung für benötigte Rüstungsimporte wirkt.<sup>5</sup>

Das Potenzial dieses zweispurigen Handlungskonzepts, welches vor dem Hintergrund beschränkter Ressourcen eigene Abhängigkeiten nicht in erster Linie abzubauen, sondern in Interdependenzen zu überführen beabsichtigt, hängt stark von Kontextfaktoren auf nationaler und internationaler Ebene ab. So wirken sich das strategische Umfeld und die Allianzeinbindung eines Staates auf seine Bereitschaft aus, seine Rüstungsproduktion zu spezialisieren und sich folglich vermehrt auf die Lieferbereitschaft und -fähigkeit Anderer zu verlassen. Massgeblich sind ferner, abgesehen von der Belastbarkeit politischer und logistischer Verbindungen, die zwischenstaatlichen Schnittmengen mit Blick auf Materialbedürfnisse sowie Industriekompetenzen; je ähnlicher erstere und je komplementärer letztere, desto besser.<sup>6</sup>

Innerhalb kleiner und mittlerer Industriestaaten halten sich die Risiken und Chancen solcher Interdependenzstrategien in etwa die Waage. Auf der einen Seite stehen Fragezeichen bezüglich der Versorgungssicherheit im Spannungs- beziehungsweise Kriegsfall, des Substanzverlusts in wichtigen Industriebereichen und des Hierarchiegefälles gegenüber leistungsfähigeren Partnern. Auf der anderen Seite stehen die Möglichkeiten verbesserten Zugangs zu fremder Hochtechnologie und

5 Diese Überlegung lag beispielsweise dem deutsch-französischen Kooperationsprojekt zur Entwicklung der Panzer- bzw. Flugabwehrraketensysteme MILAN, HOT und ROLAND zugrunde.

6 Ähnliche eigene und partnerseitige Bedürfnisse erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Staat durch den Aufbau bestimmter Rüstungsfähigkeiten seine eigene Handlungsfähigkeit und Durchhaltefähigkeit befördern und gleichzeitig Partner an sich binden kann. Komplementäre eigene und partnerseitige Industriefähigkeiten wiederum erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass rüstungspolitische Arbeitsteilung ohne schmerzhaftes Restrukturieren nationaler Industriebasen möglich ist.

internationalen Absatzmärkten sowie, nicht zuletzt, eines Gewinns diplomatischer Hebelkraft durch den Aufbau rüstungsindustrieller Nischenkompetenzen, welche die Erbringung partnerseitiger Sach- wie auch Dienstleistungen absichern können.

Das Ende des Kalten Kriegs führte in vielen westlichen Staaten dazu, dass das neue Denkmuster der Interdependenz nicht konsequent in Handlungskonzepte überführt wurde. Die Anliegen der rüstungspolitischen Handlungsfähigkeit, Durchhaltefähigkeit und Partnerbindung hatten rapide an Priorität verloren. Folglich sank auch die politische Bereitschaft, den konzeptionellen und materiellen Aufwand zu betreiben, um die Chancen der bereits damals an Dynamik gewinnenden grenzüberschreitenden Industrieverflechtung zu nutzen und ihre Risiken abzufedern – oder die in den Planungsdokumenten weiterhin implizit mitschwingende Autonomiepräferenz durch entsprechende Gesetzgebung und Investitionen zu unterfüttern.

Im diesem politischen Vakuum nutzten jene europäischen Rüstungsanbieter, die sich trotz des Nachfrageeinbruchs über Wasser halten konnten, die Möglichkeiten grenzüberschreitender Verflechtung nach ihren eigenen unternehmerischen Massgaben. Diese erwiesen sich insgesamt als wenig kompatibel mit den rüstungspolitischen Interessen kleiner und mittlerer Staaten. Was folgte, war im Wesentlichen ein effizienzgetriebener Kapazitäts- und teils auch Kompetenzabbau sowie eine Konsolidierung unter den Dächern multinationaler Konglomerate, mehrheitlich mit starker Bindung zu den Grossmächten.

### **1.1 Status quo Schweiz**

Die schweizerische Rüstungspolitik, deren traditionelle Autonomiepräferenz eine starke staatspolitische Dimension aufweist, reagierte insgesamt defensiv auf den oben umrissenen Wandel strategischer und industrieller Rahmenbedingungen. Die entsprechenden Entscheide (und Nicht-Entscheide) der letzten Dekaden haben gemischte Auswirkungen auf den heutigen Handlungsspielraum der Behörden. Auf der einen Seite steht ein zumindest teilweise bewahrtes industrielles Erbe, auf der anderen Seite ein Mangel an politischer Ambition und Beweglichkeit für seine Weiterentwicklung.

Die eidgenössischen Rüstungsbetriebe (Regiebetriebe des Bundes, später RUAG) wurden nach 1990, anders als in vielen Nachbarstaaten, weder einer zivilen Konversion noch einer vollständigen Privatisierung

Schweizerische Rüstungspolitik bewegt sich seit jeher in einem Spannungsfeld zwischen den Anliegen der industriellen Ertüchtigung, exportpolitischen Zurückhaltung und wirtschaftlichen Liberalität.

unterworfen. Beides – also das Fortbestehen kritischer Basiskompetenzen und einer staatsnahen Unternehmensstruktur als deren Gefäss – erweist sich heute als Chance, daraus resultiert aber auch Verantwortung. Klare Antworten, mit welchen Schwer-

punkten und allenfalls internationalen Partnern die Eidgenossenschaft diese Kompetenzen künftig weiterentwickeln möchte, stehen bislang aus.

Die private Rüstungsindustrie der Schweiz wiederum hat sich nach 1990 stark internationalisiert. Unternehmen wie Oerlikon-Contraves (heute Rheinmetall Air Defence) und MOWAG (heute Teil von General Dynamics) verloren dabei zwar an Selbstständigkeit, integrierten sich jedoch tief in die Lieferketten wichtiger Partnerstaaten. Die strategische Bedeutung der hier erhaltenen Kompetenzen – und neu entstandenen Interdependenzen – stossen auf vermehrtes behördliches Interesse. Der Rüstungsstandort Schweiz steht jedoch unter grossem Druck, da die politisch bedingten Entfaltungsmöglichkeiten (Inlandnachfrage, Exportmöglichkeiten) im internationalen Vergleich immer stärker zurückfallen.

Schweizerische Rüstungspolitik bewegt sich seit jeher in einem Spannungsfeld zwischen den Anliegen der industriellen Ertüchtigung, exportpolitischen Zurückhaltung und wirtschaftlichen Liberalität. Wie akzentuiert diese Widersprüche derzeit sind, verdeutlicht die Debatte um die drohende Schliessung der erst kürzlich privatisierten Munitionsfabrik Swiss P Defence (vormals RUAG Ammotec). Indem der Bund Teile seiner staatseigenen Rüstungsindustrie in die Hände privater multinationaler Unternehmen gibt, setzt er sie Marktmechanismen aus, welche sich von jenen im Service Public unterscheiden. In diesem dynamischen und von anderen Anreizen geprägten Umfeld genügt es nicht unbedingt, dass ein Betrieb wirtschaftlich tragfähig ist; idealerweise sollte er darüber hinaus auch so profitabel sein, dass sich seine Verlagerung ins Ausland nicht rentieren würde.

Erachtet der Bund ein privates Rüstungsunternehmen als verteidigungskritisch, so kann er zu seiner Rentabilität und somit Standorttreue beitragen, indem er Rüstungsexporte erleichtert und allenfalls auch befördert. Fehlt die Bereitschaft dazu oder bleiben die erhofften Exporterfolge aus, so bleibt kaum etwas anderes übrig, als dies durch höhere Stückzahlen beziehungsweise Stückpreise in der heimischen Beschaffung zu kompensieren – oder (abermals) staatliche Beteiligung am betreffenden Unternehmen zu suchen, um grösseren Einfluss auf seine Geschäftsstrategie und Preispolitik zu nehmen. Letztere Möglichkeit<sup>7</sup> besteht grundsätzlich, ihre Ausschöpfung oder Ausweitung deckt sich jedoch nicht mit den hierzulande vorherrschenden ordnungspolitischen Vorstellungen. Mit derartigen Dissonanzen muss die Politik wieder pragmatisch umzugehen lernen – oder dem Niedergang der heimischen Rüstungsindustrie tatenlos zusehen.

## 2 Rüstungspolitische Zugänge anderer Staaten

Heute, mehr als dreissig Jahre nach dem Ende des Kalten Kriegs, verspüren westliche Staaten angesichts der drohenden oder bereits stattfindenden Eskalationen entlang verschiedener west-östlicher Reibungszonen abermals starken Druck, ihre Rüstungslieferketten abzusichern und innerhalb von Sicherheitspartnerschaften relevante Industriekompetenzen in die Waagschale zu werfen. Dabei machen sie die – oftmals schmerzhaft – Erfahrung, dass für ihren diesbezüglichen Handlungsspielraum nicht nur die heute verfügbaren finanziellen Ressourcen, sondern auch die strukturellen Entscheide und Massnahmen der Vergangenheit massgebend sind.

Zwei Staaten, die mit Blick auf beide Aspekte gut aufgestellt erscheinen, sind Norwegen und Australien. Ähnlich wie die Schweiz handelt es sich bei beiden um kleine beziehungsweise mittlere Industriestaaten, welche traditionell Wert auf selbstständige Rüstungsversorgung legen. Stärker als die Schweiz hegten sie jedoch stets auch die Ambition, im Sinne der Rückversicherung Einfluss auf die Lieferketten wichtiger Partnerstaaten zu nehmen; dieses Anliegen akzentuiert sich derzeit.

7 Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB) vom 10. Oktober 1997; Bundesrat, *Strategische Ziele des Bundesrates für die RUAG MRO Holding AG für die Jahre 2024–2027*, 29.11.2023, S. 4.

Beide haben unlängst umfassend ausgelegte und vollständig in strategische Kaskaden integrierte rüstungspolitische Strategien<sup>8</sup> formuliert, welche die Logik der Interdependenz in den Vordergrund rücken, ohne dabei auf punktuelles Autonomiestreben zu verzichten.

Im Folgenden werden Grundzüge der rüstungspolitischen Strategiedokumente Norwegens und Australiens umrissen. Dies erfolgt in Anlehnung an die Struktur des vorigen Abschnitts. Zunächst wird auf die strategischen Ziele, ihre praktische Vereinbarkeit sowie die vor diesem Hintergrund gewählten kompromisshaften Handlungskonzepte eingegangen. Ergänzend dazu wird anschliessend der Fokus auf die Rolle der Rüstungsindustriepolitik und Rüstungsdiplomatie gerichtet, welche als zentrale Instrumente von Rüstungspolitik verstanden werden können und derzeit auch in der schweizerischen Debatte an Aufmerksamkeit gewinnen.

## 2.1 Ziele und Handlungskonzepte

Die rüstungspolitischen Strategiedokumente sowohl Norwegens als auch Australiens setzen sich in den direkten Zusammenhang zu übergeordneten Strategien der Aussen- und Sicherheitspolitik, Verteidigungspolitik sowie zu Gesamtverteidigungskonzeptionen. Hier wird unmissverständlich, dass Rüstungspolitik ein strategisches Handlungsfeld ist und primär den staatspolitischen Grundwerten der nationalen Souveränität, territorialen Integrität und politischen Handlungsfreiheit dient.<sup>9</sup>

Beide Dokumente legen dar, welche konkreten Ziele sie aus diesen Grundwerten ableiten. Ausgangspunkt dafür ist die Auseinandersetzung mit den jeweiligen strategischen Rahmenbedingungen, wobei die Aspekte der Exponiertheit und der Abhängigkeit von

8 Das massgebliche Strategiedokument der norwegischen Rüstungspolitik ist die nationale Verteidigungsindustriestrategie: Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet. Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar*, 2021. Ergänzend dazu wird hier punktuell auch die zugrundeliegende Grundlagenstudie herangezogen: Forsvarets forskningsinstitutt, *Grunnlagstudie for ny politikkutforming – nasjonal forsvarsindustriell strategi*, 2021. Das massgebliche Strategiedokument der australischen Rüstungspolitik wiederum ist die Industrieentwicklungsstrategie: Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, 2024. Diese wird durch sieben Anhänge zu den *Sovereign Defence Industrial Priorities (SDIP)* ergänzt.

9 Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 31; Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 4–5.

Verteidigungspartnern im Vordergrund stehen.<sup>10</sup> Wünschbar seien vor diesem Hintergrund einerseits die möglichst souveräne Kontrolle über eigene Rüstungslieferketten, um ein Mindestmass autonomer Handlungsfähigkeit zu wahren, und andererseits möglichst zentrale Positionierungen in den Rüstungslieferketten wichtiger Verbündeter, um dadurch deren Anreize zu maximieren, verteidigungsrelevante Sach- und Dienstleistungen auch im Spannungs- oder Kriegsfall zu erbringen.<sup>11</sup>

Ferner machen beide Dokumente fundamentale Zielkonflikte im Innen- und Aussenverhältnis von Rüstungspolitik greifbar. Dies gelingt ihnen, indem sie die rüstungspolitischen Ziele in den Zusammenhang beschränkter Ressourcen (Finanzen, Infrastruktur, Personal, Zeit) und heterogener Absichten anderer Akteure (in Politik, Behörden, Industrie und Forschung) setzen.<sup>12</sup> Im australischen Dokument schwingen die resultierenden Abwägungen eher implizit mit, im norwegischen werden sie mehrheitlich ausbuchstabiert. Stets geht es dabei um ähnliche, miteinander eng verwickelte Aspekte:



Abbildung 1: Rüstungspolitik muss komplexe Zielkonflikte navigieren. (Eigene Darstellung)

10 Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 10–13; Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 1–6.

11 Ausführlich dargelegt werden diese beiden Dimensionen auch in der norwegischen Grundlagenstudie, siehe: Forsvarets forskningsinstitutt, *Grunnlagsstudie*, S. 35–49.

12 Forsvarets forskningsinstitutt, *Grunnlagsstudie*, S. 106; Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 15.

Die spezifischen rüstungspolitischen Handlungskonzepte Norwegens und Australiens ergeben sich aus den jeweiligen Positionierungen entlang dieser – auf abstrakter Ebene allgemeingültigen – Zielkonflikte. Die Notwendigkeit, hier scharfe Prioritäten zu setzen beziehungsweise unbefriedigende Kompromisse in Kauf zu nehmen, wurde durch die in beiden Ländern gestiegene und voraussichtlich länger anhaltende Investitionsbereitschaft abgemildert. Es werden teilweise klarere Tendenzen erkennbar, mehrheitlich bleibt es jedoch beim «sowohl – als auch».

- Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik (und in direkter Konsequenz auch die Rüstungspolitik) beider Länder betont sowohl die Freiheit, selbstständig zu entscheiden, als auch auf die Fähigkeit, im Verbund – notfalls aber auch selbstständig – zu handeln;
- Beide Dokumente unterstreichen die Bedeutung marktwirtschaftlicher (und somit auch exportfreundlicher) Zugänge in der Rüstungspolitik, äussern aber auch die Bereitschaft, davon abzuweichen, wo strategische Erwägungen dies als berechtigt erscheinen lassen – und setzen die diesbezüglichen Hürden vergleichsweise niedrig;
- Beide Dokumente äussern die Absicht, die Industrieentwicklung langfristig zu gestalten, worin sich auch die Erwartung widerspiegelt, dass herkömmliche Wehrtechnik weiterhin zentrale Bedeutung behalten wird. Angestrebt werden jedoch auch grosse Investitionen in neue Technologien (Drohnen/Robotik, KI, Quantentechnologie etc.);
- Beide Dokumente beabsichtigen die Vertiefung/Spezialisierung von Industriekompetenzen, um innerhalb der jeweils betonten Technologiefelder erstklassige Systeme oder Subsysteme herstellen zu können. Basisfähigkeiten für Wartung und Unterhalt (*Maintenance, Repair and Overhaul*, MRO), die Produktion von Ersatzteilen und Verbrauchsgütern (insbesondere Munition) sowie punktuelle Kampfwertsteigerungen sollen jedoch auf breiter Front vorhanden sein;
- Beide Dokumente legen ihre industriepolitischen Schwerpunkte in Technologiefeldern, welche das Potenzial haben, sowohl eigene

als auch partnerseitige Bedürfnisse auf hohem Niveau zu erfüllen.<sup>13</sup> Wessen Bedürfnisse Vorrang haben sollen, wenn sich keine derartigen Überschneidungsflächen identifizieren lassen, bleibt im norwegischen Dokument offen. Das australische Dokument wiederum würde hier den Eigenbedarf priorisieren.<sup>14</sup>

Vor dem Hintergrund dieser mehr oder weniger kompromisshaften Positionierungen lassen sich die rüstungspolitischen Handlungskonzepte Norwegens und Australiens als «Interdependenzstrategien mit Autonomievorbehalt» charakterisieren.

## 2.2 Instrumente

Auch wenn rüstungspolitische Zielkonflikte durch erhöhte Investitionsbereitschaft teilweise entschärft werden, bleibt ihre Navigation für die Behörden herausfordernd. Die eine Herausforderung liegt dabei auf der nationalen Ebene: Die Behörden sollten in der Lage sein, vor dem Hintergrund strategischer Notwendigkeiten und technologischer Möglichkeiten bestimmte rüstungsindustrielle Befähigungsziele zu priorisieren, entsprechende Investitionen zu kanalisieren und die diesbezüglich relevanten Akteure in Verwaltung, Forschung und Industrie zu koordinieren. Dies erfordert eine gut kalibrierte Rüstungsindustriepolitik.

Die andere Herausforderung liegt auf der internationalen Ebene: Die Behörden sollten in der Lage sein, die Kompetenzen der heimischen Industrie zugunsten deren eigener Entwicklung (verbesserte Exportmöglichkeiten, Technologietransfers) sowie zugunsten sicherheits- und verteidigungspolitischer Ziele (Absicherung strategisch relevanter Sach- und Dienstleistungen von Partnerstaaten) auf dem internationalen Parkett bestmöglich auszuspielen. Im Kern geht es hier um die vorteilhafte Ausgestaltung zwischenstaatlicher Interdependenzen im Sinne eines langfristigen und verlässlichen Gebens und Nehmens. Dies erfordert eine weitsichtige Rüstungsdiplomatie.

13 «Angesichts der sicherheitspolitischen Entwicklungen ist es wichtig, unsere eigenen [...] Bedürfnisse und unsere operative, ausbildungsmässige und rüstungspolitische [...] Zusammenarbeit stärker im Zusammenhang zu sehen. Dies erfordert verstärkte Koordination auf strategischer Ebene. Dies könnte [...] vertiefte Interdependenzen mit Verbündeten ermöglichen, mit entsprechenden positiven Implikationen.» Forsvarets forskningsinstitutt, *Grunnlagsstudie*, S.43.

14 Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S.15.

## Rüstungsindustriepolitik

Die zentrale Bedeutung, welche die beiden Dokumente einer leistungsfähigen heimischen Rüstungsindustrie einräumen, wird bereits durch ihre Titel verdeutlicht: Sie bezeichnen sich als rüstungs*industriepolitische* Strategien, beschreiben jedoch die Rüstungspolitik als Ganzes. Ihren Anspruch, die Entwicklung der jeweiligen nationalen Industriebasen poli-

Die norwegischen und australischen Strategiedokumente verwenden die Begriffe Rüstungspolitik und Rüstungs*industriepolitik* praktisch synonym.

tisch mitzugestalten, begründen sie durch Diskussionen der Grenzen von Effizienzlogik in der Rüstungsbeschaffung sowie des imperfekten Charakters nationaler und internationaler Rüstungsmärkte.

Ferner verweisen sie auf die rechtlichen Spielräume, welche sie diesbezüglich zu nutzen und allenfalls auszuweiten beabsichtigen.<sup>15</sup>

Ihre konkreten industriepolitischen Erwägungen eröffnen beide Dokumente mit der Frage, was als «Rüstungsindustrie» verstanden und gestaltet werden soll. Beide gelangen zu ähnlichen Ergebnissen – siehe unten –, gehen aber unterschiedlich vor. Das australische Dokument wählt hier einen abstrakteren Ansatz – eingangs werden die Begriffe «australisch», «Rüstung» und «Industrie» definiert – als das norwegische, welches bestimmte Firmen und deren Kompetenzen in den Mittelpunkt stellt.<sup>16</sup>

Die Methoden zur Priorisierung bestimmter Technologiekompetenzen innerhalb dieser Grundgesamtheit sind insofern ähnlich, als militärische Eigen- und Partnerbedürfnisse mit bereits vorhandenen oder erreichbaren heimischen Industriekompetenzen abgeglichen werden. In beiden Fällen bieten Kriterienkataloge Orientierung. Der norwegische ist ausführlich und wurde vom Parlament ratifiziert;<sup>17</sup> der australische ist in Linie mit der im Dokument insgesamt durchscheinenden «freihändigen»<sup>18</sup> Herangehensweise kürzer und allgemeiner gehalten.

15 Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 19–21, 26ff; Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 33–44.

16 Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 2–3, 9–12; Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 21.

17 Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 33–34.

18 Eine der Kernaussagen des australischen Dokuments: «Defence must consider Australian industry content when it makes sense [...]». Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 11.

### Fokus auf Autonomie

- Hohe Bedeutung für die nationale Verteidigungsfähigkeit/Versorgungssicherheit
- Wichtiger Beitrag zum Geheimschutz

### Allgemein

- Erforderlich zur Entwicklung kritischer Technologien, die der internationale Markt nicht abdeckt
- Erforderlich für den Erhalt von kritischem Fachwissen

### Fokus auf Interdependenz

- Eröffnet als Transaktionsgegenstand Zugang zu kritischen Kompetenzen von Partnern
- Wichtiger Beitrag zur Verteidigungsfähigkeit von Partnern

Tabelle 1: Priorisierungskriterien der norwegischen Rüstungsindustriepolitik.

Bemerkenswerte Unterschiede wiederum zeigen sich hinsichtlich der Flughöhen entsprechender Überlegungen. Während im norwegischen Dokument das dominante Ordnungselement die taktische Verwendung bestimmter Technologien ist, werden im australischen zusätzliche Abstraktionsebenen eingeflochten. Hier stehen bestimmte Wirkungsräume, Industriesegmente und insbesondere auch Positionierungen in der Wertschöpfungskette im Fokus. Diese sollen auf breiter Front von der Zulieferer- auf die Subsystemebene gehoben werden.<sup>19</sup>

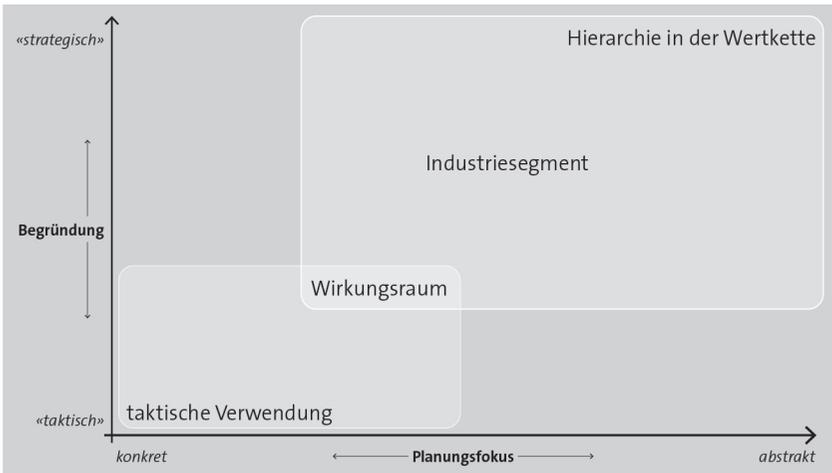


Abbildung 2: Unterschiedliche Flughöhen industriepolitischer Prioritätensetzung: Norwegen unten links, Australien oben rechts. (Eigene Darstellung)

19 Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 11.

Unabhängig von diesen unterschiedlichen Abstraktionsgraden sind die spezifischen industriellen Prioritäten<sup>20</sup> vergleichbar – und dabei auch vergleichbar verschiedenartig. Dies nicht nur mit Blick auf Wirkungsräume (Land, See, Luft) und Industriesegmente (Metallverarbeitung, Chemie, Elektronik, usw.), sondern auch auf Komplexität (basal bis hochtechnologisch) und die Verortung in Wertketten (Vorprodukt bis Veredelung) beziehungsweise Produktentwicklungsgängen (Konzeptentwicklung bis Systemintegration). Sowohl die *Bottom-up*-Herangehensweise Norwegens als auch der *Top-down*-Ansatz Australiens resultiert in Prioritäten, welche die heimischen Rüstungsindustrien nur als Gemischtwarenläden erfüllen können:

### Norwegen

---

- Führungs- und Informationssysteme
- Systemintegration Land, See, Luft
- Autonome Systeme und KI
- Raketentechnologie
- Unterwassertechnologie
- Munition, Sprengstoff und Raketentriebwerke
- Werkstofftechnologie für militärische Zwecke
- MRO für möglichst alle Einsatzsysteme

### Australien

---

- Land: MRO, Systemintegration, Lizenzbau ausgewählter Systeme
- See: MRO, Systemintegration, Schiffbau
- Luft: MRO und Upgrades
- Herstellung von Lenkwaffen, Sprengstoffen und Munition
- Entwicklung und Integration autonomer Systeme
- Führungs- und Informationssysteme
- Prüfung, Evaluation und Zertifizierung

Tabelle 2. Die rüstungsindustriellen Prioritäten Norwegens und Australiens ähneln sich.

Zur Entwicklung entsprechender Industriefähigkeiten beschreiben beide Dokumente eine breite Palette möglicher Förderungs- und Steuerungsmassnahmen. Die entsprechenden Abschnitte sind konkret und ausführlich gehalten. Sowohl Norwegen als auch Australien sehen diesbezüglich – von niedrigschwellig bis interventionistisch – im Wesentlichen die folgenden Massnahmen vor:

20 Det kongelige forsvarsdepartement, *Samarbeid for sikkerhet*, S. 33–34; Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 18–19, sowie Anhänge zu den SDIPs.

- Förderung rüstungsrelevanter Ausbildungs- und Studienplätze;
- Strategische Partnerschaften Behörden-Forschung-Industrie. In Norwegen werden diese als *Trekantmodellen*, also Dreiecksmodell, bezeichnet, in Australien als *Whole-of-nation-approach*;
- Sorgfältige Ausgestaltung von Kompensationsgeschäften (*Offset*);
- Staatliches *Brokering* von:
  - Rüstungsexporten
  - Technologietransfers zugunsten der eigenen Industrie
  - Strategischen Kooperationen zwischen in- und ausländischen Unternehmen;
- Spezialkredite und steuerliche Anreize für rüstungsrelevante Unternehmen;
- Grössere Abweichungen vom Effizienzprinzip bei kritischen Beschaffungen;
- Förderzuschüsse an einzelne Unternehmen;
- Staatliche Beteiligungen an Unternehmen.

Beide Dokumente erläutern, wie diese Massnahmen je nach Kontext – strategische Prioritäten/Risiken, Marktumfeld, eigene Fähigkeiten – in unterschiedlicher Auswahl und Gewichtung zum Tragen gebracht werden sollen, um die jeweiligen industriepolitischen Ziele zu erreichen. Während die entsprechenden Massnahmenpakete Norwegens eher den Charakter allgemeiner Stossrichtungen aufweisen – sie werden als Himmelsrichtungen eines Kompasses beschrieben –, werden jene Australiens im Zusammenhang der *Sovereign Defence Industry Priorities* (SDIP) als langfristiger Zyklus<sup>21</sup> verstanden, in welchem die *Actions* von heute die Handlungsoptionen von morgen bestimmen.

21 Defence Australia, *Defence Industry Development Strategy*, S. 21.

## Rüstungsdiplomatie

Norwegen und Australien sind, wie oben gezeigt, erstaunlich transparent hinsichtlich der Frage, mit welchen Prioritäten und durch welche Massnahmen sie ihre heimische Rüstungs- und *Dual-Use*-Industrie zu stärken beabsichtigen. Weniger mitteilbar zeigen sie sich bezüglich ihrer Herangehensweisen an das Ausspielen entsprechender Kompetenzen auf dem internationalen Parkett, sei es bilateral oder im Rahmen multilateraler Sicherheitspartnerschaften. Daher beschränken sich die folgenden Ausführungen auf allgemeine Aussagen zur Rüstungsdiplomatie und ihrer jeweiligen Manifestationen im norwegischen und australischen Zusammenhang.

Grundsätzlich lässt sich der Begriff der Rüstungsdiplomatie in zwei nicht ganz trennscharfe Bedeutungsaspekte gliedern:

- Diplomatie *für* die Rüstung beschreibt die politische Begleitung und Ausgestaltung rüstungsrelevanter Exportbeziehungen (zugunsten der heimischen Industrie) sowie Importbeziehungen (zugunsten der eigenen Versorgungssicherheit);
- Diplomatie *durch* die Rüstung beschreibt das Ausspielen solcher Export- und Importbeziehungen gegenüber wichtigen Partnerstaaten; dies insbesondere, um deren Anreize zu maximieren, verteidigungskritische Sach- und Dienstleistungen auch im Spannungs- beziehungsweise Kriegsfall zu erbringen.

Norwegen betreibt Rüstungsdiplomatie primär durch zwei Unternehmensgruppen, welche als hauptsächliche Träger strategischer Rüstungsinterdependenzen wirken: Kongsberg Defence & Aerospace sowie Nammo. Kongsberg ist zu knapp über fünfzig Prozent im Staatsbesitz (Ministerium für Handel und Industrie) und schwerpunktmässig tätig in den Bereichen Waffentürme, Anti-Schiffs-Raketen und Torpedos, Luftverteidigungssysteme sowie Raumfahrttechnologien. Ferner ist Kongsberg zu 49,9 Prozent am finnischen Rüstungsunternehmen Patria beteiligt, welches für seine leichten und mittleren Panzerfahrzeuge bekannt ist. Nammo wiederum, einer der westlichen Marktführer im Munitionsbereich, ist zu 75 Prozent unter norwegischer und zu 25 Prozent unter finnischer Kontrolle.

Diese Unternehmen orientieren ihre Produktportfolios mehr (im Fall von Kongsberg) oder weniger (im Fall von Nammo) an Nischenpotenzialen, stets jedoch am Anliegen, gleichermassen den heimischen und den internationalen Markt bedienen zu können. So hat Kongsberg in enger und langfristiger Zusammenarbeit mit dem US-Konzern Raytheon land-, see- und luftgestützte Marschflugkörper (NSM, JSM) sowie das bodengestützte Luftverteidigungssystem NASAMS entwickelt. Diese Systeme werden neben Norwegen und den USA von weiteren Staaten beschafft. Gleiches gilt für die diversen Munitionstypen von Nammo, welche unter anderem in den USA sowie nord- und westeuropäischen Staaten stark nachgefragt werden.

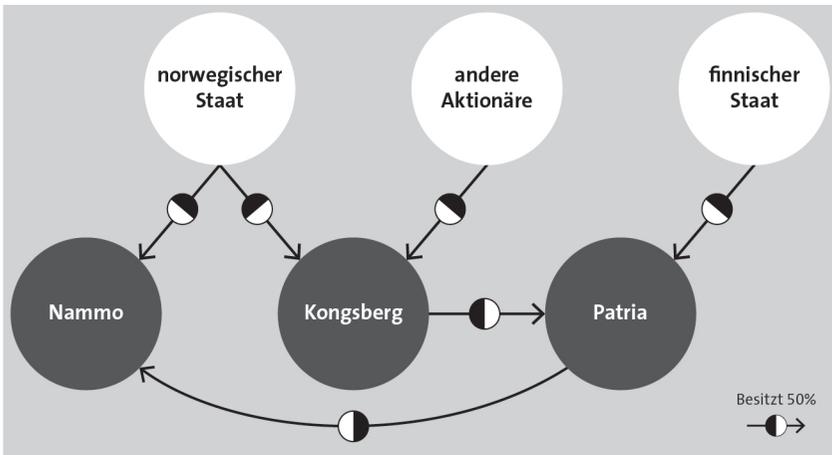


Abbildung 3: Die Partnerschaft zwischen norwegischen und finnischen Rüstungsunternehmen ist ein Paradebeispiel für bewusst herbeigeführte strategische Interdependenzen. (Eigene Darstellung)

Die hervorgehobene Position, welche norwegische Unternehmen innerhalb westlicher Rüstungslieferketten einnehmen, ist Resultat wie auch Grundlage der norwegischen Rüstungsdiplomatie. Einerseits haben behördliche Entscheide wie jene zur Beteiligung am F-35-Projekt – Norwegen ist einer der grösseren Kunden und liefert als industrieller *Tier-3*-Partner verschiedene Subkomponenten und Wirkmittel – der norwegischen Rüstungsindustrie bedeutende Kooperations- und Absatzmöglichkeiten eröffnet und gleichzeitig den «Kundenstatus» der norwegischen Streitkräfte gegenüber westlichen Lieferanten erheblich erhöht. Hier wirkt Diplomatie *für* die Rüstung.

Andererseits haben sich zahlreiche westliche Staaten – im Vordergrund stehen hier die USA als Senior- und Finnland als Juniorpartner – durch die Verwendung norwegischer Rüstungsgüter beziehungsweise das Eingehen industrieller Verflechtungen in Abhängigkeiten zu Norwegen begeben. Diese dürften zur Festigung entsprechender Verteidigungspartnerschaften beitragen. Hier wirkt Diplomatie – zwar mittelbar, aber mit strategischer Tragweite – *durch* die Rüstung.

Ähnliche Muster zeigen sich in Australien insbesondere im Kontext von AUKUS. Diese strategische Verteidigungs- und Technologiekoperation zwischen Australien, Grossbritannien und den USA wird auf lange Sicht das bedeutendste Projekt der australischen Rüstungsdiplomatie sein. Ihr zentraler Pfeiler beziehungsweise Transaktionsgegenstand sind Atom-U-Boote. Zunächst wird Australien US-amerikanische U-Boote leasen. In einer nächsten Phase ab Ende der 2020er soll zusammen mit Grossbritannien ein Nachfolgemuster (*SSNAUKUS*) in den erheblich auszuweitenden Werftanlagen von Adelaide gebaut werden.

Australische Diplomatie *für* die Rüstung bezieht sich im Kontext von AUKUS auf die Verhandlungsleistung, exklusiven Zugang zu britischer und US-amerikanischer Hochtechnologie – nicht nur im Bereich der U-Boote und ihrer nuklearen Antriebssysteme, sondern auch in den Bereichen KI sowie Cyber- und Quantentechnologie – zu erhalten. Diplomatie *durch* die Rüstung wiederum manifestiert sich hier insofern, als sich sowohl die australische als auch die britische und US-amerikanische Seite von diesen Technologietransfers und der resultierenden Verbesserung der Interoperabilität eine erhebliche Stärkung ihrer trilateralen Sicherheitspartnerschaft erhoffen.<sup>22</sup>

### 3 Impulse für die Schweiz

Unabhängig von den jeweiligen strategischen Rahmenbedingungen und Motiven steht die Schweiz im Grundsatz vor der gleichen rüstungspolitischen Herausforderung wie Norwegen und Australien: Anzustreben ist zum einen, die eigene Rüstungsversorgung im Sinne der Handlungsfähigkeit und Durchhaltefähigkeit besser abzusichern und zum anderen, Partnerstaaten mittels verteidigungsrelevanter Exporte stärker an

22 Niklas Masuhr / Névine Schepers, «AUKUS: Unter der Oberfläche», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 300 (2022).

sich zu binden. Dabei ist es aufgrund knapper Ressourcen zentral, Synergien zwischen den entsprechenden industriellen Befähigungsachsen auszunutzen.

Die zunehmende Priorität, welche Norwegen und Australien diesem zweispurigen Anliegen einräumen, erhöhte auch ihre Bereitschaft, nicht nur finanziell, sondern auch konzeptionell über die Bücher zu gehen. Beiden Ländern gelang eine klarsichtige Auseinandersetzung mit den Zielen, Handlungskonzepten sowie Instrumenten klein- und mittelstaatlicher Rüstungspolitik im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Interdependenz. Diese Überlegungen sind in ehrgeizige und dabei pragmatische Strategien eingeflossen, aus denen sich auch Einsichten für die Neujustierung der schweizerischen Rüstungspolitik ziehen lassen.

- *Konzeptionelle und praktische Einbettung der Ziele.* Zunächst ist es wichtig, die beiden Grossziele – nationale Absicherung und internationale Einflussnahme – zu artikulieren. Dieses *Was* sollte jedoch auch in ein *Warum* und *Wie* eingebettet sein. Rüstungspolitische Zielvorstellungen bedürfen einerseits grundsätzlicher (staatspolitischer) Herleitung, andererseits aber auch praktischer (industrieller, finanzpolitischer, marktpolitischer, aussenpolitischer, etc.) Kontextualisierung. Idealerweise kann die Rüstungspolitik diesbezüglich auf eine strategische Kaskade übergeordneter, gleichberechtigter und nachgelagerter Planungsdokumente verweisen;
- *Zielkonflikte als Leitplanken für konkrete Handlungskonzepte.* Durch den Kontext heterogener politischer und unternehmerischer Interessen sowie beschränkter Ressourcen werden auch Zielkonflikte greifbar. Je deutlicher diese herausgestellt werden, desto nachvollziehbarer werden die vor diesem Hintergrund gewählten Handlungskonzepte. So lässt sich eine «Interdependenzstrategie mit Autonomievorbehalt» – auf eine solche läuft es auch in der Schweiz heraus – am ehesten dann begründen, ausgestalten und fortentwickeln, wenn man sie als die Summe fundamentaler Abwägungen begreift (etwa zwischen Risiko- und Investitionsbereitschaft, autonomer Entscheidungsfreiheit und kollektiver Handlungsfähigkeit, liberaler Marktwirtschaft und Zurückhaltung bei Exporten, Langfristigkeit und Agilität, herkömmlichen und neuen Technologien, etc.);

- *Umfassender und koordinierter Mittelansatz.* Je begrenzter die rüstungsrelevanten Ressourcen eines Staates sind, desto entscheidender ist es, diese bestmöglich zu mobilisieren, zu kanalisieren und die strategischen Effekte ihres Einsatzes voll auszuschöpfen. Dies verlangt einen gesamtheitlichen Ansatz, welcher es der Rüstungspolitik erleichtert, Akteure beziehungsweise Kompetenzen innerhalb (Aussen- und Wirtschaftspolitik) wie auch ausserhalb (Forschung, Industrie) der nationalen Verwaltung anzusteuern. Die diesbezüglich zentralen *Force Multiplier* sind die Rüstungsindustriepolitik und die Rüstungsdiplomatie.

Insgesamt wird aus den norwegischen und australischen Dokumenten deutlich, dass sich die nationale Rüstungspolitik in sowohl der Entwicklung als auch der Umsetzung ihrer strategischen Konzepte auf ein enges

Je begrenzter die Ressourcen eines Staates sind, desto entscheidender ist es, diese bestmöglich zu mobilisieren, zu kanalisieren und die strategischen Effekte ihres Einsatzes voll auszuschöpfen.

Kooperationsverhältnis mit zahlreichen Akteuren inner- und ausserhalb der Verwaltung stützen kann – und muss. Ohne eine solche Einbettung und Vernetzung bliebe auch die schweizerische Rüstungspolitik weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. Letzteres ist

gegenwärtig der Fall. Die erfreuliche Nachricht ist jedoch, dass gesamtheitliche Ansätze der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – und in direkter Konsequenz auch der Rüstungspolitik – hierzulande eine lange Tradition haben.<sup>23</sup> Die aktuelle Chance, sie in neuer Form wiederaufleben zu lassen, sollte unbedingt genutzt werden.

23 «Zum einen verfügten die Vorgängerinstitutionen von armasuisse über ein hohes Mass sanfter Steuerungsmöglichkeiten, weil Rüstungsmanager und Professoren in der Regel Schweizerbürger in Milizfunktion und den Anliegen der Landesverteidigung gegenüber aufgeschlossen waren. Zum anderen spielten aber auch harte Lenkungs-massnahmen eine wichtige Rolle. Beispiele sind das bis 1998 bestehende «Pulverregal», die Verstaatlichung wesentlicher Teile der Rüstungsindustrie im Rahmen der eidgenössischen Regiebetriebe [...] sowie, nicht zuletzt, die ausgeprägte Tendenz, bei Beschaffungen heimischen Kompetenzaufbau beziehungsweise -erhalt über die Kostenoptimierung zu stellen.» Dossi, *Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz im Rüstungsbereich*, S. 11.