



EuZ
ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

AUSGABE:
02 | 2026

LEITARTIKEL:

Carolyn Moser
Europas Verteidigung in einer
multiporalen Welt: Stand und
Perspektiven der EU-Verteidigungs-
integration und deren Implikationen
für die Schweiz

Europas Verteidigung in einer multipolaren Welt

Stand und Perspektiven der EU-Verteidigungsintegration und deren Implikationen für die Schweiz

Carolyn Moser*

Inhalt

A.	Erosion des europäischen Friedensbesitzstands	B 1
B.	Umbruch der europäischen Sicherheitsarchitektur: Handlungsnotwendigkeiten	B 4
C.	Die wachsende Bedeutung der EU-Verteidigungsintegration und -kooperation	B 7
D.	Verteidigung als Kern der EU-Handlungsfähigkeit	B 10
E.	Paradigmenwechsel: Handeln jenseits der Komfortzone der «normative power»	B 13
F.	EU-Verteidigungsbereitschaft: Massnahmen und Implikationen für die Schweiz	B 16
G.	Governance der EU-Verteidigungsintegration: Chancen und Risiken	B 20
H.	Strategie für die Zukunft: Bricolage statt Nostalgie	B 24

A. Erosion des europäischen Friedensbesitzstands

Europa steht sicherheits- und verteidigungspolitisch zunehmend unter Druck. Wähten sich viele Europäerinnen und Europäer auf ihrem Kontinent lange Zeit in Frieden und Sicherheit, so verdeutlicht der seit 2022 andauernde russische Angriffskrieg auf die Ukraine, dass der europäische Friedensbesitzstand

* Leiterin der unabhängigen Forschungsgruppe ENSURE am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, Deutschland. Dieser Artikel basiert in Teilen auf folgendem, in englischer Sprache veröffentlichten Artikel: Moser, Transforming defence into an asset for safeguarding the EU's normative core, Common Market Law Review 63, 209. Die Autorin dankt neben ihren ENSURE-Kollegen auch Rocío Bargón Sánchez für redaktionelle Unterstützung. Ein besonderer Dank gilt Albert Sander, dessen Vorrecherchen zu Fragen der schweizerischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, inklusive der Frage der Neutralität, bei der Erstellung des vorliegenden Beitrags äusserst wertvoll waren.

keinesfalls unantastbar ist und sich auch nicht ohne Weiteres gegen Angriffe verteidigen lässt. Im Gegenteil: In den vergangenen Jahren ist die sicherheits- und verteidigungspolitische Verwundbarkeit Europas sehr deutlich geworden. Ein Ausdruck hiervon ist unter anderem die strategische Neuausrichtung, die wir in ganz Europa beobachten können.¹ Auch in der Schweiz ist man von den internationalen Entwicklungen alarmiert und arbeitet an einer neuen Sicherheitsstrategie.²

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat in der Tat viele Schwachstellen Europas in Bezug auf Sicherheit und Verteidigung offenbart – sowohl auf dem Schlachtfeld als auch auf dem internationalen diplomatischen Parkett und mit Blick auf die internationale Ordnung.³ Zwar hat die Europäische Union (EU) seit der russischen Invasion in der Ukraine eine bemerkenswerte Reaktionsfähigkeit gezeigt, indem sie beispielsweise Sanktionen von ausserordentlichem Umfang verhängt und eine innovative Mischung aus zwischenstaatlichen und supranationalen Instrumenten eingesetzt hat, um Sicherheitsherausforderungen zu bewältigen.⁴ Heute sind die EU und ihre Mitgliedstaaten die stärksten Unterstützer Kyjiws.⁵ Jedoch hatten die europäischen Staaten anfangs beachtliche Schwierigkeiten, die Ukraine mit ausreichend Munition und Waffen zu versorgen. Nach wie vor klaffen grosse Lücken in den Fähigkeiten der allermeisten europäischen Armeen – so gross, dass eine solide Verteidigung im Falle eines Angriffs nicht (lange) gesichert wäre. Hier bildet die

¹ Beispielhaft hierfür sind folgende Strategiedokumente aus nationaler und europäischer Feder: *République française*, *Revue nationale stratégique* 2025, 14.07.2025; *Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland*, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie*, 14.06.2023; *Rat der Europäischen Union*, *Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung – Für eine Europäische Union, die ihre Bürgerinnen und Bürger, Werte und Interessen schützt und zu Weltfrieden und internationaler Sicherheit beiträgt*, Ratsdokument 7371/22 (21.03.2022).

² *Schweizerische Eidgenossenschaft*, *Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026* [Vernehmlassungsentwurf], 12.12.2025.

³ Über die Auswirkungen des Ukrainekrieges auf die Entstehung unterschiedlicher, parallel existierender (Rechts-)Ordnungen, siehe *Ikenberry*, *Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order*, *International Affairs* 100, 121; *Flockhart/Koros-televa*, *War in Ukraine: Putin and the multi-order world*, *Contemporary Security Policy* 43, 466.

⁴ Moser, *The impact of the war in Ukraine on the EU's Common Security and Defence Policy*, in *Kadelbach/Hofmann* (Hrsg.), *The EU security and defence policy* (2024), 23.

⁵ *Trebesch et al.*, *Ukraine Support Tracker—A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine*, 09.2025.

Schweiz keine Ausnahme,⁶ was beispielsweise auch den Beitritt der Eidgenossenschaft zur «European Sky Shield»-Initiative im Jahr 2024 begründete.

In Europa ist man ohne transatlantische Unterstützung sicherheits- und verteidigungspolitisch äusserst vulnerabel. Daher bemühte man sich auch nach der Wiederwahl von Donald Trump, die transatlantische Partnerschaft und Sicherheitsgarantien so weit wie möglich zu erhalten. Beispiele hierfür gibt es zahlreiche. Man kann das Handelsabkommen zwischen der EU und den USA aus dem Jahr 2025 nennen, das 15%ige Zölle für die meisten EU-Ausfuhren festsetzte (ohne Gegenzölle für US-amerikanische Produkte), verknüpft mit der Verpflichtung für die EU, mehr US-amerikanische (Rüstungs-) Produkte zu kaufen. Dieses europäische Zugeständnis hinderte die USA allerdings nicht daran, kurz darauf die Einstellung von militärischen Ausbildungs- und Ausrüstungsprogrammen für europäische Länder mit einer Grenze zu Russland anzukündigen – obwohl Russland noch immer Krieg gegen die Ukraine führt. Ein weiteres Beispiel ist die verhaltene Reaktion auf die US-Militäraktion in Venezuela Anfang 2026. Zu wichtig schien es europäischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern, Trump und seine Gefolgsleute mit Blick auf die Ukraine gewogen zu halten.⁷ Das Ukraine-Kalkül der Trump-Regierung bereitet den meisten europäischen Staaten in der Tat Unbehagen. Regelmässig wabert Panik durch die Hauptstädte Europas angesichts der Aussicht auf ein Abkommen zwischen US-Präsident Donald Trump und dem russischen Präsidenten Wladimir Putin über die Ukraine, das möglicherweise die territoriale und politische Ordnung Europas ohne europäische Beteiligung neu gestalten könnte. Die transatlantischen Spannungen im Zusammenhang mit Grönland verschärfen die Lage noch einmal. Dass die USA einem anderen Bündnismitglied der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) mit einer Militärintervention drohten und solidarisierende europäische Staaten mit Strafzöllen belegen wollten, ist beispiellos – unabhängig davon, dass man auf US-amerikanischer Seite von beiden Szenarien zwischenzeitlich wieder abgerückt zu sein scheint.

Es zeigt sich, dass Europa in einer Welt, die vermehrt durch Macht und militärische Stärke bestimmt wird und keiner klaren Ordnungsmacht mehr untersteht, zunehmend ins Hintertreffen gerät. Immer mehr dämmert es den Eu-

⁶ Schweizerische Eidgenossenschaft, Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026 [Vernehmlassungsentwurf], 12.12.2025, (11–24). Siehe ebenfalls Bundesrat, Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine, BBl 2022 2357, 07.09.2022.

⁷ Erlanger, Shock and Skepticism in World's Capitals After U.S. Seizes Maduro, The New York Times, 03.01.2026.

ropäerinnen und Europäern, dass sie sich und ihre «regionale Ordnung»⁸ nur dann in einer multipolaren Welt behaupten können, wenn sie sich auch glaubwürdig selbst verteidigen können. Unbeschadet der zentralen Rolle, welche der NATO hierbei traditionell eingeräumt wird, beschäftigt sich dieser Beitrag mit der europäischen Verteidigung aus Sicht der EU. Welche Funktion kann die EU mit Blick auf die europäische Verteidigung einnehmen? Was sind die zentralen Herausforderungen? Was sind die Grenzen des unionalen Handelns in diesem Bereich? Um diese Fragen zu beantworten, untersucht der Beitrag, ob und wie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU, die seit 1999 besteht, weiterentwickelt werden kann. Darüber hinaus geht es darum, welche «flankierenden» Massnahmen die EU und ihre Mitgliedsstaaten auch ausserhalb der GSVP ergreifen können, um die europäische Verteidigungsbereitschaft zu stärken. Eine weitere in diesem Beitrag adressierte Frage wird sein, welche Konsequenzen sich durch die Neuordnung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungslandschaft für die Schweiz ergeben, insbesondere im Hinblick auf Verteidigungskooperationen und die Zusammenarbeit im rüstungsindustriellen Bereich. Der Beitrag zeigt auf, dass es für die EU ein notwendiger Schritt ist, ihr Handeln in Verteidigungsfragen auf- und deutlich auszubauen, auch jenseits der GSVP, und unterstreicht, dass die Schweiz ein sicherheits- und verteidigungspolitisches Interesse daran hat, in diese Entwicklung eingebunden zu sein.

B. Umbruch der europäischen Sicherheitsarchitektur: Handlungsnotwendigkeiten

Auch wenn man sich in Europa dieser unangenehmen Wahrheit nur ungern stellt, ist klar: Wir sehen aktuell einen fundamentalen Wandel in den internationalen Beziehungen, nämlich weg von einer stark durch die USA beeinflussten regelbasierten internationalen Ordnung, hin zu einer multipolaren Welt, in der unterschiedliche Machtzentren mit einer variablen normativen Geometrie koexistieren, bzw. konkurrieren.⁹ Der einstige Hegemon, die USA, stehen

⁸ Für eine Analyse über «regionale Ordnungen» im Völkerrecht, siehe Orford, *Regional Orders, Geopolitics, and the Future of International Law*, *Current Legal Problems* 74, 149.

⁹ Eine hilfreiche Analyse zur Begriffsbildung und -verwendung der Termini «Liberal International Order», «Rules Based Order», und «Multipolar World Order» ist zu finden in Jorgensen, *The German National Security Strategy and International Legal Order's Contested Political Framing* <<https://www.ejiltalk.org/international-legal-orders-contested-political-framing/>> (Stand 05.07.2023). Für eine politikwissenschaftliche Einordnung des zunehmend fragilen Zustands der internationalen Ordnung seit der Wiederwahl von Donald Trump, siehe beispielsweise Goddard/Newman, *Further Back to the Future: Neoroyalism, the Trump Administration, and the Emerging International System*, *International*

bei diesen tiefgreifenden Veränderungen nicht an der Seite der Europäer,¹⁰ sondern fordern vielmehr die internationale, auf Regeln und Multilateralismus basierende Ordnung heraus, die für die EU zentral ist.¹¹ Obwohl ein wesentlicher Teil ihrer Sicherheit und Verteidigung von den USA garantiert wird, werden die USA unter ihrer aktuellen Führung nicht mehr als vertrauenswürdiger Partner Europas wahrgenommen.¹² Was also tun? Ein Wegducken kommt jedenfalls nicht mehr in Frage – dafür ist die Lage zu ernst.

Zu den vielfältigen Herausforderungen, welche europäische Staaten aufgrund des fortdauernden Kriegs in der Ukraine zu bewältigen haben, ist spätestens Ende 2025 eine neue hinzugekommen: die Abkehr der USA von ihren ehemals engsten Verbündeten, den Europäern. Spätestens mit der Veröffentlichung der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie der USA durch das Weisse Haus wurde im Dezember 2025 in der Tat ein neues Kapitel in den transatlantischen Beziehungen aufgeschlagen, das für die europäische Sicherheit und Verteidigung nichts Gutes verheisst. Das traditionell zu Beginn einer jeden Präsidentschaft verfasste Dokument enthält die sicherheitspolitischen Leitlinien für die kommenden Jahre. Auch wenn das Dokument keinen konkreten Massnahmenkatalog beinhaltet, so gibt es doch Aufschluss über die sicherheitspolitischen Prioritäten und Präferenzen der jeweils amtierenden US-Regierung. Die jüngst veröffentlichte Version kann nur schwer als Liebesbotschaft an den alten Kontinent verstanden werden.

Zwar gibt es gewisse Kontinuitäten zu den Standpunkten früherer US-Regierungen, so zum Beispiel die Forderung, dass Europa (endlich!) mehr Verantwortung und somit auch finanzielle und militärische Lasten für die eigene Sicherheit tragen soll. In deutlichem Kontrast zu früheren Versionen versteht sich die aktuelle US-Sicherheitsstrategie jedoch keinesfalls als Bekräftigung einer jahrzehntealten Partnerschaft, sondern stellt kontroverse Behauptungen über das politische Personal Europas und die EU auf, ähnlich wie bereits die umstrittene Rede des Vize-Präsidenten J. D. Vance auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2025.¹³

Organization 79, S12; Hathaway/Shapiro, A World Without Rules. The Consequences of Trump's Assault on International Law, Foreign Affairs.

¹⁰ Rose/Jones, Europe's Two-Front War, Foreign Affairs, 23.06.2025; Spatafora, The Trump card: What could US abandonment of Europe look like?, in EUISS Brief (2025).

¹¹ Bargués/Joseph/Juncos, Rescuing the liberal international order: crisis, resilience and EU security policy, International Affairs 99, 2281.

¹² Jones, Europe Resolved: The Drumbeat of Strategic Autonomy, Survival 67, 29.

¹³ Für eine Einordnung der Rede siehe beispielsweise Scheffer, Le discours de J. D. Vance à la Conférence de Munich sur la sécurité doit être vu comme une clarification de la vision de Donald Trump, Le Monde, 19.02.2025; Wintour, JD Vance's Munich speech laid bare the collapse of the transatlantic alliance, The Guardian, 15.02.2025.

An der besagten Nationalen Sicherheitsstrategie von 2025 ist bemerkenswert, wie Europa dargestellt und im grösseren sicherheitspolitischen Kontext eingeordnet wird. Als geographischer Raum verliert der Kontinent an Bedeutung. Europa ist nicht länger ein strategischer Anker für transatlantische Sicherheit, sondern dient vielmehr der Sicherung des Machtgleichgewichts gegenüber Russland. Um die «eurasische Landmasse stabil zu halten», soll sich Europa in die US-diplomatischen Bemühungen einfügen, die auf den Erhalt der Sicherheitsinteressen der USA abzielen, insbesondere in der westlichen Hemisphäre.¹⁴ Dass diese vermeintliche eurasische Stabilität mit einem sehr hohen Preis für die Souveränität, territoriale Integrität und politische Ordnung sowie die Werte Europas einhergehen könnte, bleibt unerwähnt. Als Akteur wird die EU verunglimpft – und Selbiges gilt auch für liberal-demokratische Regierungen in Europa. Als grösste Bedrohung für Europas Sicherheit und Freiheit wird nicht etwa der Aggressorstaat Russland genannt, sondern eine vermeintlich verfehlte Politik der EU (z.B. in Bezug auf Wirtschaft, Migration und Überregulierung), die politische Freiheit und Souveränität unterminiere und zudem zum zivilisatorischen Untergang des alten Kontinents führen werde. Um diesem Übel entgegenzuwirken, lässt die neue Sicherheitsstrategie durchblicken, dass Washington künftig – aus Sicht der aktuellen US-Regierung – patriotische Parteien in Europa unterstützen möchte, da viele amtierende Regierungen in Europa demokratische Prozesse untergraben und den Willen des Volkes ignorieren würden.¹⁵

Kurz nach der Veröffentlichung der US-Sicherheitsstrategie Ende 2025 versicherte die EU-Aussenbeauftragte, Kaja Kallas, dass die USA noch immer der wichtigste Verbündete der EU seien.¹⁶ So wirklich daran glauben mag in Europa aber kaum jemand mehr, auch wenn man es ungern (öffentlich) ausspricht. Und nun ist da auch noch Grönland, das man sich in Trumpschen Kreisen sehr gern einverleiben möchte. Es ist grotesk, aber leider sehr real, dass man sich in europäischen Hauptstädten damit auseinandersetzen muss, sich nicht nur mit weniger oder möglicherweise ohne US-Unterstützung, sondern sogar gegen die USA verteidigen zu müssen. Die NATO würde bei einer US-amerikanischen Besetzung Grönlands jedenfalls über kurz oder lang im-

¹⁴ Cattler, What the New US National Security Strategy Really Signals for Europe <<https://icds.ee/en/what-the-new-us-national-security-strategy-really-signals-for-europe/>> (Stand 08.12.2025).

¹⁵ Bergmann, The NSS That Could Destroy the NATO Alliance <<https://www.csis.org/analysis/nss-could-destroy-nato-alliance>> (Stand 12.05.2025).

¹⁶ Nachzulesen bei France 24, Kallas calls Washington EU's «biggest ally» after US security strategy slams Europe <<https://www.france24.com/en/europe/20251206-kallas-calls-washington-eu-s-biggest-ally-after-us-security-strategy-slams-europe>> (Stand 06.12.2025).

plodieren¹⁷ – und das wollen in Europa, inklusive in der Schweiz, nur die allerwenigsten.

Da ein rasches Umschwenken in der Trumpschen Aussenpolitik nicht zu erwarten ist,¹⁸ sind die Europäer gut darin beraten, sich die neue Sicherheitsstrategie genau anzusehen. So können sie erahnen, was in den kommenden Jahren auf sie zukommen dürfte. Zum einen wird Europa in Zukunft in Eigenregie sehr viel mehr Verantwortung und finanzielle Last für seine eigene Sicherheit und Verteidigung schultern müssen. Zum anderen wird man sich in Europa darauf einstellen müssen, sich gleichzeitig gegen ausländische Einflussnahme – einschliesslich solcher aus den USA – auf demokratische Prozesse zur Wehr setzen zu müssen. Angesichts des langgehegten Argwohns von Donald Trump und seiner Entourage gegen die EU, kann man auch von vermehrten Angriffen auf die europäische Integration und die EU-Rechtsordnung ausgehen, im schlimmsten Fall vielleicht sogar auf die europäische Souveränität und territoriale Integrität. Auch für Drittstaaten wie die Schweiz, die wirtschaftlich stark an den Europäischen Wirtschaftsraum angebunden sind und deren Sicherheit mit der ihrer Nachbarn verknüpft ist, dürfte dies zu wachsenden Herausforderungen führen.

C. Die wachsende Bedeutung der EU-Verteidigungsintegration und -kooperation

Angesichts der geopolitischen Realitäten liegt diesem Beitrag die Annahme zugrunde, dass die EU ihr Verteidigungsportfolio dringend stärken muss, um auch in Zukunft handlungsfähig zu sein. Der Beitrag stellt zudem heraus, dass die Schweiz ein gewisses sicherheits- und verteidigungspolitisches Interesse daran hat, am Auf- und Ausbau dieses EU-Verteidigungsportfolios beteiligt zu sein.

Der Begriff «Verteidigungsportfolio» ist bewusst gewählt und unterstreicht die Notwendigkeit, Instrumente aus verschiedenen EU-Politikbereichen zusammenzuziehen, um so die Verteidigungsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedsstaaten zu stärken. In Ermangelung eines klaren oder definierten Lösungswegs, ist die bevorzugte Herangehensweise die der Ressourcenverwendung

¹⁷ In diesem Sinne Blockmans, Grabbing Greenland <<https://verfassungsblog.de/greenland-nato-eu/>> (Stand 14.01.2026); Milanović/Bönnemann, «Die NATO wäre tot» <<https://verfassungsblog.de/die-nato-ware-tot/>> (Stand 16.01.2026).

¹⁸ Friedrichs, The Age of the Disaffected Voter: American Democracy and US Foreign Policy under the Second Trump Presidency, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 85, 1.

ausserhalb ihres Bestimmungszwecks, also die des *Bricolage*.¹⁹ So kann der Einsatz einer Vielzahl von verfügbaren Ressourcen zur Stärkung der Verteidigung beitragen. Verteidigung wird in diesem Zusammenhang (und in diesem Beitrag) weit gefasst: Sie enthält die Ressourcen, Systeme, Strukturen und Strategien, die von öffentlichen Akteuren eingesetzt werden, um das Gemeinwesen und seine Interessen vor Bedrohungen und Angriffen in allen Einsatzgebieten – Land, See, Luft, Weltraum und Cyberspace – zu schützen. Sie umfasst auch die allgemeinen Voraussetzungen für eine kontextangepasste Verteidigung, darunter technologische Innovationen, industrielle Fähigkeiten, Beschaffung, Investitionen und die für die militärische Mobilität erforderliche Infrastruktur.

Dieser umfassende Ansatz zur Verteidigung, der zunehmend in die Politikgestaltung und Gesetzgebung der EU einfließt, hat zwei miteinander verbundene Auswirkungen. Erstens hinken die Europäer in fast allen Verteidigungsbereichen hinterher, und es ist angesichts der geostrategischen Realitäten dringend notwendig, diesen Rückstand aufzuholen. Die Invasion Russlands in der Ukraine hat kritische Fähigkeitslücken in ganz Europa offenbart und Forderungen nach raschem Handeln laut werden lassen.²⁰ Dennoch bleibt ein gemeinsames Verständnis über die zukünftige Ausrichtung der europäischen Verteidigung schwammig, da sich keine der vier konkurrierenden Denkschulen klar durchsetzen kann:²¹ Die Gaullisten, für ihren Teil, befürworten europäische Autonomie und den Kauf europäischer Systeme. Die Atlantiker hingegen glauben, dass die Europäer ihrer Sicherheitsaufgabe nicht alleine gewachsen sind, und bevorzugen daher eine enge Kooperation mit den USA, inklusive des Kaufs von US-amerikanischer Militärausrüstung. Im Lager der Skeptiker werden die Verteidigungsrealitäten grundlegend ignoriert, nach

¹⁹ Zur Verwendung des von Claude Lévi-Strauss geprägten Begriffs «Bricolage» im Zusammenhang mit der europäischen Verteidigungsintegration siehe: *Mérand, Bricolage: A Sociological Approach to the Making of CSDP*, in Kurowska/Breuer (Hrsg.), *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy: Theory in Action* (2012), 136; Müller/Slominski/Sagmeister, *Supranational Self-Empowerment Through Bricolage: The Role of the European Commission in EU Security and Defence*, *Journal of Common Market Studies* 62, 1672.

²⁰ Für Forderungen dieser Art auf europäischer und schweizerischer Ebene, siehe *Schweizerische Eidgenossenschaft*, *Die Rüstungspolitik der Schweiz im Wandel – Rüstungspolitische Strategie des Bundesrates*, BBl 2025 2151, 20.06.2025, (10); *Rat der Europäischen Union*, *Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung – Für eine Europäische Union, die ihre Bürgerinnen und Bürger, Werte und Interessen schützt und zu Weltfrieden und internationaler Sicherheit beiträgt*, Ratsdokument 7371/22 (21.03.2022); *EU Staats- und Regierungschefs*, *Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs, Erklärung von Versailles*, 10. und 11. März 2022.

²¹ Diese Kategorisierung beruht auf *Charlemagne*, *Gaullists v Atlanticists v Denialists v Putinists*, *The Economist*.

dem Motto: «Was nicht sein darf, das kann nicht sein.» Schliesslich gibt es auch noch die Putinisten, die die imperialistische Agenda Russlands relativ offen unterstützen. Folglich bleibt die von Christopher Hill vor drei Jahrzehnten festgestellte Kluft zwischen Fähigkeiten und Erwartungen weiterhin bestehen.²² Dies impliziert, dass eine angemessene Verteidigungsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedsstaaten – hierzu zählen neben einer einheitlichen Militärdoktrin und adäquaten Strukturen, auch Ausstattung, Führungsfähigkeit, Personal, Weiterbildung sowie Infrastruktur – zwar in weiter Ferne liegt, aber nicht unerreichbar ist.²³

Zweitens müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten die Verteidigung als ein übergreifendes politisches Thema verstehen und angehen. Die europäische Verteidigung geht mittlerweile über die zwischenstaatliche und auf Einstimmigkeit basierende GSVP hinaus.²⁴ Sie umfasst nunmehr auch supranationale Politikbereiche, die der Gemeinschaftsmethode unterliegen, wie Binnenmarktvorschriften, Industriepolitik, Infrastrukturprojekte oder Forschungsförderung. Eine wirksame Verteidigungspolitik muss zwangsläufig auch Elemente berücksichtigen, die über die bloss operative Fähigkeit hinausgehen. Die EU sollte folglich in der Lage sein, in «flankierenden» Bereichen wie Rüstungsproduktion, Beschaffung, militärischer Mobilität, Lieferkettenresilienz oder Cybersicherheit neben den Mitgliedsstaaten tätig zu werden. Darüber hinaus besteht in Europa Optimierungsbedarf hinsichtlich der Kooperation und Koordination der Rüstungsproduktion und -beschaffung.²⁵

Um die in den Aufgabenbeschreibungen mehrerer EU-Kommissare vorgesehene «Verteidigungsunion» zu verwirklichen, muss die EU daher Massnahmen auf der Grundlage verschiedener Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) konstruktiv miteinander verbinden. Obwohl die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die GSVP aus politischen Gründen die einzigen im EUV festgelegten substanziellen Politikbereiche der Union sind²⁶ und zudem «besonderen Vorschriften und Verfahren» unterlie-

²² Hill, The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, *Journal of Common Market Studies* 31, 305.

²³ Grand, Defending Europe with less America <<https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>> (Stand 03.07.2024).

²⁴ Eine detaillierte Darstellung der rechtlichen und governancebezogenen Besonderheiten der GSVP findet sich in Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy* (2013) 22–56.

²⁵ Draghi, The Draghi report: In-depth analysis and recommendations (Part B), 09.09.2024, (161–165); Letta, Letta report: Much more than a market, 10.04.2024, (70–76).

²⁶ Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (2010) 260.

gen (Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 2 EUV), schliesst dies die Verwendung von Rechtsgrundlagen des AEUV zur Unterstützung von Entwicklungen im Bereich der GSVP nicht aus, sofern solche Massnahmen keinen Eingriff gemäss Artikel 40 EUV darstellen. Tatsächlich überschneiden sich die operativen Aktivitäten der GSVP häufig mit anderen Bereichen des (auswärtigen) EU-Handels, wie der Entwicklungszusammenarbeit, der Polizeiarbeit und der Migrationssteuerung.²⁷ Das sich wandelnde Sicherheitsumfeld deutet nun auf eine zunehmende Überschneidung zwischen der GSVP und Binnenmarktaktivitäten hin. Bislang hat die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit der EU durch supranationale (legislative) Aktivitäten in diesem Bereich zu keinem Kompetenzgerangel geführt. Genau genommen haben die Mitgliedstaaten die Kommission sogar gebeten, sich mit dieser Frage zu befassen und dabei zu helfen, die militärischen Fähigkeitslücken zu schliessen.²⁸

D. Verteidigung als Kern der EU-Handlungsfähigkeit

Die gute Nachricht ist, dass die EU im Prinzip über die (rechtlichen) Instrumente verfügt, um ein glaubwürdiger Akteur im Verteidigungsbereich zu werden – wenn sie denn den nötigen politischen Willen aufbringt, diese auch zu nutzen. Das Primärrecht legt die GASP als eine *sui generis*-Kompetenz der EU fest,²⁹ die alle Sicherheitsfragen abdeckt, einschliesslich der Entwicklung einer gemeinsamen EU-Verteidigungspolitik (Artikel 2 Absatz 4 AEUV), mit der Aussicht auf eine gemeinsame Verteidigung (Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 1 EUV). Somit ist der Anwendungsbereich für die Verteidigungsintegration innerhalb der EU bemerkenswert weit gefasst und reicht bis zur Bildung einer gemeinsamen Verteidigung durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates, sofern die Neutralität und die unabhängige nukleare Abschreckung der Mitgliedstaaten sowie ihre Verpflichtungen im Rahmen der NATO gewahrt bleiben (Artikel 42 Absatz 2 EUV).

Im Idealfall würde Verteidigung – neben anderen Instrumenten wie Diplomatie, geoökonomischer Staatskunst oder Entwicklungszusammenarbeit – durch

²⁷ Diese Überschneidung hat wiederholt zu interinstitutionellen Reibungen geführt. Es genügt, zwei Rechtssachen zu nennen, die unter dem derzeitigen Vertragsrahmen vor dem EuGH verhandelt wurden, nämlich EuGH, Urteil vom 24. Juni 2014 in der Rechtssache C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025; EuGH, Urteil vom 16. Juni 2016 in der Rechtssache C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435.

²⁸ EU Staats- und Regierungschefs, Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs, Erklärung von Versailles, 10. und 11. März 2022, (11).

²⁹ Cremona, The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU, in Biondi/Eeckhout/Ripley (Hrsg.), EU Law After Lisbon (2012), 40 (50–54).

die Bereitstellung der erforderlichen Handlungsfähigkeit einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der EU leisten.³⁰ Diese Handlungsfähigkeit hat zwei wesentliche Dimensionen: kollektive Verteidigung und strategische Einflussnahme. Im Bereich der kollektiven Verteidigung wären die EU und ihre Mitgliedstaaten in der Lage, Angriffe auf das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten abzuschrecken und gegebenenfalls unabhängig abzuwehren. Im Hinblick auf strategische Einflussnahme würde die EU ihre Fähigkeit nutzen, die internationalen Beziehungen im Einklang mit ihren Werten und Zielen zu gestalten, wobei sie in erster Linie den Multilateralismus und eine auf Regeln basierende internationale Ordnung aufrechterhalten würde. In einer geopolitischen Landschaft, die von Rivalitäten zwischen Grossmächten, imperialistischer Aggression, Transaktionalismus und zunehmendem Autoritarismus geprägt ist,³¹ hängt das Gewicht der EU davon ab, dass sie als glaubwürdiger militärischer Akteur und nicht nur als wirtschaftlicher Riese wahrgenommen wird.³² Nur wenn die EU und ihre Mitgliedsstaaten sich selbstwirksam verteidigen können, werden sie in der Lage sein, ihre normativen Grundsätze, ihre Institutionen, ihre Rechtsordnung sowie ihre politische Vision zu verteidigen und zu fördern. Eine effektive Verteidigungspolitik würde daher nicht nur zum Schutz gemeinsamer Werte und zur Sicherheit beitragen, sondern auch die europäische Identität stärken und bestenfalls dazu beisteuern, innergemeinschaftliche Debatten über normative Prioritäten beizulegen.³³

Da es aktuell keine ausreichend operationalisierbare gemeinsame Verteidigung auf EU-Ebene gibt, ist die EU in einer zunehmend feindseligen Welt schwach und verfügt nicht über die Mittel, ihr Schicksal selbst in die Hand

³⁰ Aus einer gemeinsamen Betrachtung der Artikel 3 Absatz 1, Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 21 Absatz 2 EUV über die allgemeinen und externen Ziele der Union geht hervor, dass das Verteidigungsportfolio der EU zur Förderung des Friedens, zur Wahrung und Förderung der Werte der EU, zur Förderung des Wohlergehens und der Sicherheit der EU-Bürger sowie zur Wahrung der Grundprinzipien des Völkerrechts, einschliesslich der Unabhängigkeit und (territorialen) Integrität, beitragen sollte. Zu den Werten und Grundsätzen, die die EU weltweit zu schützen und zu fördern sucht, gehören Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts (Artikel 21 Absatz 1 EUV). Da die GSPV integraler Bestandteil der GASP ist (Artikel 42 Absatz 1 und Artikel 23 EUV), bilden diese Ziele, Werte und Grundsätze auch die Grundlage für die Verteidigungspolitik der Union.

³¹ Siehe u. a. Masala, *Weltunordnung. Die globalen Krisen und die Illusion des Westens*, 3. Auflage (2022); Appelbaum, *Autocracy, Inc.—The Dictators Who Want to Run the World* (2024).

³² Dempsey, *Is Post-1945 Europe an Aberration?*, *Georgetown Journal of International Affairs* 20, 102 (106).

³³ Diez/Pace, *Normative Power Europe and Conflict Transformation*, in Whitman (Hrsg.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives* (2011), 2010 (194; 203).

zu nehmen. Beispiele hierfür sind die eingeschränkte Handlungsfähigkeit in der Ukraine sowie in Bezug auf Grönland. Durch die jahrzehntelange Auslagerung von Sicherheit und Verteidigung an die NATO (d. h. die Vereinigten Staaten) ist man in Europa anfällig für Erpressung geworden, um die als notwendig erachteten Sicherheitsgarantien zu halten. Die Fragilität dieser Vereinbarung wird mit dem (erneuten) Einzug Trumps ins Weisse Haus besonders deutlich.³⁴ Auch die sicherheits- und verteidigungspolitische Lage der Schweiz ist aufgrund des sich grundlegend wandelnden internationalen Umfelds angespannt.³⁵ Schon länger schwelt eine Debatte darüber, wie sich die Schweiz sicherheits- und verteidigungspolitisch neu justieren sollte, wobei natürlich die Frage der Neutralität zentral ist.³⁶

Die europäische Verteidigung ist in ihrem derzeitigen, unreifen Zustand jedenfalls weit davon entfernt, das zu sein, was sie sein könnte. Auch vor diesem Hintergrund appellierte der EU-Verteidigungskommissar Andrius Kubilius jüngst dazu, den ineffektiven Flickenteppich von 27 «Bonsai-Armeen» in der EU zugunsten einer europäischen Streitkraft aufzugeben und einen Europäischen Sicherheitsrat als Leitungsgremium unter Einbeziehung des Vereinigten Königreichs einzurichten.³⁷ Inwiefern dieser Vorschlag umsetzungsfähig und -würdig ist, geht über den Umfang dieses Beitrags hinaus. Er zeigt jedoch, dass man auf EU-Führungsebene allmählich bereit ist, neue verteidigungspolitische Wege zu beschreiten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Meinungsumfragen durchweg eine starke öffentliche Unterstützung für

³⁴ Siehe auch Wouters, Transatlantic Relations in Times of Trump II: What the EU Should Do, Common Market Law Review 63, 315.

³⁵ Für eine detaillierte Analyse zur aktuellen sicherheits- und verteidigungspolitischen Lage der Schweiz, siehe Schweizerische Eidgenossenschaft, Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026 [Vernehmlassungsentwurf], 12.12.2025, (11–24).

³⁶ Die Studienkommission des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hat sich mehrheitlich klar dafür ausgesprochen, «die schweizerische Neutralitätspolitik zu revidieren». Siehe VBS, Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik, 08.2024, (28–29). Für eine eingehende Debatte über (den Stand) der schweizerischen Neutralität, siehe Saxer, Drei Geltungsebenen des Völkerrechts und die Neutralität, in Hilpold (Hrsg.), Neutralität im Zeitalter des UN-Rechts – Unter besonderer Berücksichtigung des Ukrainekonflikts (2026), 197; Ammann, Quel futur pour la neutralité suisse ? Interprétation(s) d'un concept à la croisée du droit et de la politique, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 144, 95. Für einen Überblick über die Neutralitätsdebatte seit Kriegsausbruch in der Ukraine, siehe Szvircsev Tresch et al., Sicherheit 2025 – Aussen-, Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, (158–161).

³⁷ Für den genauen Wortlaut der Rede, in der dieser Vorschlag unterbreitet wurde, siehe Europäische Kommission, Speech by Commissioner Kubilius at the Folk och Försvar – National Conference 2026 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_26_69> (Stand 11.01.2026).

eine engere Verteidigungsintegration der EU zeigen.³⁸ Der Vorstoss für eine gemeinsame europäische Sicherheitsstruktur dürfte bei vielen europäischen Bürgerinnen und Bürgern demnach auf ein offenes Ohr stossen. Auch in der Schweiz befürworten immer mehr Bürgerinnen und Bürger eine intensivere Verteidigungskooperation der Eidgenossenschaft mit der NATO und der EU.³⁹ Bei einem Erfolg der hängigen Neutralitätsinitiative würde eine solche Kooperation aber vermutlich deutlich erschwert werden.⁴⁰ Offizielle Berichte und Stellungnahmen der eidgenössischen Stellen deuten nicht zuletzt seit Beginn des Ukrainekrieges in eine völlig andere Richtung als die Neutralitätsinitiative. Sie stellen klar heraus, dass es «im Interesse der Schweiz [liegt], ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik konsequenter als bislang auf Kooperation mit Partnern auszurichten.»⁴¹ Diese Kooperation wird mit der NATO gesucht, aber vermehrt auch mit der EU, deren jüngere Bemühungen im Bereich von Verteidigung und Rüstung bemerkenswert sind.⁴²

E. Paradigmenwechsel: Handeln jenseits der Komfortzone der «normative power»

Die Wandlung der EU zu einem liberal-demokratischen Akteur, der ernsthaft anstrebt, seine Existenz auch durch die Berücksichtigung aller Verteidigungsdimensionen zu sichern, markiert einen Paradigmenwechsel.⁴³ Seit Jahrzehnten pflegt man in Europa die Vorstellung, dass die EU allein durch ihre zivile

³⁸ Weck, *de/Ålander*, Voters believe in a sovereign Europe more than elites <<https://www.politico.eu/article/voters-europe-elite-coal-steel-defense-union/>> (Stand 04.09.2025).

³⁹ Szvircsev Tresch *et al.*, Sicherheit 2025 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, (142–145).

⁴⁰ Möckli, The Swiss Neutrality Debate: An Overview, in *CSS Analyses in Security Policy*, N. 350 (2–3).

⁴¹ Bundesrat, Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine, BBl 2022 2357, 07.09.2022 (18). Siehe auch die Analyse bzw. Schlussfolgerungen im Abschnitt 7 des besagten Berichts. Ebenfalls aufschlussreich hierzu ist Bundesrat, Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik – Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.04.2022, 26.10.2022, (23–24).

⁴² Moser, *Common Market Law Review* 63, 209; Steinbach, The supranational turn of EU defence policy, *Common Market Law Review* 62, 1635; Editors, Editorial comments—ReArm Europe/Readiness 2030: European defence in times of war, *Common Market Law Review* 62, 1019.

⁴³ Für eine Analyse darüber, wie sich die Leitlinien und das Selbstverständnis der EU in ausserpolitischen Fragen seit 2022 verändert haben, siehe Friedrichs/Sommer, Ontological security crisis and role conception change: the impact of the Russian invasion of Ukraine on the European Union's role conception, *European Journal of International Relations* 31, 126.

Macht, nämlich ihren erheblichen geoökonomischen Einfluss und ihre bedeutende regulatorische Reichweite, Einfluss auf internationale Angelegenheiten nehmen könne, anstatt militärische Stärke zu demonstrieren.⁴⁴ Einige haben argumentiert, dass die EU aufgrund ihrer normativen Identität ein einzigartiger internationaler Akteur sei, der zu normativem Verhalten in der Weltpolitik prädestiniert sei.⁴⁵ Zwar verfügt die EU zweifellos über ein beträchtliches wirtschaftliches Gewicht und normativen Einfluss,⁴⁶ die oft Hand in Hand gehen,⁴⁷ doch wird es für Europa immer dringlicher, sich an die schwierigen geostrategischen Bedingungen anzupassen. Folglich haben sowohl der ehemalige als auch die derzeitige Hohe Vertreter/in der EU für Aussen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell und Kaja Kallas, die EU aufgefordert, eine selbstbewusstere Haltung einzunehmen.

Diese veränderte Herangehensweise schlägt sich auch in den politischen und strategischen Dokumenten der EU nieder. Nachdem die EU Anfang der 2000er Jahre mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (2003) als «Kraft des Guten» begonnen hatte, machte sie sich 2016 mit der EU-Globalstrategie den «prinzipienorientierten Pragmatismus» zum Motto ihres auswärtigen Handelns, bevor sie mit dem Strategischen Kompass, der 2022 nur zwei Wochen nach dem russischen Einmarsch in der Ukraine verabschiedet wurde, zu einer deutlich weniger naiven Haltung überging.⁴⁸ Diese Neuausrichtung spiegelt eine Anpassung an eine neue Bedrohungslage wider. So identifiziert der Strategische Kompass beispielsweise Machtpolitik – gekennzeichnet durch eine Abkehr vom Multilateralismus und der regelbasierten Ordnung – als die grösste Bedrohung für die EU. Während Terrorismus und Extremismus nach wie vor akute Bedrohungen darstellen, wird in dem Dokument auch die wachsende Besorgnis über und Bedrohung durch hybride Kampagnen hervorgehoben. Solche Kampagnen können durch ausländische Informationsmanipulation und Einmischung erheblichen Schaden für offene, pluralistische Demokratien anrichten.⁴⁹

⁴⁴ In diesem Sinne, *Duchêne*, Europe's role in world peace, in *Mayne* (Hrsg.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead* (1972), 32.

⁴⁵ *Manners*, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies* 40, 235.

⁴⁶ *Scott*, Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law, *The American Journal of Comparative Law* 62, 87.

⁴⁷ *Bradford*, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (2019).

⁴⁸ Europäische Sicherheitsstrategie – Ein sicheres Europa in einer besseren Welt (2003); EU Globalstrategie – Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa (2016); Ein strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung (2022).

⁴⁹ Auch für die Schweiz und ihre demokratischen Strukturen und Prozesse stellen Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation als Teil der hybriden Kriegsführung eine Bedro-

Diese neuen Sicherheits- und Verteidigungsrealitäten haben bereits Eingang in die europäische Rechtsprechung gefunden, wie drei symbolträchtige Fälle im Zusammenhang mit Beschränkungen der Verbreitung von Propaganda zeigen. In der Rechtssache *Kiselev gegen Rat* beispielsweise legte der Gerichtshof dar, wie die russische Propagandamaschinerie funktioniert, um die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten zu beeinflussen, und stellte klar, welche Personen entlang der Betriebskette für die Erstellung und Verbreitung von Propaganda zur Verantwortung gezogen werden können. Desinformation spielte auch in den Rechtssachen *Baltic Media Alliance (BMA)* und *RT France gegen Rat* eine wichtige Rolle. In der Rechtssache *BMA* befasste sich die EU-Justiz unter anderem mit Fragen der redaktionellen Verantwortung.⁵⁰ In der Rechtssache *RT France* stellte der Gerichtshof fest, dass solche Kampagnen eine ernsthafte Gefahr für die Grundlagen demokratischer Gesellschaften darstellen und ein «integraler Bestandteil des modernen Kriegsarsenals» (geworden) sind.⁵¹

In ähnlicher Weise hat sich auch der operative Schwerpunkt der GSVP verschoben. Viele Jahre lang konzentrierte sich die GSVP darauf, die EU in die Lage zu versetzen, weltweit kleinere Friedensoperationen und Stabilisierungsmissionen gemäss Artikel 42 Absatz 1 und Artikel 43 Absatz 1 EUV durchzuführen. Sie war nicht für die territoriale Verteidigung bestimmt, die institutionell der NATO überlassen blieb und im Primärrecht im Wesentlichen als zwischenstaatliche Verpflichtung gemäss der in Artikel 42 Absatz 7 EUV verankerten Beistandsklausel kodifiziert wurde. In jüngster Zeit hat die EU ihren operativen Verteidigungsschwerpunkt gewissermassen von Einsätzen in Übersee zur Wahrung von Werten in fernen Ländern auf deren Schutz vor allem innerhalb der EU und ihrer Nachbarschaft verlagert. Exemplarisch sei hier die militärische Hilfsmission EUMAM Ukraine genannt, in deren Rahmen ukrainische Soldaten auf dem Staatsgebiet der Mitgliedstaaten ausgebildet werden. Die GSVP ist damit gegenwärtig noch kein Instrument der Landesverteidigung, doch tritt immer mehr die Frage zutage, wie und ob Verteidigung im EU-Kontext hierzu künftig nennenswert beitragen kann.

hung dar. Siehe hierzu *Schweizerische Eidgenossenschaft*, Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026 [Vernehmlassungsentwurf], 12.12.2025, (9; 20; 22).

⁵⁰ EuGH, Urteil vom 04. Juli 2019 in der Rechtssache C-622/17, ECLI:EU:C:2019:566; EuG, Urteil vom 19. Juni 2017 in der Rechtssache T-262/15, ECLI:EU:T:2017:392.

⁵¹ EuG, Urteil vom 27. Juli 2017 in der Rechtssache T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483.

F. EU-Verteidigungsbereitschaft: Massnahmen und Implikationen für die Schweiz

Da Europa es sich nicht länger leisten kann, seine Unvorbereitetheit zu ignorieren, steigen die Verteidigungsausgaben rasant an. Auch haben mehrere nordische Länder ihre Verteidigungsstrategie angepasst: Dänemark hat sich 2022 nach einem Referendum der GSVP angeschlossen, während Finnland (2023) und Schweden (2024) der NATO beigetreten sind.⁵² Auch in der Schweiz beschäftigt man sich intensiv damit, wie man sich den neuen geopolitischen Gegebenheiten anpassen kann, um die eigene Verteidigung zu gewährleisten, und welche Kooperation im Verteidigungsbereich trotz oder gerade wegen der Neutralität geboten ist.⁵³ Es sei hier angemerkt, dass die in der Schweiz hochgehaltene Neutralität einer vertieften Zusammenarbeit mit der EU in Verteidigungs- und Rüstungsfragen bislang nicht im Wege stand. Bereits in der Vergangenheit hat sich die Schweiz an unterschiedlichen GSVP-Aktivitäten beteiligt, darunter Projekte im Kontext der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), und sogar an GSVP-Einsätzen ziviler und militärischer Natur mitgewirkt.⁵⁴

Auf EU-Ebene jedenfalls ist der oben erwähnte Strategische Kompass nicht das einzige Dokument, das auf einen Strategiewechsel hindeutet. Das von der Europäischen Kommission (Kommission) verfasste Weissbuch zur europäischen Verteidigung und Verteidigungsbereitschaft 2030 (auf Englisch «Defence Readiness 2030», ehemals «ReArm Europe») umreissst klar die neuen strategischen Rahmenbedingungen und schlägt politische Massnahmen vor.⁵⁵ Die tragende Idee ist, dass die EU versuchen möchte, alle ihre Ressourcen – politische, rechtliche, institutionelle und militärische – unter dem Motto «Verteidigungsbereitschaft» politikübergreifend zu bündeln, wobei eine Kom-

⁵² Für eine (rechtliche) Einordnung dieser Entwicklung, siehe Moser, The war in Ukraine and its repercussions on Europe's «security and defence constitution» <<https://constitution-net.org/news/war-in-ukraine-repercussions-europe>> (Stand 22.09.2022).

⁵³ Schweizerische Eidgenossenschaft, Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026 [Vernehmlassungsentwurf], 12.12.2025, (9; 20; 22); Bundesrat, Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik – Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.04.2022, 26.10.2022, (23–24).

⁵⁴ Die Schweiz war bislang mit «Nischenbeiträgen» aktiv in einer Vielzahl von zivilen und militärischen GSVP-Missionen und Operationen, wie z.B. EUPOL Proxima (FYROM), EUPOL (Kongo), EUPM (Bosnien und Herzegovina), EUAM (Ukraine), EULEX (Kosovo), EUBAM (Libyen), EUFOR (Congo), EUTM (Mali), Atalanta (somalische Küste) und EUFOR Althea (Bosnien und Herzegovina).

⁵⁵ Europäische Kommission, Weissbuch zur europäischen Verteidigung – Bereitschaft 2030, 19. März 2025.

bination aus Instrumenten aus der GSVP und aus anderen Politikbereichen eingesetzt wird.⁵⁶

Im Bereich der GSVP sind bedeutende Neuerungen zu verzeichnen, die sowohl finanzielle als auch operative Aspekte betreffen.⁵⁷ Was erstere anbelangt, so spielt(e) die Europäische Friedensfazilität (EFF) eine wichtige Rolle. Die EFF wurde 2021 als Nachfolgerin des Athena-Mechanismus und der Afrikanischen Friedensfazilität eingerichtet und nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine zu einer Art «Beistandsfonds» umfunktioniert. Da das EU-Primärrecht gewisse Einschränkungen für die Kostenübernahme für GSVP-Massnahmen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen vorsieht (Artikel 41 Absatz 2 EUV), ist die EFF zum wichtigsten Mechanismus geworden, um den Mitgliedstaaten die Lieferung von militärischer Ausrüstung nach Kyjiw (teilweise) zu erstatten. Bislang wurden 11 Milliarden Euro für die Unterstützung der Ukraine ausgegeben. Als zwischenstaatlicher Mechanismus erfordert die EFF jedoch eine einstimmige Zustimmung, wodurch sie anfällig für Vetos ist – insbesondere von Ungarn, das seit über einem Jahr die Auszahlung weiterer Tranchen für Waffenlieferungen an Kyjiw blockiert. Dies hat auch Auswirkungen auf die Integration und Kooperation im Verteidigungsbereich, da weitere Integrationsschritte auch von der Finanzierung abhängen. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten wiederholt versprochen, ihre Verteidigungsausgaben zu erhöhen und ihre Armeen besser auszurüsten. Da die Mitgliedstaaten militärische Mittel für die Verteidigungsaktivitäten im EU-Kontext bereitstellen (Artikel 42 Absatz 3 EUV), sind Investitionen in nationale Fähigkeiten unerlässlich. Doch wie schon in der Vergangenheit, brauchten viele Regierungen einen transatlantischen Anstoss, um sich schliesslich im Juni 2025 darauf zu einigen, ihre Verteidigungsausgaben bis 2035 auf 5% ihres BIP zu erhöhen (einschliesslich 1,5% für Infrastruktur).

Auf supranationaler Ebene hat die Kommission mehrere Verteidigungsinitiativen ausserhalb der GSVP eingeführt, um die technologische und industrielle Basis der europäischen Verteidigung zu stärken. Dazu gehören Rechtsakte zur verteidigungsbezogenen Forschung (Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, EDF)⁵⁸, zur gemeinsamen Rüstungsproduktion

⁵⁶ Siehe in diesem Zusammenhang auch Niinistö, *The Niinistö report: Safer Together—Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, 30.10.2024.

⁵⁷ Eine Darstellung der operativen Neuerungen findet sich in Moser in Kadelbach/Hofmann 23.

⁵⁸ Verordnung (EU) 2021/697 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2018/1092.

(Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion, ASAP)⁵⁹, zur gemeinsamen Beschaffung (Verordnung über die Einrichtung eines Instruments zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie durch gemeinsame Beschaffung, EDIRPA)⁶⁰ und zur finanziellen Unterstützung der Mitgliedstaaten (Verordnung zur Festlegung des Instruments «Sicherheitsmassnahmen für Europa durch die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie», SAFE)⁶¹. Die Kommission war auch federführend bei der ersten europäischen Industriestrategie für den Verteidigungsbereich⁶² (2024) und dem Europäischen Verteidigungsindustrieprogramm (EDIP-Verordnung)⁶³, das Ende 2025 verabschiedet wurde. Mit einem Budget von 1,5 Milliarden Euro (bis 2027) zielt EDIP darauf ab, die Rüstungsproduktionskapazitäten in der gesamten EU auszubauen, unter anderem durch die Finanzierung gemeinsamer Beschaffungen und gemeinsamer Produktion sowie durch die Einrichtung eines speziellen Fonds zur Überholung der relevanten Lieferketten. Diese von der Kommission vorangetriebenen Initiativen stellen einen wesentlichen Fortschritt bei der Verteidigungsintegration dar und positionieren die Kommission zunehmend als zentralen Akteur in der Verteidigungspolitik.⁶⁴ Die Ernennung des ersten EU-Verteidigungskommissars im Jahr 2024 unterstreicht die Bemühungen der Kommission, ihre Rolle in der Rüstungsindustrie zu stärken.

Dass die EU verteidigungspolitische Themen nun verstärkt auch über Instrumente des Binnenmarktes angeht, hat natürlich ebenfalls Auswirkungen für die Schweiz. Für die Eidgenossenschaft ergeben sich durch diese neuen Integrations- und Gesetzgebungsdynamiken auf EU-Ebene in der Tat wichtige Fragen hinsichtlich der Kooperation und Koordination mit europäischen Part-

⁵⁹ Verordnung (EU) 2023/1525 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 2023 zur Förderung der Munitionsproduktion (ASAP).

⁶⁰ Verordnung (EU) 2023/2418 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 über die Einrichtung eines Instruments zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie durch gemeinsame Beschaffung (EDIRPA).

⁶¹ Verordnung (EU) 2025/1106 des Rates vom 27. Mai 2025 zur Festlegung des Instruments «Sicherheitsmassnahmen für Europa (SAFE) durch die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie».

⁶² Europäische Kommission, Eine neue europäische Industriestrategie für den Verteidigungsbereich: Erreichen der Verteidigungsbereitschaft der EU durch eine reaktionsfähige und resiliente europäische Verteidigungsindustrie, JOIN(2024) 10 final.

⁶³ Verordnung (EU) 2025/2643 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2025 zur Einrichtung des Programms für die europäische Verteidigungsindustrie und eines Rahmens für Massnahmen zur Gewährleistung der zeitnahen Verfügbarkeit von und Versorgung mit Verteidigungsgütern («EDIP-Verordnung»).

⁶⁴ Dieser Trend war schon recht bald erkennbar. Siehe hierzu beispielsweise Bernard, La communautarisation de la défense européenne dans le contexte de la guerre en Ukraine, *Revue trimestrielle de droit européen* 2023, 325.

nern, die sich bislang hauptsächlich auf die Arbeitsebene beschränkten. (Wie) fügt man sich beispielsweise in die neuen rüstungsindustriellen Dynamiken ein, um den Anschluss nicht zu verlieren? Die rüstungspolitische Strategie des Bundesrates vom Juni 2025 äussert jedenfalls deutlich die Befürchtung, dass der «Schweiz [...] als Nicht-EU-Mitglied und [durch ihre] rigiden Rahmenbedingungen für Kriegsmaterialexporte [droht], bei den rüstungsindustriellen Kooperationsformaten aussen vorzubleiben und die graduelle Entwicklung in Richtung eines stärker integrierten Binnenmarktes im Rüstungsbereich zu verpassen.»⁶⁵ Selbige Strategie merkt zudem mit Blick auf die europäischen Partner an, dass es hier seit 2022 – als die Schweiz aus Gründen der Neutralität die Wiederausfuhr (durch europäische Staaten) von schweizerischem Kriegsmaterial in die Ukraine ablehnte⁶⁶ – wesentliche Veränderungen gegeben hat. So wird berichtet, dass in der Schweiz ansässige Rüstungsunternehmen zunehmend aus den Lieferketten von Systemlieferanten und von Beschaffungsvorhaben europäischer Regierungen ausgeschlossen würden, da man die Befürchtung hege, im Fall eines Konfliktes von der Schweiz nicht mehr mit Rüstungsgütern beliefert zu werden. Für die Rüstungsindustrie der Schweiz, welche durch ihre industriellen Kernfähigkeiten und Kapazitäten zur Einsatz- und Durchhaltefähigkeit der schweizerischen Armee beitragen soll, ist das ein zunehmendes Problem, das sich letztlich auch auf die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz negativ durchschlagen dürfte. Und so wird in der rüstungspolitischen Strategie eindeutig darauf verwiesen, dass internationale Kooperationen im rüstungsindustriellen Bereich essentiell sind.⁶⁷ Rüstungsindustrielle Kooperation wird sogar zu einem der Ziele der Strategie erhoben und als Element der eigenen Sicherheit und Unabhängigkeit ausgewiesen.⁶⁸ Zudem gibt es seit Juni 2025 ein Mandat des Bundesrats, mit der EU im Sicherheits- und Verteidigungsbereich Verhandlungen für eine Partnerschaft aufzunehmen.⁶⁹ Eine solche Partnerschaft würde es der Schweiz ermöglichen, mit mehr als 35% an bestehenden und künftigen rüstungsindustriellen Programmen der EU teilzunehmen, insbesondere SAFE. So erstaunt es nicht, dass der

⁶⁵ Schweizerische Eidgenossenschaft, Die Rüstungspolitik der Schweiz im Wandel – Rüstungspolitische Strategie des Bundesrates, BBl 2025 2151, 20.06.2025, (7).

⁶⁶ Über die rechtliche Einordnung der Neutralität bei völkerrechtswidrigen Kriegen, siehe Saxer in Hilpold 216.

⁶⁷ Schweizerische Eidgenossenschaft, Die Rüstungspolitik der Schweiz im Wandel – Rüstungspolitische Strategie des Bundesrates, BBl 2025 2151, 20.06.2025, (11).

⁶⁸ Schweizerische Eidgenossenschaft, Die Rüstungspolitik der Schweiz im Wandel – Rüstungspolitische Strategie des Bundesrates, BBl 2025 2151, 20.06.2025, (12).

⁶⁹ Beschluss des Bundesrates bei seiner Sitzung vom 25. Juni 2025. Für weitere Informationen, siehe Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS, Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft: Bundesrat will Sondierungsgespräche mit der EU <<https://www.sepos.admin.ch/de/newnsb/sHxHxYhqwno7>> (Stand 25.06.2025).

Vernehmlassungsentwurf der Sicherheitsstrategie Schweiz 2026, der im Dezember 2025 veröffentlicht wurde, klarstellt, dass «der Bund eine Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft mit der EU und die Beteiligung an Beschaffungsinitiativen der EU an[strebt], um die Interoperabilität zu erhöhen und der Schweizer Rüstungsindustrie den Zugang zum europäischen Rüstungsmarkt zu erleichtern.»⁷⁰ Allerdings scheinen die Gespräche über eine solche Partnerschaft ins Stocken geraten zu sein. In der Tat gestalten sich die Beziehungen EU–Schweiz seit Längerem als schwierig, allerdings würde eine Bestandsaufnahme dieser Beziehungen den Rahmen des vorliegenden Beitrages sprengen. Zusätzlich sollen bereits bestehende Kooperationsformate mit EU-Akteuren gestärkt werden, wie etwa mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA),⁷¹ sowie im Rahmen von PESCO.⁷² Ausserdem besteht seit 2023 auf politischer Ebene ein Dialogforum zu Sicherheit und Verteidigung (*Security and Defence Dialogue*) mit dem Auswärtigen Dienst der EU. Darüber hinaus ist angedacht, den (personellen) Austausch mit militärischen Strukturen innerhalb der NATO und auch der EU auszubauen.⁷³

G. Governance der EU-Verteidigungsintegration: Chancen und Risiken

Das Streben nach «Verteidigungsbereitschaft» in der EU wirft nicht nur grundlegende Fragen für die Schweiz mit Blick auf ihre Kooperation und Koordination mit europäischen Partnern auf, sondern hält auch einige Herausforderungen für die EU-Governance bereit. Tatsächlich verändert der zunehmende Rückgriff auf supranationales EU-Recht und supranationale Akteure anstelle von zwischenstaatlichen GSVP-Vereinbarungen und Strukturen die europäische Verteidigungsgovernance grundlegend. Dies geschieht ohne Vertragsrevision. Vielmehr sehen wir ein neues Zusammenspiel unterschiedlicher rechtlicher Bestimmungen: Die einschlägigen zwischenstaatlichen und supra-

⁷⁰ Schweizerische Eidgenossenschaft, Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026 [Vernehmlassungsentwurf], 12.12.2025, (M42).

⁷¹ Mit der EDA besteht seit 2012 eine administrative Rahmenvereinbarung, die 2025 überarbeitet wurde. Die Schweiz nimmt derzeit an mehreren Arbeitsgruppen und Projekten sowie Ausbildungsprogrammen teil. Auch ist die Schweiz 2024 dem *Hub for EU Defence Innovation* (HEDI) innerhalb der EDA beigetreten.

⁷² Seit 2024 nimmt die Schweiz an den PESCO-Projekten «Military Mobility» und «Cyber Ranges Federation» teil. Für nähere Informationen, siehe Schweizerische Eidgenossenschaft, Der Bundesrat genehmigt die Teilnahme der Schweiz an zwei PESCO-Projekten <<https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=102126>> (aufgerufen am 22.01.2026).

⁷³ Schweizerische Eidgenossenschaft, Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026 [Vernehmlassungsentwurf], 12.12.2025, (M44).

nationalen Elemente der europäischen Verteidigung interagieren und verstärken sich gegenseitig, wodurch eine neue Dynamik entsteht. Besonders deutlich wird dies, wenn man sich vor Augen führt, auf welchen Rechtsgrundlagen jüngst ergriffene, zentrale Massnahmen und Programme im Rüstungsbereich fassen. Durch ihre Beteiligung am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Rat haben die Mitgliedstaaten verteidigungsrelevante Massnahmen auf der Grundlage einer zunehmenden Zahl von Rechtsgrundlagen des AEUV verabschiedet, insbesondere in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit (Artikel 173 Absatz 3 AEUV), Forschung und Entwicklung (Artikel 182 Absatz 4 AEUV), Zusammenarbeit mit Drittländern (Artikel 212 AEUV) und Harmonisierung (Artikel 114 AEUV). Aussergewöhnliche Massnahmen bei gravierenden Schwierigkeiten (Artikel 122 Absatz 2 AEUV) dienen mit Zustimmung der Mitgliedstaaten ebenfalls als Rechtsgrundlage. Das angedachte Finanzhilfepaket für die Ukraine ergänzt diese Liste noch um Artikel 332 AEUV: Da das dem Hilfspaket zugrundeliegende Konstrukt die Verstärkte Zusammenarbeit gemäss Artikel 30 EUV ist, werden Regelungen zur Ausgabenlast im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit für die auftretenden Kosten des Hilfspakets als Rechtsgrundlage aufgeführt. Aus Governanceperspektive ergeben sich aus der Bemühung einer Vielzahl neuer Rechtsgrundlagen verschiedene Chancen und Risiken.

Die erste Herausforderung betrifft die Entscheidungsfindung, zu der das Primärrecht eindeutig ist: Für die GSVP gilt das Einstimmigkeitsprinzip (Artikel 31 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 31 Absatz 4 und Artikel 42 Absatz 4 EUV). Während neutrale Mitgliedstaaten seit 2022 wiederholt konstruktive Stimmenthaltung praktizierten, haben pro-russische Regierungen (insb. Ungarn) ihr Vetorecht genutzt, bzw. mit dessen Nutzung gedroht. Die Frage, wie die Abstimmungsmodalitäten *à droit constant* angepasst werden könnten, um eine anhaltende Blockade von Verteidigungsmassnahmen durch bestimmte Mitgliedstaaten zu umgehen, bleibt zentral. Eine praktische Lösung zur Neutralisierung solcher Blockaden muss jedoch noch gefunden werden. Obwohl Einstimmigkeit nach wie vor ein Hindernis darstellt, sei hier angemerkt, dass das Primärrecht einige (wenige) und bislang kaum genutzte Szenarien vorsieht, die eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit in GSVP-Entscheidungsprozessen ermöglichen. Hierzu zählen gewisse Entscheidungen im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), im Kontext der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), oder bei der Einrichtung eines Startfonds für GSVP-Aktivitäten gemäss Artikel 41 Absatz 3 EUV.⁷⁴

⁷⁴ Für eine detaillierte Beschreibung der möglichen Anwendung von Mehrheitsbeschlüssen in der GSVP, siehe: Moser, Transforming defence into an asset for safeguarding the EU's normative core, Common Market Law Review 632, 209.

Eine zweite rechtliche Herausforderung betrifft die Finanzierung, insbesondere das Ausmass, in dem der EU-Haushalt Verteidigungsmassnahmen oder verteidigungsbezogene Vorhaben finanzieren kann. Artikel 41 Absatz 2 EUV, der Haushaltsausgaben für «[operative] Ausgaben, die sich aus Massnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ergeben» ausschliesst, wird tendenziell als generelles Verbot von EU-Verteidigungsausgaben ausgelegt. Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass diese Annahme zu restriktiv ist. Insbesondere ein Vergleich der unterschiedlichen Sprachversionen lässt die Vermutung zu, dass die besagte Vertragsbestimmung die Verwendung von EU-Haushaltsmitteln für die GSVP nicht gänzlich unterbinden möchte, sondern vielmehr die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten widerspiegelt, dem Europäischen Parlament die Kontrolle über operative militärische Aktivitäten zu übertragen.⁷⁵ Auch vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der Bestimmung erscheint es plausibel, dass sich der Begriff «Massnahmen» (im Französischen und Englischen jeweils «Operationen») auf «militärische Einsätze» im Sinne der in Artikel 43 Absatz 1 EUV verankerten Petersberg-Aufgaben (also auf diverse Formen von militärischen Entsendungen im Rahmen von «peace operations») bezieht und nicht auf jegliche verteidigungsbezogene «Massnahmen», die Ausgaben verursachen. Für diese Lesart spricht auch die Praxis. Tatsächlich können zivile GSVP-Missionen für operative Ausgaben auf den EU-Haushalt zurückgreifen. Darüber hinaus finanziert der EU-Haushalt bereits teilweise Aktivitäten «mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen», die nicht mit Einsätzen verbunden sind, wie beispielsweise das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg. Allerdings hat die Kommission in Ermangelung einer ausdrücklichen oder «allgemeinen» Rechtsgrundlage für die Finanzierung verteidigungsbezogener Initiativen und Programme verschiedene Bestimmungen des AEUV (siehe oben) herangezogen.

In diesem Zusammenhang ist auch wichtig zu erwähnen, dass diese Initiativen und Programme einen zunehmenden Anteil der EU-Gelder in den Verteidigungsbereich bzw. in rüstungsindustrielle Programme lenken. Frühere, aus dem EU-Haushalt finanzierte Programme, waren von vergleichsweise bescheidenem Umfang, darunter EDIRPA (310 Millionen Euro), ASAP (500 Millionen Euro), EDIP (1,5 Milliarden Euro) und der EDF (8 Milliarden Euro). Im Gegensatz dazu stellt das SAFE-Instrument den Mitgliedsstaaten über rückzahlungspflichtige Darlehen Finanzmittel für die gemeinsame Beschaffung militärischen Materials in Höhe von bis zu 150 Milliarden Euro zur Verfügung.⁷⁶

⁷⁵ Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy* 76.

⁷⁶ Für weitere Informationen zu den Neuerungen hinsichtlich der Verteidigungsausgaben im EU-Kontext, siehe *Van den Bogaert/Borger*, *Hanging Together in Times of War: Europe's Budgetary Powers at the Service of Defence*, *Common Market Law Review* 63, 287.

Auch Mittel aus den Kohäsionsfonds können künftig in gewissem Umfang für Massnahmen mit Verteidigungsbezügen ausgegeben werden,⁷⁷ wodurch weitere Finanzierungsquellen erschlossen wurden. Darüber hinaus könnten Lockerungen der Schuldenregeln im Rahmen der nationalen Ausnahmeregelung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zusätzliche 650 Milliarden Euro für nationale Verteidigungsausgaben freisetzen; 16 Mitgliedstaaten haben bereits die Aktivierung beantragt.⁷⁸ Auch das vorgeschlagene Finanzhilfepaket für die Ukraine für die Jahre 2026 und 2027 eröffnet neue Wege: Die 90 Milliarden Euro, die jeweils jährlich ausgezahlt werden sollen, entstammen einem speziell dafür eingerichteten Darlehensinstrument.⁷⁹

Diese erhöhten supranationalen Ausgaben mit Verteidigungsbezügen werfen eine dritte Herausforderung für die Regierungsführung in Form der parlamentarischen Kontrolle auf, eröffnen jedoch zugleich auch eine Chance. Während das Europäische Parlament in der GSVP eine vergleichsweise begrenzte Rolle spielt,⁸⁰ eröffnet Gesetzgebung zu verteidigungsrelevanten Themen über den zwischenstaatlichen GSVP-Rahmen hinaus einen neuen parlamentarischen Handlungsspielraum. Denn das Europäische Parlament fungiert(e) bei den auf dem AEUV basierenden Verteidigungsinstrumenten (mit Ausnahme von SAFE) als Mitgesetzgeber. Somit hat sich die parlamentarische Beteiligung an der Gestaltung der EU-Verteidigung insgesamt erheblich ausgeweitet. Auch wenn die Einzelheiten der Umsetzung ausserhalb der Kontrolle des Europäischen Parlaments liegen, da die Kommission diese Instrumente nach ihrer Verabschiedung mittels Durchführungsrechtsakte (Artikel 291 AEUV) implementiert, kann es durch seine Gesetzgebungsbefugnisse dennoch einen umfassenderen Einfluss auf die Verteidigungsbedingungen der EU nehmen.

In ähnlicher Weise haben jüngste Initiativen zu rüstungsindustriellen Angelegenheiten der EU die Bedingungen für die gerichtliche Überprüfung verbessert. Während der Umfang der gerichtlichen Überprüfung durch die EU-Justiz im Bereich der GASP und der GSVP begrenzt ist – zumindest grundsätzlich, da

⁷⁷ Siehe Verordnung (EU) 2025/1914 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2025 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1058 und (EU) 2021/1056 in Bezug auf spezifische Massnahmen zur Bewältigung strategischer Herausforderungen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung [2025].

⁷⁸ Nämlich Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

⁷⁹ Europäische Kommission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council implementing enhanced cooperation on the establishment of the Ukraine Support Loan for 2026 and 2027, COM(2026) 20 final.

⁸⁰ Moser/Blockmans, The Untapped Role of the European Parliament in Common Security and Defence Policy, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 84, 585.

der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) seine Zuständigkeit in diesem Bereich im Laufe der Zeit erheblich ausgeweitet hat⁸¹ –, ist seine Zuständigkeit für Massnahmen auf der Grundlage des AEUV eindeutig. Das Europäische Parlament hat bereits einen Antrag beim EuGH gestellt, in dem es die Anwendung von Artikel 122 Absatz 2 AEUV als Rechtsgrundlage für die SAFE durch die Kommission anfecht.

H. Strategie für die Zukunft: Bricolage statt Nostalgie

Die europäische Verteidigungsintegration leidet seit Langem unter selbstverschuldeter Leistungsschwäche, da die Mitgliedstaaten Souveränität vor Effizienz stellen und sich mit suboptimalen Lösungen zufriedengeben. Um voranzukommen, müssen die Europäer eine grundlegende Wahrheit erkennen: Eine unzureichende Verteidigungsintegration der EU untergräbt die Souveränität, anstatt sie zu stärken. Dies mag angesichts der Weltlage zunehmend einleuchtend erscheinen, stellt jedoch eine radikale Abkehr von früheren Mustern der Verteidigungsintegration dar, die durch zwischenstaatliche Delegation, die Vorrangstellung der Praxis vor dem Recht, die Institutionalisierung vor dem Aufbau von Fähigkeiten sowie durch chronisches Zögern geprägt waren.⁸²

Anstatt sich – auch mit Blick auf die Ukraine und Grönland – Lethargie oder Defätismus hinzugeben, muss die EU alle verfügbaren Ressourcen nutzen, um ihre Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Zukunft zu sichern. Ob dies allein im Rahmen der GSVP und mit flankierenden, supranationalen Massnahmen zu erreichen sein wird, bleibt offen. Es besteht immer die Möglichkeit, in Ergänzung zur GSVP ein völkerrechtliches Abkommen ausserhalb der EU nach dem Vorbild der «Koalition der Willigen» zur Unterstützung der Ukraine zu schliessen, das die Verteidigungszusammenarbeit über die EU hinaus ausweiten und möglicherweise auch das Vereinigte Königreich und Kanada einbeziehen würde. Auch die Schaffung eines Europäischen Sicherheitsrates wurde erwähnt.⁸³ In der Schweiz jedenfalls möchte man sich von Regierungsseite stärker in die europäische Sicherheitsarchitektur einbringen

⁸¹ Moser/Rittberger, The CJEU and EU (de-)constitutionalization—unpacking jurisprudential responses, *International Journal of Constitutional Law* 20, 1038.

⁸² Moser, Accountability in EU Security and Defence. The Law and Practice of Peacebuilding (2020) 29–41; Major/Möling, The EU's military legacy—Over-institutionalised, under-equipped and strategically divided, in Fiott (Hrsg.), The EU's legacy and ambition in security and defence (2020); Dijkstra, Policy-Making in EU Security and Defence: An Institutional Perspective (2013).

⁸³ Europäische Kommission, Speech by Commissioner Kubilius at the Folk och Försvar – National Conference 2026 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_26_69> (Stand 11.01.2026).

und den (personellen) Austausch mit militärischen Strukturen innerhalb der EU stärken.⁸⁴

Unabhängig davon, wie die EU ihre Verteidigungsdimension stärkt, bleibt eine zentrale Herausforderung: die Beziehungen zur NATO und zu den USA. Seit der Einführung der GSVP im Jahr 1999 bestehen Spannungen hinsichtlich der Frage, ob die Verteidigungspolitik der EU eine Doppelung oder eine Abkoppelung von der NATO darstellt. Gemäss den Verträgen muss die Verteidigungspolitik der EU im Einklang mit den Verpflichtungen im NATO-Kontext durchgeführt werden (Artikel 42 Absatz 2 und Artikel 42 Absatz 7 EUV). Auch im Strategischen Kompass wird die NATO als eine Säule der europäischen Sicherheit anerkannt, insbesondere im Hinblick auf die kollektive Verteidigung. Seit Jahrzehnten ist Europa in Bezug auf seine Sicherheit und Verteidigung über die NATO von den USA abhängig, doch wachsen die Zweifel an der langfristigen Tragfähigkeit des Bündnisses und dem Ausmass der Unterstützung durch die USA in Krisenzeiten. Die Lage in Grönland zeigt, dass eine übermässige Abhängigkeit von den USA die Sicherheit Europas eher gefährdet, anstatt sie zu gewährleisten.

Angesichts der Fragilität der transatlantischen Beziehungen ist es nun unerlässlich, die strategische und operative Autonomie der EU zu stärken.⁸⁵ Mehr als 20 Jahre nach der Einführung der GSVP sollte die EU ein ständiges militärisches Hauptquartier für exekutive Militäroperationen einrichten.⁸⁶ Dies würde die NATO nicht ersetzen, deren nukleare Abschreckung nach wie vor von entscheidender Bedeutung ist, sondern signalisieren, dass Europa bereit ist, die Hauptverantwortung für seine eigene Sicherheit zu übernehmen. Gleichzeitig müssen sich die Europäer darauf vorbereiten, zentrale NATO-Aufgaben zu übernehmen, die bislang von den USA wahrgenommen wurden, insbesondere solche, die mit Kommandoaufgaben verbunden sind. Dadurch wird sichergestellt, dass das Bündnis auch dann weiterhin als Rückgrat der europäischen Sicherheit und Verteidigung fungieren kann, wenn die Unterstützung der USA nachlässt oder ganz wegfällt.⁸⁷ Auch wenn es sich hierbei eher um eine poli-

⁸⁴ Schweizerische Eidgenossenschaft, Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026 [Vernehmlassungsentwurf], 12.12.2025, (M44).

⁸⁵ Wertheim, *The End of Illusion: Why Europe Needs Independence from the United States*, Survival 67, 39.

⁸⁶ Gegebenenfalls kann dies durch die Ausweitung des Mandats der Militärischen Planungs- und Durchführungsfähigkeit (MPCC) erreicht werden, die derzeit lediglich nicht-exekutive militärische Aktivitäten leitet.

⁸⁷ Schmitt, *Défense de l'Europe: la nouvelle crise des fondements, politique étrangère* 3:2025, 77; CEPS, *Roadmap towards a common defence for Europe—Analysing eight governance models*, 06.2025.

tische als um eine rechtliche Veränderung handelt, ist es wichtig zu betonen, dass keine rechtlichen Hindernisse bestehen.

Die Schweiz unterhält seit nunmehr drei Jahrzehnten eine Partnerschaft mit der NATO, nämlich im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP, seit 1996). Auf der Grundlage des Zusatzberichts 2022 wurde diese Kooperation und ihre strategischen Ziele im Jahr 2023 im *Individually Tailored Partnership Programme* (ITPP) festgehalten. Die Schweiz hat sogar an NATO-Einsätzen im Kosovo (KFOR) und in Afghanistan (ISAF) teilgenommen. Noch im Dezember 2025 sprachen sich sowohl Entscheidungsträgerinnen und -träger wie auch die Bürgerschaft dafür aus, diese Beziehung in Zukunft auszubauen, beispielsweise durch die Teilnahme an gemeinsamen bi- und multilateralen Übungen.⁸⁸ So wird man sich auch in Bern grundlegende Fragen darüber stellen müssen, wie die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Schweiz an die neuen geopolitischen Realitäten angepasst werden kann, einschliesslich der strittigen Frage, welche Form von Neutralität angesichts der weltpolitischen Gegebenheiten angemessen und umsetzbar ist.⁸⁹

Das wiederum führt uns zu einer weiteren Herausforderung: der Rüstungsproduktion und -beschaffung. Die Abhängigkeit einiger Mitgliedstaaten von transatlantischen Rüstungsbeschaffungen bzw. Verteidigungssystemen ist ein Hemmschuh für die EU-Integration im Verteidigungsbereich und die Rüstungsk Kooperation. Vor diesem Hintergrund ist es auch bemerkenswert, dass alle neuen EU-Programme zur Steigerung der Produktionskapazitäten und zur gemeinsamen Beschaffung im Verteidigungsbereich eine Klausel enthalten, wonach der Grossteil der Mittel – nämlich 65% – für Produkte ausgegeben werden muss, die von Unternehmen hergestellt werden, die in der EU tätig sind und ihre Führungsstrukturen dort haben. Für assoziierte Drittländer, Kandidatenländer und Länder, die eine Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft mit der EU unterzeichnet haben, beispielsweise Kanada, gelten Sonderregelungen. Sollte die Schweiz ebenfalls von den neuen Rüstungsindustriellen Finanztöpfen der EU profitieren wollen, bedürfte es eines solchen Abkommens. Dieser «Buy European»-Ansatz stösst jedoch bei einer Reihe von Mitgliedstaaten auf Widerstand, und seine praktischen Auswirkungen sind noch ungewiss. Wenn Europa jedoch ernsthaft strategische Autonomie erreichen will, so ist es nur logisch, europäischen Waffensystemen Vorrang einzuräumen. Einige Mitgliedstaaten – insbesondere Dänemark, das angesichts der Spannungen zwischen den USA und Grönland vorsichtig agiert – haben

⁸⁸ Schweizerische Eidgenossenschaft, Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026 [Vernehmlassungsentwurf], 12.12.2025, (M41; M44).

⁸⁹ Cottier et al., Manifest «Eine Neutralität für das 21. Jahrhundert», 2024.

trotz historischer Verbindungen zur US-Industrie auf europäische Beschaffungen umgestellt. Bemerkenswert ist, dass die neuen EU-Instrumente auf die Interessen und Werte der EU Bezug nehmen und festlegen, dass Auszahlungen an Auftragnehmer (in Drittstaaten) diesen nicht zuwiderlaufen dürfen.⁹⁰ Auch wenn diese Klausel ursprünglich den griechischen und zypriotischen Vorbehalten gegenüber der Türkei geschuldet ist, könnte sie auch auf andere Drittstaaten Anwendung finden. Die Überwachung der Einhaltung dieser normativen Anforderung ist jedenfalls wichtig, beispielsweise durch zivilgesellschaftliche Akteure. Schliesslich ist es wichtig, dass neuartige, mit EU-Mitteln finanzierte Beschaffungsprogramme eher europäisch als national ausgerichtet sind, um die finanziellen und operativen Ineffizienzen zu überwinden, die durch fragmentierte europäische Rüstungsgüter verursacht werden. Neben der Annäherung an die europäische Rüstungsindustrie, die zumindest vom schweizerischen Rüstungsbericht 2025 befürwortet wird, muss sich die Schweiz auch damit beschäftigen, wie sie weiterhin transatlantische Rüstungsbeschaffung betreiben will.

Es gibt keine klare Lösungsskizze für die Vielzahl von Sicherheits- und Verteidigungsproblemen, die Europa aktuell und in den kommenden Jahren zu bewältigen hat. Auch wenn man von Lissabon bis Helsinki den Zeiten nachtrauern mag, in denen man den Friedensbesitzstand für unantastbar und die transatlantischen Sicherheitsgarantien für unumstösslich hielt, so dient Nostalgie in dieser Situation keinesfalls als zukunftssträchtige Strategie. Vielmehr haben die drastischen internationalen Umwälzungen gezeigt, dass alte Denkmuster und Handlungsoptionen nicht mehr ausreichen. Es müssen deshalb neue Wege beschritten werden, um die Sicherheit und Verteidigung Europas langfristig sicherzustellen. Für die EU und ihre Mitgliedsstaaten bedeutet das vor allem, Verteidigung klar zu priorisieren und sich in *Bricolage* zu üben. Das EU-Vertragsrecht in Bezug auf Verteidigungsfragen ist veraltet und lückenhaft, wie das Einstimmigkeitserfordernis zeigt. Da eine bessere Alternative mangels Vertragsreform aber nicht in Sicht ist, müssen Lösungen im und mit dem bestehenden Rechtsrahmen gefunden werden. Und hierfür bedarf es rechtlicher Kreativität, gepaart mit politischem Willen. Auch in der Schweiz wird man neue sicherheits- und verteidigungspolitische Wege beschreiten müssen – unabhängig von der Neutralität und wie man diese ausgestalten möchte. Denn wenn die Europäerinnen und Europäer ihr Schicksal selbst gestalten wollen, anstatt dies anderen zu überlassen, müssen sie den Mut haben, Verteidigung neu zu denken und umzusetzen.

⁹⁰ Siehe beispielsweise Artikel 9 Absatz 6 der EDIRPA-Verordnung; Absätze 16 bis 18 der Präambel der SAFE-Verordnung des Rates.

EuZ

ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

28. Jahrgang

Herausgeber

Europa Institut an der
Universität Zürich
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich
Schweiz
eiz@eiz.uzh.ch

Institut für deutsches und
europäisches Gesellschafts-
und Wirtschaftsrecht der
Universität Heidelberg
Friedrich-Ebert-Platz 2
69117 Heidelberg
Deutschland

LL.M. Internationales
Wirtschaftsrecht
Universität Zürich
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. Dr. Dr. h.c. Yeşim M. Atamer, Universität Zürich (Vertrags- und Handelsrecht); Prof. (em.) Dr. Peter Behrens, Universität Hamburg (Gesellschaftsrecht); Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich (Staatsrecht und Demokratie); Prof. Dr. Michael Hahn, Universität Bern (Wirtschaftsvölkerrecht); Prof. Dr. Andreas Heinemann, Universität Zürich (Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht); Prof. Dr. Sebastian Heselhaus, Universität Luzern (Umwelt, Energie); Prof. Dr. Bernd Holznagel, Universität Münster (Telekommunikation, Medien); Prof. (em.) Dr. Dr. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck (Auswärtige Beziehungen); Prof. Dr. Andreas Kellerhals, Universität Zürich (Gemeinsame Handelspolitik); Prof. Dr. Helen Keller, Universität Zürich (EMRK); Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Löwisch, Universität Freiburg i. Br. (Arbeits- und Sozialrecht); Prof. Dr. Francesco Maiani, Universität Lausanne (Strafjustiz und öffentliche Verwaltung); Prof. Dr. René Matteotti, Universität Zürich (Steuerrecht); Prof. Dr. Frank Meyer, Universität Heidelberg (int. Strafprozessrecht); Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg (Binnenmarkt und Industriepolitik); Prof. Dr. Matthias Oesch, Universität Zürich (Institutionelles, Rechtsstaatlichkeit); Prof. Dr. Roger Rudolph, Universität Zürich (Arbeits- und Privatrecht); Prof. Dr. Florent Thouvenin, Universität Zürich (Datenschutz); Prof. Dr. Rolf H. Weber, Universität Zürich (Digitale Transformation); Prof. (em.) Dr. Roger Zäch, Universität Zürich (Konsumentenschutz)

Redaktion

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt (Leitung)

MLaw Sophie Tschalèr

Dr. Wesselina Uebe, Rechtsanwältin

Dr. Petra Bitterli

Urheberrechte

Alle Beiträge in diesem Open Access-Journal werden unter den Creative Commons-Lizenzen CC BY-NC-ND veröffentlicht.

Cover-Foto: Fer Troulik, [Unsplash](#)

Erscheinungsweise

EuZ – Zeitschrift für Europarecht erscheint zehnmal jährlich online. Die Leitartikel werden zu Beginn des Folgejahres zusätzlich in Form eines Jahrbuchs als eBook sowie im Wege des print on demand veröffentlicht.

Zitierweise

EuZ, Ausgabe 1/2025, A 1.

ISSN

1423-6931 (Print)

2813-7833 (Online)

Kontakt

EIZ Publishing c/o Europa Institut an der Universität Zürich

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt

Bellerivestrasse 49

8008 Zürich

Schweiz

eiz@eiz.uzh.ch

Version 1.00-20260303

DOI

Carolyn Moser, Europas Verteidigung in der multipolaren Welt – Stand und Perspektiven der EU-Verteidigungsintegration und deren Implikationen für die Schweiz, <https://doi.org/10.36862/6WSK-8C9S>