BULLETIN 2018

ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

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

CSS
ETH Zurich

ETH zürich

Das Bulletin und andere Publikationen des Center for Security Studies (CSS) können über http://www.css.ethz.ch bestellt werden und sind dort auch im Volltext verfügbar.

Herausgeber Bulletin 2018: Christian Nünlist und Oliver Thränert
Serienherausgeber Bulletin: Andreas Wenger
Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich

Center for Security Studies (CSS)
Haldeneggsteig 4, IFW
CH-8092 Zürich
E-Mail: nuenlist@sipo.gess.ethz.ch

Die im «Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik» wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autorinnen und Autoren dar.

Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni
Lektorat: Fabien Merz, Christian Nünlist, Benno Zogg
Übersetzung: Interserv, Zürich
Foto auf Seite 19: VBS

ISSN 1024-0608
ISBN 978-3-905696-65-3

BULLETIN 2018 ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT

Die Unsicherheit im strategischen Umfeld der Schweiz wächst. Die europäische Sicherheitsordnung ist, wie spätestens seit 2014 deutlich sichtbar wurde, beschädigt, und das regel- und wertebasierte euroatlantische Sicherheitssystem wird herausgefordert. Der Übergang von der unipolaren *Pax Americana* einer liberalen Weltordnung zu einem multipolaren Mächtegleichgewicht und dem relativen Machtverlust des Westens wird begleitet von einer inhärenten Schwächung der westlichen Demokratien. Der Westen und Europa sind verunsichert, die Gesellschaften polarisiert. Es mangelt an Vertrauen in den Staat und die Eliten, und auch die traditionellen Medien haben ihre Deutungshoheit im Zeitalter von Sozialen Medien und «Fake News» stark eingebüsst.

Unsichere Zeiten sind auch für die Schweiz keine guten Neuigkeiten. Die Schweizer Sicherheitspolitik ist seit einigen Jahren wieder stärker gefordert als in dem relativ ruhigen Vierteiljahrhundert nach 1989/90. Verteidigungsminister Guy Parmelin liess im Mai 2018 verlauten, dass die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Russland und dem transatlantischen Westen «aller Wahrscheinlichkeit nach noch nicht auf dem Tiefpunkt angelangt» sei.[1] In der Tat wurden die russisch-schweizerischen Beziehungen in diesem Jahr einer beispiellosen Belastungsprobe unterzogen. Im Kontext der «Skripal»-Affäre wurde das Land beziehungsweise das renommierte Labor Spiez vom russischen Aussenminister frontal verbal angegriffen.[2] Russland ist nach helvetischem Sprachlaut immer noch ein strategischer Partner der Schweiz,[3] aber dieser schwierige Partner involvierte die Schweiz direkt in einen Propagandakrieg und schreckte offenbar auch vor einem Hackerangriff auf das Labor Spiez nicht zurück. Im September 2018 wurden Vorwürfe laut, russische Agenten hätten das Chemielabor Spiez und die Welt-Anti-Doping-Agentur in Lausanne ausspionieren wollen – Aussenminister Ignazio Cassis sprach von «aussergewöhnlichen Aktivitä-

1 NDB, *Sicherheit Schweiz: Lagebericht 2018 des Nachrichtendienstes des Bundes* (Bern: NDB, 2018), S. 5.

2 «Russland greift die Skripal-Untersuchung frontal an und zieht die Schweiz in die Kontroverse hinein», in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ),* 16.4.2018.

3 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2017,* 21.2.2018, S. 1821.

ten» Russlands und weigerte sich, einige russische Diplomaten zu akkreditieren. Russland bestellte den Schweizer Botschafter Yves Rossier ein und akkreditierte gleichermassen Schweizer Diplomaten nicht. Die Beziehungen zwischen Bern und Moskau nahmen erheblichen Schaden.[4]

Die neutrale Schweiz ist zudem vermehrt zu schwierigen Positionsbezügen gezwungen. Zuletzt war dies etwa im Fall des Atomwaffenverbotsvertrags deutlich zu sehen. Im Juli 2017 stimmte die Schweiz zusammen mit 122 anderen Nichtkernwaffenstaaten dem UNO-Vertrag für ein umfassendes Atomwaffenverbot (TPNW) zu, wenn sie damals auch in einer Erklärung auf zahlreiche offene Fragen hinwies. Im August 2018 entschied der Bundesrat einer interdepartemental abgestützten Studie zu folgen, welche zum Schluss gekommen war, dass derzeit die Gründe gegen einen Beitritt der Schweiz die potenziellen Chancen eines Beitritts überwiegen. Bemerkenswerterweise argumentierte der Bundesrat vor allem auch aus sicherheitspolitischer Warte: Im Kriegsfall wäre die Abstützung auf eine nukleare Abschreckung nicht länger garantiert und der stark polarisierende Nuklearbann könnte den NPT-Vertrag schwächen.[5] Die Position des Bundesrates ist innenpolitisch umstritten – das IKRK hatte eindringlich zum Beitritt zum Atomwaffenverbotsvertrag aufgefordert und auch der Nationalrat befürwortete im Juni 2018 mehrheitlich eine Unterzeichnung und Ratifikation.

Nicht nur ist das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz unvorhersehbarer und unstabiler geworden. Auch am Wert von Multilateralismus und internationaler Kooperation, seit 1990 Richtschnur der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik, wird derzeit in der Weltpolitik mehr und mehr gezweifelt. In den internationalen Beziehungen weht ein rauer Wind und die Zeichen stehen eher auf Konfrontation und Spannungen denn auf Kooperation und Dialog.

Im neusten Sicherheitsbericht des NDB werden die anhaltend erhöhte Terrorismusbedrohung und die Bedrohung im Cyberraum als Brennpunkte der Schweizer Sicherheitspolitik betont.[6] Es ist in der Tat zu erwarten, dass die Bedrohung durch den Terrorismus in Westeuropa

4 «Russland bestellt Schweizer Botschafter ein», in: *NZZ,* 18.9.2018.

5 EDA, *Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse des UNO-Kernwaffenverbotsvertrags,* 30.6.2018, S. 7.

6 NDB, *Sicherheit Schweiz,* S. 5.

und damit auch der Schweiz auf absehbare Zeit andauern wird. Als stark globalisierter und vernetzter Wohlstandsstaat ist die Schweiz zudem im Cyberbereich verwundbar, was auch zur Durchsetzung politischer Ziele genutzt werden könnte.

Es sind aber auch positive Anzeichen und erste Hoffnungsschimmer erkennbar, dass zumindest die instabile Lage an der südlichen Peripherie Europas zuletzt wieder etwas stabiler geworden ist. Einerseits haben die irregulären Migrationsbewegungen nach Europa gegenüber 2015/16 drastisch abgenommen, von über einer Million (2015) über 382'000 (2016) auf 186'000 (2017). Mit 63'000 irregulären Ankünften in Europa im ersten Halbjahr 2018 hält der abnehmende Trend weiterhin an.[7] Anderseits haben auch die Anzahl und Intensität dschihadistisch motivierter Terroranschläge in Westeuropa 2018 im Vergleich zur Periode 2015 bis 2017 deutlich abgenommen, unter anderem auch weil 98 Prozent des durch den IS besetzten Territoriums in Syrien und im Irak wieder zurückgewonnen und die Vision eines Kalifats als Utopie entlarvt werden konnte.[8]

Im Interview, welches das «Bulletin 2018» eröffnet, erwähnt Armeechef **Philippe Rebord**, dass ihm an erster Stelle die Renaissance der Machtpolitik Sorgen bereite. Er hätte gerne für die Schweiz eine Art Beobachtungsrecht bei NATO-Übungen zur kollektiven Verteidigung bei einem Angriff auf ein Bündnismitglied. Daneben erwähnt Korpskommandant Rebord die Migrationsproblematik, Naturkatastrophen, die Cyberbedrohung und Terroranschläge als grösste Bedrohungen für die Sicherheit der Schweiz. Für den studierten Historiker ist klar: «Die Schweiz ist keine Insel.» Da die aktuellen Bedrohungen weitestgehend transnational und international seien, brauche es internationale Kooperation, um dagegen zu wirken. Der Armeechef will, dass die Schweizer Armee sich neben dem Einsatz im Kosovo («Swisscoy») an einem zweiten Ort in Kompaniestärke einsetzt, um ein zweites Bein in der internationalen Friedensförderung aufzubauen.

7 Lisa Watanabe, «Contracting Out: The EU's Migration Gamble», in: *CSS Analysis on Security Policy* Nr. 230 (2018).

8 Peter Neumann (King's College, London), Vortrag gehalten an der ETH-Tagung zur Sicherheitspolitik zum Thema «Jihadi Networks in Switzerland», 25.5.2018.

Im ersten Hauptbeitrag geht **Benno Zogg** der Frage nach, wie sich die drei zentralen Staaten zwischen Russland und dem Westen – die Ukraine, Belarus und Moldawien – seit der Zäsur von 2014 im geopolitischen Ringen zwischen Ost und West verhalten haben und wie die Schweiz diese «Zwischenländer» in ihrer delikaten Lage konkret unterstützt. Er kommt zum Schluss, dass sich das Engagement der Schweiz seit 2014 intensiviert hat und die Ukraine gar zu einem eigentlichen Schwerpunkt einer breiten Schweizer Kooperation ausgebaut worden ist.

Im zweiten Beitrag diskutiert **Matthias Leese** die kontroverse Thematik von «Predictive Policing». Die «vorausschauende Polizeiarbeit» hat auch bei Schweizer Polizeien Einzug genommen. Dabei wird mithilfe der zeitnahen Analyse von digitalen Daten versucht, die Wahrscheinlichkeit von Straftaten zu prognostizieren und durch präventive Massnahmen zu verhindern. In der Schweiz geht es vorderhand nicht um personalisierte Risikoprofile und der Verarbeitung von personenbezogenen Daten, sondern um raumbezogene Analysemodelle, die zurzeit einzig im Deliktfall Wohnungseinbruchdiebstahl verwendet wird.

Im dritten Beitrag widmet sich **Fabien Merz** der Cybersicherheit. Die Schweiz hat im April 2018 die neue Cyberstrategie (NCS 2018–2022) vorgestellt. Ein übergeordnetes Leitmotiv der NCS 2018–2022 ist dabei die Ausweitung der Rolle des Staates bei der Bereitstellung von Cybersicherheit, insbesondere die subsidiäre Unterstützung für Unternehmen sowie die Sensibilisierung der Bevölkerung. Dabei stellen sich unabhängig vom lokalen Kontext zahlreihe Herausforderungen. Da sich Israel schon seit längerem mit ähnlichen Problemstellungen beschäftigt, erscheint es sinnvoll, die Erfahrungen Israels in diesem Bereich näher zu betrachten. Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse bieten interessante Anhaltspunkte für die Schweiz.

Im vierten Beitrag steht die Schweiz selbst Modell, und zwar als Erfolgsgeschichte im Umgang mit religiös geprägten Konflikten. **Angela Ullmann** analysiert die schweizerische Friedenspolitik in der Bearbeitung von Konflikten mit religiösen Dimensionen und leitet sieben religionsspezifische Grundsätze ab, die anhand von zwei Fallbeispielen illustriert werden: 1) intra-buddhistischer Dialog in Thailand; 2) Workshop-Reihe mit Teilnehmenden von Ländern in Nordafrika und des Mittleren Ostens.

Wie jedes Jahr stellen wir auch in dieser Bulletin-Ausgabe laufende Projekte des Center for Security Studies (CSS) vor – und zwar drei Auftragsstudien. 1) Das CSS beteiligt sich aktiv an dem im Juni 2018 vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) lancierten **Dialog zu verantwortungsbewusstem Verhalten im Cyberraum** («Geneva Dialogue»). Konkret unterstützt das CSS das EDA bei der Erstellung eines sogenannten Rahmendokuments sowie der Durchführung von Expertenworkshops. 2) Im Auftrag des Bundesamtes für Rüstung armasuisse hat das CSS 2017/18 eine vergleichende Grundlagenstudie zur **aktuellen Entwicklung der Rüstungspolitiken** im europäischen Umfeld der Schweiz verfasst. Dabei wurden die Fälle Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien und Österreich untersucht und in den jeweiligen Hauptstädten Interviews mit Vertretern nationale Beschaffungsbehörden und Expert*innen durchgeführt. 3) Im Auftrag des EDA untersuchte das CSS 2017/18 die Bedeutung und das Entwicklungspotenzial der **Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit** (SOZ) als gestaltende Kraft in einer sich schnell verändernden Weltregion, die auch für die Schweiz immer wichtiger wird. Von einer formellen Partnerschaft mit der SOZ rät die CSS-Studie ab, denn eine solche erscheint für die Schweiz derzeit weder möglich noch erstrebenswert. Aber die bilateralen Beziehungen zu China, Russland und den zentralasiatischen Ländern sollen ausgebaut und inhaltlich individuell ausgestaltet werden.

Wir danken allen Autor*innen für ihre Beiträge. CSS-Direktor Prof. Andreas Wenger beteiligte sich aktiv am Interview mit Armeechef Philippe Rebord. Céline Barmet und Matthias Bieri transkribierten und redigierten das Interview im Nachgang. Ein herzliches Dankeschön geht auch an Miriam Dahinden-Ganzoni für das gewohnt professionelle, effiziente Layouten. Wir freuen uns über Ihr Interesse am Bulletin 2018 und wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Christian Nünlist und Oliver Thränert
Zürich, im November 2018

AVANT-PROPOS

L'insécurité grandit dans l'environnement stratégique de la Suisse. De toute évidence, l'ordre de sécurité européen se détériore depuis 2014 et le système de sécurité euroatlantique, fondé sur des règles et des valeurs, est remis en question. Le passage d'une *pax americana* unipolaire dans un ordre mondial libéral à un équilibre multipolaire des pouvoirs avec une relative perte de puissance de l'Occident s'accompagne d'un affaiblissement inhérent des démocraties occidentales. L'Occident et l'Europe sont déstabilisés, les sociétés sont polarisées. Elles ne font plus confiance aux États et aux élites, et même les médias traditionnels ont perdu une grande partie de leur suprématie à l'heure des réseaux sociaux et des «fake news».

Ces temps incertains ne sont pas de bon augure pour la Suisse non plus. Après les 25 années plutôt calmes qui ont suivi 1989/90, la politique de sécurité du pays est de nouveau confrontée à de plus grands défis. Le ministre de la Défense Guy Parmelin a laissé entendre en mai 2018 que la dégradation des relations entre la Russie et l'Occident transatlantique n'a «selon toute vraisemblance pas encore atteint son paroxysme[1]». En effet, les relations entre la Russie et la Suisse ont été, cette année, mises à plus rude épreuve que jamais. Dans le contexte de l'affaire «Skripal», le ministre russe des Affaires étrangères a frontalement attaqué la Suisse ainsi que le célèbre Laboratoire de Spiez[2]. Si la Russie reste, selon le discours suisse, un partenaire stratégique[3], ce compagnon difficile a directement impliqué la Suisse dans une guerre de propagande et n'a manifestement pas hésité à lancer des attaques informatiques contre le Laboratoire de Spiez. En septembre 2018, des agents russes ont été accusés d'avoir tenté d'espionner le Laboratoire de Spiez et l'Agence mondiale antidopage à Lausanne. Évoquant les «activités extraordinaires» de la Russie, le ministre des Affaires étrangères Ignazio Cassis a refusé d'accréditer certains diplomates russes. À la suite de cette décision, la

1 SRC, *La sécurité en Suisse: rapport de situation 2018 du Service de renseignement de la Confédération* (Berne: SRC, 2018), p. 5.

2 «Russland greift die Skripal-Untersuchung frontal an und zieht die Schweiz in die Kontroverse hinein», *NZZ,* 16.4.2018.

3 Conseil fédéral, *Rapport sur la politique extérieure 2017,* 21.2.2018, p. 1810.

Russie a convoqué l'ambassadeur suisse Yves Rossier et refusé à son tour d'accorder des accréditations à des diplomates suisses. L'incident a considérablement dégradé les relations entre Berne et Moscou[4].

En outre, la Suisse neutre se voit de plus en plus contrainte d'adopter des positions difficiles. Le récent cas du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires illustre parfaitement cette situation. En juillet 2017, la Suisse, aux côtés de 122 autres États non dotés de l'arme nucléaire, a approuvé le Traité des Nations Unies sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN), tout en attirant l'attention sur le fait que de nombreuses questions restaient en suspens. En août 2018, le Conseil fédéral a décidé de donner suite à une étude interdépartementale qui était arrivée à la conclusion que les arguments contre l'adhésion de la Suisse l'emportaient sur les avantages qu'une telle adhésion pourrait offrir. Il est intéressant de noter que les raisons politiques avancées par le Conseil fédéral ont essentiellement trait à la sécurité: en cas de guerre, la Suisse n'aurait plus la garantie de pouvoir s'appuyer sur la dissuasion nucléaire et l'interdiction des armes nucléaires, très polarisante, pourrait affaiblir le TNP[5]. La position du Conseil fédéral est controversée sur le front de la politique intérieure: le CICR avait instamment demandé l'adhésion au TIAN et la majorité du Conseil national soutenait également sa signature et sa ratification en juin 2018.

Non seulement l'environnement de sécurité de la Suisse est devenu plus imprévisible et instable, mais le multilatéralisme et la coopération internationale, valeurs qui guident depuis 1990 la politique étrangère et de sécurité de la Suisse, sont de plus en plus mis en doute sur la scène internationale. Les temps sont davantage à la confrontation et aux tensions qu'à la coopération et au dialogue.

Selon le dernier rapport du SRC sur la sécurité en Suisse, les menaces persistantes que constituent le terrorisme et les cyberattaques sont devenues deux points critiques de la politique de sécurité du pays[6]. Il faut en effet s'attendre à ce que la menace terroriste continue de peser sur l'Europe occidentale, y compris la Suisse, dans un avenir proche. Pays

4 «Russland bestellt Schweizer Botschafter ein», *NZZ,* 18.9.2018.

5 DFAE, *Rapport du groupe de travail sur l'analyse du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires,* 30.6.2018, p. 7.

6 SRC, *La sécurité en Suisse,* p. 5.

riche fortement mondialisé et interconnecté, la Suisse est également vulnérable aux cyberattaques, qui pourraient être utilisées pour atteindre des objectifs politiques.

Le fait que la situation à la périphérie sud de l'Europe se soit un peu stabilisée apporte toutefois une première lueur d'espoir. D'une part, les mouvements migratoires clandestins vers l'Europe ont considérablement diminué par rapport à 2015/16, passant de plus d'un million de personnes en 2015 à 382 000 en 2016, puis 186 000 en 2017. Avec 63 000 arrivées irrégulières en Europe au cours du premier semestre 2018, la tendance reste à la baisse[7]. D'autre part, le nombre et l'intensité des attentats terroristes à motivation djihadiste perpétrés en Europe occidentale en 2018 ont, eux aussi, considérablement chuté par rapport à la période entre 2015 et 2017. De fait, 98% du territoire occupé par l'EI en Syrie et en Irak a été reconquis et le projet de califat apparaît désormais clairement comme une utopie[8].

Dans l'entretien qui ouvre le «Bulletin 2018», le chef de l'armée **Philippe Rebord** se dit préoccupé en premier lieu par le retour d'une politique de force. Il souhaiterait que la Suisse dispose d'une sorte de droit d'observation dans les exercices de défense collective de l'OTAN en cas d'attaque contre un membre de l'Alliance. Le commandant de corps désigne également le problème des migrations, les catastrophes naturelles, les cyberattaques et les attentats terroristes comme les principales menaces pour la sécurité de la Suisse. Pour cet historien de formation, il faut se rendre à l'évidence: «La Suisse n'est pas une île.» Dans la mesure où les menaces actuelles revêtent majoritairement un caractère transnational et international, il faut une coopération internationale pour y faire face. En plus de la mission au Kosovo (avec la «Swisscoy»), Philippe Rebord souhaite que l'armée suisse engage des effectifs de la taille d'une compagnie sur un autre terrain, afin de mettre un deuxième pied dans la promotion de la paix internationale.

7 Lisa Watanabe, «Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations», *Politique de sécurité: analyse du CSS* n° 230 (2018).

8 Peter Neumann (King's College, Londres), conférence intitulée «Jihadi Networks in Switzerland» donnée lors du congrès de l'ETH sur la politique de sécurité, le 25.5.2018.

Dans le premier grand article, **Benno Zogg** étudie la manière dont l'Ukraine, le Bélarus et la Moldavie se sont comportés dans le contexte de la lutte géopolitique entre Est et Ouest depuis le tournant de 2014 et le soutien concret que la Suisse apporte à ces pays. Il arrive à la conclusion que l'engagement de la Suisse s'est intensifié depuis 2014 et que l'Ukraine est même devenue l'axe majeur d'une large coopération suisse.

Dans le deuxième article, **Matthias Leese** évoque un sujet controversé: le *predictive policing*. Par l'analyse rapide de données numériques, cette méthode tente de déterminer la probabilité que des infractions pénales soient commises et d'éviter ces actes par des mesures préventives. Pour l'instant, les services suisses n'établissent pas de profils de risque personnalisés et ne traitent pas de données à caractère personnel. Ils utilisent des modèles d'analyse spatiale qui ne sont actuellement appliqués qu'en cas de cambriolage.

Dans le troisième article, **Fabien Merz** se penche sur la cybersécurité. En avril 2018, la Suisse a présenté sa nouvelle stratégie de protection contre les cyberrisques (SNPC 2018–2022). Dans la NCS 2018–2022, le thème récurrent est l'extension de la cybersécurité à l'ensemble du cyberespace civil, respectivement le soutien subsidiaire aux entreprises ainsi que la sensibilisation de la population. Cela pose une série de défis qui ne dépendent pas du contexte local. Il est donc intéressant d'étudier le cas d'Israël qui s'occupe de problèmes similaires depuis plusieurs années et qui a accumulé une certaine expérience dans ce domaine. Les résultats découlant de cette étude peuvent apporter des pistes intéressantes pour la Suisse.

Dans le quatrième article, c'est la Suisse qui est présentée comme le modèle à suivre pour sa gestion réussie des conflits à caractère religieux. **Angela Ullmann** analyse la politique de paix de la Suisse face aux conflits à dimension religieuse et en tire sept principes illustrés par deux études de cas: 1) le dialogue intra-bouddhiste en Thaïlande et 2) une série d'ateliers réunissant des participants d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

Comme chaque année, nous présentons également dans ce bulletin un certain nombre de projets du Center for Security Studies (CSS) – à savoir trois études commandées. 1) Le CSS participe activement au **dialogue sur un comportement responsable dans le cyberespace** («Dia-

logue de Genève») lancé en juin 2018 par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Concrètement, le CSS apporte son aide au DFAE pour créer un document-cadre et organiser des ateliers d'experts. 2) Sur mandat de l'Office fédéral de l'armement armasuisse, le CSS a réalisé en 2017/18 une étude de base comparative sur l'évolution actuelle des politiques d'armement dans l'environnement européen de la Suisse. Les cas de l'Allemagne, la Finlande, la France, l'Italie et l'Autriche ont été analysés et des entretiens ont été menés dans les capitales de chaque pays avec des représentants des pouvoirs adjudicateurs et des expert*es. 3) Sur mandat du DFAE, le CSS a examiné en 2017/18 le rôle et le potentiel de développement de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) comme force motrice dans une région du monde en mutation rapide qui revêt également une importance croissante pour la Suisse. L'étude du CSS déconseille de nouer un partenariat formel avec l'OCS, dans la mesure où un tel dispositif ne semble à l'heure actuelle ni possible ni souhaitable pour la Suisse. Toutefois, les relations bilatérales avec la Chine, la Russie et les pays d'Asie centrale doivent être développées et adaptées à chaque contexte.

Nous remercions l'ensemble des auteur*es pour leurs contributions. Le professeur Andreas Wenger, directeur du CSS, a apporté son concours actif à l'entretien avec le chef de l'armée Philippe Rebord. Céline Barmet et Matthias Bieri ont ensuite retranscrit et rédigé l'entretien. Un grand merci également à Miriam Dahinden-Ganzoni pour la maquette, professionnelle et efficace comme toujours. Nous sommes heureux de l'intérêt que vous portez à notre Bulletin 2018 et vous souhaitons une excellente lecture.

Christian Nünlist et Oliver Thränert
Zurich, novembre 2018

INTERVIEW

«ES IST MIR GELUNGEN, DIE GESPRÄCHSKULTUR IN DER ARMEE ZU VERBESSERN»

Interview mit Armeechef Philippe Rebord

Herr Korpskommandant, wie beurteilen Sie im Moment das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz?
Philippe Rebord: Die westlichen Staaten sind sich hinsichtlich der Bedrohungen, denen sie gegenüberstehen, relativ einig: Das Comeback der Machtpolitik ist auch in Europa spürbar. Dabei ist der Wiederaufstieg Russlands zentral. Es ist jedem klar, dass Wladimir Putin Machtpolitik betreibt. Er setzt die russische Armee im Sinne seiner Machtpolitik ein. Die Beispiele Georgien, Ukraine und Syrien haben dies gezeigt. Die NATO hat darauf reagiert, wie ich bei Besuchen in Brüssel feststelle. Der Ton hat sich in den letzten Monaten wirklich geändert. Praktisch alle NATO-Übungen finden heute wieder in Bezug auf Artikel 5 statt, es wird also die kollektive Verteidigung bei einem Angriff auf ein Bündnismitglied geübt. Die Schweiz kann an diesen Übungen nicht teilnehmen. Wir können so nicht von den in den Übungen gewonnenen Erfahrungen profitieren. Aus diesem Grund sind wir daran zu verhandeln, ob wir eine Art Beobachtungsrecht bei diesen NATO-Übungen erhalten können.

Welche weiteren Bedrohungen bereiten Ihnen Sorgen?
Die ganze Migrationsproblematik, die auch sicherheitsrelevante Aspekte aufweist. Das Thema treibt vor allem die Länder im Süden Europas um. Innerhalb der NATO ist eine Spaltung der Mitglieder deutlich spürbar.

Während die südlichen Länder sich auf die Situation im Süden konzentrieren, möchten die östlichen Bündnispartner, dass die NATO nur gegen Osten blickt.

Was sind weitere Bereiche?
Es wird Sie vielleicht auf den ersten Blick überraschen, aber mich als Chef der Schweizer Armee treibt auch die Klimaerwärmung um. Sie führt zu vermehrten Naturkatastrophen. Ein Beispiel hierfür ist etwa der Felssturz von Bondo im letzten Jahr. Die Alpenregionen werden von solchen Katastrophen in Zukunft häufiger betroffen sein, und die nicht-alpinen Regionen werden ebenfalls Auswirkungen spüren, etwa im Zuge grosser Überschwemmungen. In solchen Szenarien werden auch die Armeen häufiger bei subsidiären Hilfseinsätzen zum Einsatz kommen.

«Mich als Chef der Schweizer Armee treibt auch die Klimaerwärmung um.»

Ein weiterer Punkt, der mir Sorgen bereitet, ist die Cyberbedrohung. Diese betrifft nicht nur die Armeen, sondern etwa auch die Wirtschaft. Russland hat in den letzten Jahren starke Kapazitäten auf Stufe des Staates geschaffen, dasselbe gilt vermutlich auch für China.

Bis jetzt haben wir den Terrorismus noch gar nicht erwähnt…
Terroranschläge sind natürlich auch als Bedrohung zu nennen. Die westlichen Länder sind hier alle mit denselben Herausforderungen konfrontiert. Auch die Schweiz ist keine Insel. Wir sind in diesem Bereich quasi zur internationalen Kooperation gezwungen, weil die terroristische Bedrohung per se transnational beziehungsweise international ist.

Es gibt auch eine Krise westlicher Institutionen. Wie beurteilen Sie zurzeit den Zustand der NATO und der EU?
Für die Sicherheit in Europa sind beide Organisationen wichtig, die NATO und die EU. Die Schweiz ist bei beiden Institutionen nicht Mitglied. Den letzten NATO-Gipfel in Brüssel vom 11./12. Juni 2018 im Beisein des US-Präsidenten Donald Trump könnte man als Drama in acht Akten beschreiben. Ich glaube aber nicht, dass die Krise der NATO sehr gross ist. Die USA können sich nicht einfach von Europa lösen, da ansonsten ein strategisches Ungleichgewicht entsteht. Es ist

zudem zu begrüssen, dass die Verteidigungsbudgets in den europäischen NATO-Ländern erhöht werden. Die meisten NATO-Länder visieren bis 2025 das Ziel eines Verteidigungsbudgets in der Höhe von 2 Prozent des BIP an. Ich habe Ende Juli den Generalinspektor der Bundeswehr getroffen und würde behaupten, dass auch Deutschland sehr gelassen auf die Haltung von Präsident Trump reagiert. Deutschland fährt die Linie, nicht mehr als 1.5 Prozent des BIPs für die Verteidigung auszugeben und findet, damit genug beizusteuern. Was für mich allerdings neu ist, ist ein mutmasslicher Paradigmenwechsel: Die EU strengt sich an, stärker sicherheitspolitische und auch militärische Aufgaben selber zu übernehmen, und sich damit unabhängiger von der NATO zu machen. Frankreich und Deutschland werden, vor allem nach dem Brexit, vermehrt kooperieren.

Frankreich und Deutschland haben aber nicht unbedingt gemeinsame Interessen, wenn es um die Sicherheits- und Verteidigungspolitik geht.
Deutschland schaut per se nach Osten, Frankreich per se nach Süden, aber die grösste Operation der Deutschen ist heute in Mali. Für die Amerikaner ist in der heutigen Konstellation Frankreich der Hauptansprechpartner, weil sie spüren, dass die Franzosen bereit sind, auch in schwierige Einsätze mit hohen Risiken zu gehen und den «*prix du sang*» zu zahlen. Bei vielen anderen Armeen spüren sie dies nicht. Trotz Trumps gelegentlichen rhetorischen Ausfällen bin ich der Ansicht, dass die Lage heute stabiler ist, als wir denken. Wenn die Lage stabil bleibt, ist dies gut für die Schweiz. Sollte sie eskalieren, wird dies auch massive Konsequenzen für die Schweiz haben. Sollten sich die Amerikaner aus Europa zurückziehen, würde die Lage in Europa ganz anders aussehen. Bislang profitiert auch die Sicherheitspolitik der Schweiz vom Schirm der NATO.

Die Schweiz ist weder NATO- noch EU-Mitglied. Was heisst das für die Kooperationsmöglichkeiten der Schweiz? Was kann mit internationalen Ansprechpartnern erreicht werden?
Alles, was zwischen Isolation und Integration ist, heisst Kooperation. Es ist deshalb die Intensität der Kooperation, die ausschlaggebend ist. Was die NATO betrifft, bin ich ein bisschen plakativ: Wir werden durch die NATO als wichtige Partnerin wahrgenommen vor allem, weil wir die

Swisscoy haben. Wir sind sehr aktiv in der «Partnerschaft für den Frieden» (PfP), die Bilanz der Schweiz dort lässt sich durchaus sehen. Die PfP hat aber insgesamt an Bedeutung verloren und wird im Moment zusätzlich auch aufgrund der angespannten Beziehungen zwischen Österreich und der Türkei teilweise blockiert. Diese Probleme haben sich zuletzt noch verschärft.

In der NATO haben aber seit 2014 Artikel 5 und kollektive Bündnisverteidigung oberste Priorität…
Gewisse Länder konzentrieren sich auf Artikel 5 und erwarten, dass darum andere Länder ihre Kontingente in Friedensförderungseinsätzen ersetzen. Es verlassen denn auch viele Länder Kosovo, was indirekt dazu führt, dass die Rolle der Schweiz trotz der Reduzierung ihrer Bestände vor Ort von 235 auf 173 Armeeangehörige wächst. In gewissen Nischen leisten wir einen starken Beitrag.

Wie sieht der Zeithorizont für das Engagement im Kosovo aus? Die politische Unterstützung bröckelt ja zunehmend.
Das Parlament muss im kommenden Jahr über die nächste Periode für die Jahre 2020 bis 2023 befinden. Wenn das Engagement im Kosovo beendet werden sollte, behaupte ich, dass es mit den Schweizer Friedensförderungseinsätzen schwierig wird. Ich halte aber solche Einsätze grundsätzlich für wichtig, sie sind einer der drei Aufträge der Armee. Wir stellen deshalb gemeinsam mit dem EDA Überlegungen an, wie und wo künftige Einsätze in der Grösse der heutigen Swisscoy möglich sein könnten. Würden wir uns dann tatsächlich aus Kosovo zurückziehen, hätten wir dann möglicherweise andere Optionen in der Friedensförderung. Probleme bereitet uns aber, dass Friedensförderungsmissionen immer robustere Mandate erhalten. Das entspricht nicht dem Schweizer Profil. Es braucht auch aus diesem Grund einen sorgfältigen Prozess zur Definition einer möglichen neuen Mission. Auf jeden Fall müssen aber die Überlegungen für alternative künftige Friedensförderungseinsätze weitergeführt werden, und ich bin überzeugt, dass auch die Bundesräte Cassis und Parmelin hier Lösungen für die Zukunft finden. Nebenbei erwähnt: Sollte die Friedensförderung eingestellt werden, hätte dies Auswirkungen auch auf die Frauenförderung in der Armee.

Wie meinen Sie das?
Der Frauenanteil in der Schweizer Armee beträgt 0.7 Prozent. In Kosovo beträgt der Frauenanteil der Schweizer Truppen aber 19 Prozent. Die meisten Frauen, die in der Friedensförderung aktiv sind, haben keine Rekrutenschule besucht und waren vorher nicht im Militär. Wenn eine Frau ausgesucht wird, verpflichtet sie sich zu fünf Wochen militärischer Grundausbildung, zwei Monaten Einsatzvorbereitung und dann sechs Monaten im Einsatz. Bei den *Liaison and Monitoring Teams,* einer Art Aufklärung im Verbund mit der Bevölkerung, sind viele Frauen mit einem Masterabschluss aktiv. Sie leisten einen Einsatz von ungefähr 9 Monaten, vergleichbar mit einem Praktikum. Der Vorteil dieser Art von Praktikum: Es ist im Gegensatz zu vielen anderen bezahlt. Wir sind die einzige Armee, die bei diesen Aufklärungsarbeiten im Kosovo Frauen einsetzt. In einem muslimischen Staat wie dem Kosovo würde eine muslimische Frau nie mit einem männlichen Soldaten sprechen. Es heisst, dass unsere kleinen Kontingente rund 50 Prozent der Nachrichten zugunsten der KFOR sicherstellen. Und dies nur, weil Frauen im Einsatz sind. Sollte die Friedensförderung eingestellt werden, würde ein wichtiger Teil der Frauenförderung in der Armee wegfallen.

«Sollte die Friedensförderung eingestellt werden, würde ein wichtiger Teil der Frauenförderung in der Armee wegfallen.»

Was sind die wichtigsten ausländischen militärischen Kontakte der Schweiz?
Bilaterale Kontakte sind für die Schweiz zentral. Im Mittelpunkt stehen dabei zunächst die Nachbarländer. Erstens liegt in den Kontakten mit ihnen der Fokus auf der Luftwaffe. So ist etwa die Kooperation im Luftpolizeidienst im Grenzraum ein wichtiges Thema. Hier unterhalten wir starke Kooperationsabkommen. Zuletzt haben wir eines mit Österreich abgeschlossen – dieses wird im Herbst im Nationalrat und im österreichischen Parlament behandelt werden. Sollten es beide Parlamente absegnen, würde das noch keine Auswirkungen auf das nächste WEF haben, aber dann für das WEF 2020. Wir werden das WEF 2019 voraussichtlich mit derselben Ad-hoc-Zwischenlösung mit Österreich wie in diesem Jahr durchführen, und in diesem Jahr hat es besonders gut funktioniert. Zweitens ist der nachrichtendienstliche Austausch mit

den Nachbarstaaten wichtig. Drittens haben wir dann mit jedem Land ein anderes Schwergewichtsthema.

Zum Beispiel?
Mit allen Nachbarländern und auch mit der NATO arbeiten wir im Cyberbereich zusammen. Zudem kooperieren wir in der Ausbildung von Sondereinsatzkräften, weil wir gewisse Ausbildungsblöcke nicht in der Schweiz machen können, so etwa, wenn wir mit ausländischen Marinestreitkräften zusammenarbeiten. Andere Streitkräfte haben teilweise auch Fachwissen, von dem wir profitieren können. Ich war Ende Juli bei den deutschen Sondereinsatzkräften zu Besuch. Sie haben ein neues Ausbildungslager, das topmodern ausgerüstet ist. Die Deutschen sind diesbezüglich bereit, uns über den neuesten Stand zu informieren. Wir sind hingegen jene europäische Armee, die als erste einen Cyberlehrgang, quasi eine 40-wöchige Rekrutenschule, eingerichtet hat. An unseren Erfahrungen sind diverse Partner interessiert.

Wie schreitet die Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee (WEA) voran?
Die WEA ist Anfang 2018 gestartet, sie umfasst aber einen langen Umdenkprozess von 6 bis 7 Jahren. Sie erhält starke Unterstützung von politischer Seite, die Unterstützung des Parlaments ist sehr gut spürbar. Wir haben insgesamt gut begonnen. Für mich die grösste Neuerung ist die Wiedereinführung der Mobilmachung, welche von den Milizkadern sehr begrüsst wird. Schwierigkeiten bereitet uns, dass wir dabei auf keine früheren Erfahrungen mehr zurückgreifen können. Das heisst, wir müssen ganz von vorne beginnen. Dieses Jahr legen wir mit Blick auf die Mobilmachung einen Schwerpunkt auf die Miliz-Formationen mit hoher Bereitschaft. Alle anderen Formationen absolvieren eine Einstiegsübung, wo Schritt für Schritt die Mechanismen durchlaufen werden. Das ist keine Übung im eigentlichen Sinne.

Eine wichtige Neuerung ist, dass auch die Kader wieder eine komplette Rekrutenschule absolvieren.
Hier können wir bereits auf erste Erfahrungen zurückblicken, denn die Unteroffiziere der Frühlings-RS haben schon letztes Jahr ihre RS als Soldaten absolviert. Die Qualitätssteigerung bei den Unteroffizieren war markant spürbar. Sie kennen das Soldaten-Metier besser als ihre

Vorgänger. Zudem haben wir uns in der Ausbildung für ein Zurück zur Auftragstaktik entschieden. Wir wollen, dass die Milizkader wieder echte Führungserfahrungen sammeln. Das ist sehr motivierend für die jungen Kader. Die Kadervorschläge erteilen wir neu erst in der 15. RS-Woche – früher war dies in der siebten Woche der Fall. Wir haben nun mehr Zeit für die Sinnvermittlung, die in einer Milizarmee besonders wichtig ist. Die Vorgeschlagenen verstehen den Sinn und Zweck des Vorschlages nun besser. Die Auswirkungen konnten wir dieses Jahr sofort erkennen.

Die vollständige Ausrüstung der Formationen wird ebenfalls neu angestrebt.
Momentan fehlen rund 10 Prozent der Grundausrüstung. Dieses Problem kann teils einfach gelöst werden: Wenn es in einer Rettungskompanie an Gummistiefeln fehlt, dann werden diese im Baumarkt besorgt und das Problem ist gelöst. In gewissen Waffengattungen fehlt es aber an Hauptsystemen. Zur Lösung dieses Problems gibt es zwei Varianten: Erstens, wir kaufen zusätzliches Material. Zweitens, wir warten auf den ordentlichen Ersatz dieses Hauptsystems, weil wir wissen, dass es in ein paar Jahren sowieso ersetzt wird. Diesbezüglich stehen wir in engstem Kontakt mit dem Parlament.

Ist die Reform insgesamt also gut gestartet?
Ja, weil die Miliz ihren Sinn und Zweck verstanden hat. Ich glaube, es ist mir gelungen, die Gesprächskultur in der Armee zu verbessern. Das heisst, alles wird breit diskutiert, bevor ein Entscheid getroffen wird. Es ist mir wichtig, meine direkten Untergebenen wirklich zu spüren. Auch aufgrund dieser neuen Gesprächskultur ist es uns gelungen, in der Milizarmee eine breite Zustimmung zugunsten der WEA sicherzustellen. Wenn die finanzielle Unterstützung der Armee durch das Parlament vorhanden ist, werden wir diese Armee weiterentwickeln. Dann werden wir in fünf Jahren eine Armee haben, die bis auf einige kleine Lücken vollständig ausgerüstet ist. Grund für diese Lücken ist die Tatsache, dass sich Material und Systeme zum Teil nicht mehr nachbeschaffen lassen. Mit der Wiedereinführung der Mobilmachung werden wir in der Lage sein, 35'000 Soldaten innerhalb von zehn Tagen zur Verfügung zu stellen. Wenn ich das mit dem deutschen Generalinspektor oder dem französischen Chef der Armee bespreche, dann sind sie sehr beindruckt. Die

NATO gibt ihren Mitgliedern vor, dass sie in 30 Tagen 30 Bataillone, 30 Kriegsschiffe und 30 Flugzeugstaffeln bereitzustellen haben. Dieses Leistungsprofil der Armee ist also absolut valabel. Meine Botschaft an die Miliz ist seit 18 Monaten: Diskutieren wir nicht mehr, sondern setzen wir jetzt die Reform um. Ab 2023 können wir dann Bilanz ziehen. Die Einsatzbereitschaft der jungen Milizkader und -soldaten ist unglaublich. Ich bin seit 40 Jahren Offizier. Aber so eine Einstellung der Truppe habe ich ehrlich gesagt noch nie gesehen. Die junge Generation ist enorm leistungsbereit.

Was sind die hauptsächlichen Schwierigkeiten der WEA-Umsetzung?
Die Alimentierung gewisser Formationen. Es wird eine gewisse Zeit brauchen, bis wir überall genügend Spezialisten haben. Der Zivildienst ist zum Teil ein Problem, weil durch ihn die generelle Alimentierung der Armee in Frage gestellt wird. Wir brauchen 18'000 Ausexerzierte pro Jahr, aber 18'000, die dann in der Folge auch sämtliche Diensttage leisten. Wenn 40 Prozent der Zivildienstgesuche nach der Rekrutierung eingehen, dann haben wir ein Problem. Leider gibt es in der Schweiz die Tendenz, nur über die Quantität zu sprechen. Wir haben aber auch ein Qualitätsproblem. Wenn 52 Prozent der Zivildienstleistenden Informatiker, Studenten oder kaufmännische Angestellte sind, heisst das, dass gut ausgebildete Leute und gefragte Spezialisten im Zivildienst anzutreffen sind, quasi eine intellektuelle Elite. Oder anders gesagt: Wenn ein Spezialist in der RS ausgebildet wurde und dieser in der Folge nach zwei WKs die Armee verlässt, kann man ihn nicht einfach ersetzen. Es ist nun eine Gesetzesrevision im Gang, welche sieben Massnahmen umfasst. Der Gesamtbundesrat ist gewillt, die Bestände der Armee sicherzustellen. Das Massnahmenpaket sollte Wirkung zeigen, da es insbesondere den Übertritt nach dem Start der RS erschweren wird.

Was ist Ihre Sicht auf die Erneuerung der Grosswaffensysteme der Schweizer Armee?
Zur Erneuerung der Mittel der dritten Dimension, also der Kampfflugzeuge und der bodengestützten Luftverteidigungssysteme grösserer Reichweite, hat sich der Bundesrat für ein 8-Milliarden-Projekt ausgesprochen. Dieses soll aus unserem Budget finanziert werden, es

beansprucht also keine zusätzlichen Mittel. Ich möchte das etwas ausführen: Im gleichen Zeitraum, in dem bis zu 8 Milliarden Franken für die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums fällig werden, also voraussichtlich 2023 bis 2032, müssen 7 Milliarden Franken für Beschaffungen via Rüstungsprogramme für die anderen Teile der Armee vorgesehen werden. Dies ist der Minimalbedarf; an sich wären Investitionen in der Grössenordnung von rund 10 Milliarden Franken nötig, um die in diesem Zeitraum ans Ende ihrer Nutzungsdauer gelangenden Boden- und Führungssysteme vollständig zu erneuern.

Bei einem Armeebudget von 5 Milliarden Franken pro Jahr steht rund 1 Milliarde Franken zur Verfügung, um durch Rüstungsprogramme erfolgte Beschaffungen zu bezahlen. Rund 3 Milliarden Franken werden für den Betrieb der Armee benötigt, rund 1 Milliarde Franken für Immobilien, die Beschaffung von Munition, die Ergänzung und Erneuerung der Ausrüstung oder die erstmalige Beschaffung von Armeematerial von nachgeordneter finanzieller Bedeutung sowie Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung.

«Wir wissen Ende 2018 nicht, was 2025 sein wird.»

Über einen Zeitraum von zehn Jahren, also von 2023 bis 2032, stünden damit 10 Milliarden Franken verfügbare Finanzmittel einem Bedarf von 15 Milliarden Franken – konkret 8 für die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums, 7 für andere Teile der Armee – gegenüber. Der Bundesrat hat im November 2017 deshalb beschlossen, dass dem Zahlungsrahmen der Armee in den kommenden Jahren eine Wachstumsrate in der Grössenordnung von real 1,4 Prozent pro Jahr eingeräumt werden soll. Gleichzeitig soll die Armee den Aufwand für den Betrieb real stabilisieren, sodass der Ausgabenzuwachs grösstenteils für Rüstungsinvestitionen zur Verfügung steht. Ein solches Ausgabenwachstum führt dazu, dass für den Zeitraum 2023 bis 2032 die benötigten rund 15 Milliarden Franken für die Finanzierung von Rüstungsprogrammen zur Verfügung stehen.

Der Bundesrat hat mit seinem Beschluss einen Weg zur Lösung des Problems vorgezeichnet, wenn wir das in einem Zeithorizont bis 2035 betrachten. Anstatt zu jammern, sollten wir das meiner Meinung nach am besten einmal umsetzen.

Was bedeutet der technologische Wandel mit besonderen Blick auf Robotik und Drohnen für die Schweizer Armee derzeit?
Der neueste amerikanische Satellit wiegt drei Tonnen und ist sehr teuer. In zehn Jahren wird der gleiche Satellit weniger als eine Tonne wiegen und sehr viel weniger kosten. Diese Technologie wird dann auch eine Technologie für «die Armen» sein, wenn ich das so formulieren darf. Die Geschwindigkeit der technologischen Entwicklung ist heute die grosse Herausforderung. Wir wissen Ende 2018 nicht, was 2025 sein wird. Wir haben uns in der Armeeführung dafür entschieden, unseren Masterplan weiterzuentwickeln, und in diesem Zusammenhang haben wir 10 bis 20 Prozent des Rüstungsbeschaffungsbudgets unter dem Begriff «Innovation» reserviert. Dies soll uns ermöglichen, schnell zu reagieren. Wir haben den *Masterplan 18* konzipiert und arbeiten nun am *Masterplan 19*. Wir haben zudem eine fähigkeitsorientierte Streitkräfteentwicklung der Armee mit einem *Zielbild 2030* erarbeitet. Dieses wird diesen Herbst in den sicherheitspolitischen Kommissionen vorgestellt. Der Expertenbericht Boden – den wir analog zum Expertenbericht Luft erarbeiten – wird Ende Januar 2019 fertig geschrieben.

Herr Korpskommandant, recht herzlichen Dank für dieses sehr interessante Gespräch.

Das Interview führten Oliver Thränert und Andreas Wenger am 27. Juli 2018 im Büro des Chefs der Armee in Bern.

AKTUELLE DISKUSSION

ZWISCHEN OST UND WEST: DIE SCHWEIZ UND DIE UKRAINE, BELARUS UND MOLDAWIEN

Von Benno Zogg

Drei Länder zwischen der NATO/EU und Russland sind mit der einen oder anderen Seite assoziiert: die Ukraine, Moldawien und Belarus. Sie versuchen im geopolitischen Tauziehen in Osteuropa ihre Eigenständigkeit zu behaupten und sind dabei mit grossen innenpolitischen Herausforderungen konfrontiert. Die Schweiz unterhält zu diesen Ländern in unterschiedlichem Masse Beziehungen. Seit der Zeitenwende der Krimannexion 2014 hat sich das Engagement intensiviert. Die Ukraine wurde gar zu einem eigentlichen Schwerpunkt breiter Schweizer Kooperation ausgebaut.

EINLEITUNG

Seit 2014 ist Europa wieder Schauplatz von Krieg und offener geopolitischer Rivalitäten. Zunehmend antagonistisch stehen sich der Westen, namentlich die NATO und die EU, sowie Russland gegenüber. Bei Fragen nach der sicherheitspolitischen Architektur Europas prallen Vorstellungen von regelbasierter Ordnung unter Wahrung nationaler Souveränität auf Forderungen nach impliziten Einflusssphären. Diese lang gehegten Differenzen kulminierten in den Ereignissen auf der Krim und in der Ostukraine seit 2014, welche bisherige Arrangements fundamental in Frage stellen und selbst Russlands Verbündete schockierten. Die bündnisfreie Schweiz musste sich autonom positionieren. Sie verurteilte Völkerrechtsbrüche, betonte ihre Rolle als Brückenbauerin und entschied, westliche Sanktionen gegen Russland nicht mitzutragen, aber ihre Umgehung über die Schweiz zu verhindern.

Staaten, die als «Zwischenländer» zwischen den Widersachern liegen, ringen um Orientierung, um nicht Opfer und Spielball fremder Interessen zu werden. Namentlich die Ukraine, Moldawien und Belarus (Weissrussland) liegen geographisch exponiert zwischen Russland

und dem Westen.[1] Die Frage, welcher Seite man sich zugehörig fühlt und zuwenden soll, spaltet die Länder auch im Innern. Dies und die weltpolitische Aufmerksamkeit für die Region können Politiker*innen indes auch zu ihrem Vorteil nutzen. Die drei Staaten erwägen entsprechend ihre jeweilige aussenpolitische Ausrichtung und ihre innenpolitische Positionierung in Bezug auf Wirtschaftssystem, Föderalismus und der Behandlung von Minderheiten. Die Ukraine und Moldawien sind territorial und ideologisch gespalten zwischen tendenziell pro-russischen Gebieten und einem tendenziell pro-westlichen Rest des Landes. Die Regierungen beider Staaten suchen verstärkte Zusammenarbeit mit der NATO und der EU. Belarus ist als Russlands engster Verbündeter Mitglied aller russischen Integrationsprojekte und mit Russland kulturell, wirtschaftlich und politisch am engsten verflochten. Es betont aber zunehmend seine Unabhängigkeit.[2]

Die Schweiz kann die Probleme und Abwägungen der drei osteuropäischen Staaten gut nachvollziehen. Sie blieb ausserhalb der NATO und der EU, ist aber klar dem Westen zugehörig. Als neutraler Staat verfolgt die Schweiz eine zurückhaltende, balancierte Aussenpolitik der kleinen Schritte und unterhält gemäss dem Prinzip der Universalität möglichst gute Beziehungen zu allen Ländern. Nur eine inklusive sicherheitspolitische Ordnung in Europa, die Russland einschliesst, erlaubt kleinen Ländern und Staaten zwischen Russland und dem Westen, unabhängig zu bleiben und sich nicht für eine Seite entscheiden zu müssen. Es ist also auch im Schweizer Interesse, eine normenbasierte Ordnung und depolarisierte Politik zu fördern. Diese regionale und letztlich gesamteuropäische Herausforderung, die über die Ukraine, Belarus und Moldawien hinausgeht, gilt es auch aus Schweizer Sicht zu erkennen.

1 Im Südkaukasus befinden sich Georgien, Armenien und Aserbaidschan in einer ähnlichen politischen Lage wie die «Zwischenländer» in Osteuropa. Sie stehen aber weniger im Fokus europäischer Sicherheitsdebatten aus geographischen (Armenien z.B. grenzt weder an Russland noch die EU) und kulturell-geschichtlichen Gründen (keine slawischen oder romanischen Sprachen). Für diesem Kapitel entsprechende Ausführungen zum Südkaukasus siehe Cécile Druey / Anna Hess, «Das Engagement der Schweiz im Südkaukasus: Friedensförderung während des OSZE-Vorsitzes und darüber hinaus», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2014), S. 63–88.

2 Benno Zogg, «Belarus zwischen Ost und West», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik,* Nr. 231 (2018).

Das derzeitige Schweizer Verhältnis zu und das Engagement in den drei Ländern Osteuropas ist sehr unterschiedlich. Mit dem autokratischen Belarus verfolgt die Schweiz eher distanzierte Beziehungen, die sich aber in den letzten Jahren beispielsweise durch politische Dialoge und Parlamentarierbesuche intensiviert haben. In Moldawien, Europas «Armenhaus», ist die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit als einer der grössten Partner tätig und wagt sich vorsichtig Richtung Themen, die indirekt den Konflikt um Transnistrien betreffen, dem mit russischer Unterstützung de facto unabhängigen Gebiet im Osten Moldawiens. Die Ukraine hat sich zu einem Schwerpunkt einer breiten Palette schweizerischen Engagements entwickelt in den Bereichen Friedensförderung, humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und politischer Dialog, auch im Zusammenhang mit dem Schweizer Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahr 2014.

Es ist im Schweizer Interesse, eine normenbasierte Ordnung und depolarisierte Politik zu fördern.

Dieses Kapitel verortet die drei Länder in der Region und zeigt individuelle aussen- und innenpolitische Charakteristiken und Herausforderungen auf. Daran schliesst eine Betrachtung des Schweizer Engagements nach der Zeitenwende 2014 an, die insbesondere untersucht, was die Schweiz mit der Region verbindet, in welchen Bereichen die Schweiz aktiv ist und wie sich die Schweizer Beiträge zu den drängendsten regionalen Herausforderungen verhalten. Es folgen ein Ausblick und Empfehlungen für weiteres Engagement.

1 «ZWISCHENLÄNDER» UND GEOPOLITIK

Die neue geopolitische Rivalität zwischen Russland und Westen besteht nicht erst seit 2014 (oder dem Georgienkrieg 2008), sondern ist das Resultat gradueller Entfremdung. Die Ausdehnung der NATO und EU im ehemaligen Ostblock hatte lange Zeit wenig geopolitische Spannungen verursacht, sondern geschah im Rahmen etablierter Konsultation mit Russland, beispielsweise durch die G8 oder die NATO-Russland-Grundakte, und damit im Einklang mit dem OSZE-Prinzip der gegenseitigen Berücksichtigung von Sicherheitsinteressen. Die Entwicklungen

Mitte der Nullerjahre brachten jedoch Farbrevolutionen[3] in mehreren Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Die sich abzeichnende Westanlehnung von Ländern in seiner behaupteten Einflusssphäre versucht Russland notfalls mit Gewalt zu verhindern.

Osteuropas ist Hauptschauplatz dieses Tauziehens. Geopolitik dominiert oft die Debatte über die drei Länder. Die ehemaligen Sowjetrepubliken sind die einzigen Länder Osteuropas, die geographisch zwischen der NATO/EU und Russland liegen. Sie sind Russland enger verbunden: Der Anteil Russlands am Aussenhandel ist höher als in allen anderen Ländern Europas[4] und die Rolle der russischen Sprache ist stärker, in Belarus gar als Mehrheitssprache. Russische Medien haben starke Verbreitung und grossen Einfluss. Seit 2014 sind die drei Länder im Vergleich mit dem ehemaligen Ostblock stark von Rezession und Währungsabwertung betroffen, was – neben den direkten Konfliktfolgen für die Ukraine – der Abhängigkeit von der kriselnden russischen Wirtschaft geschuldet ist.[5]

Dem Westen und Russland ist es nicht gelungen, eine inklusive Sicherheitsarchitektur in Europa zu errichten.

Die drei Länder sind unterschiedlich mit den beiden Seiten assoziiert. Alle sind Mitglieder der heterogenen *Eastern Partnership* (EaP) der EU, der 2009 initiierten EU-Regionalpolitik für Osteuropa und den Südkaukasus. Diese sieht politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration vor, aber implizit keine Mitgliedschaft. Moldawien und die Ukraine haben nach innenpolitischen Auseinandersetzungen Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet, die eine vertiefte und umfassende Freihandelszone umfassen.[6] Beide Länder suchen offiziell eine verstärkte Zusammenarbeit mit der NATO, die Ukraine gar die Mitgliedschaft. Belarus hingegen ist Gründungsmitglied zweier russisch do-

3 In sogenannten Farbrevolutionen zwangen meist junge, gut organisierte Demonstrierende (fast) gewaltfrei Langzeitregenten zum Rücktritt; in der ehemaligen Sowjetunion geschah dies in Georgien (2003), der Ukraine (2004) und in Kirgistan (2005). Russland hält diese für vom Westen inszeniert und damit für das Resultat illegitimer äusserer Einmischung.

4 Aasim Husain / Anna Ilyina / Li Zeng, «Europe's connections», in: *IMF Blog,* 1.8.2014.

5 Aleksandr V. Gevorkyan, *Transition Economies: Transformation, Development, and Society in Eastern Europe and the Former Soviet Union* (London/New York: Routledge, 2018), S. 207.

6 European Union External Action Service, *European Neighbourhood Policy,* 21.12.2016.

minierter Pendants zu NATO und EU: der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (CSTO) und der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAEU). Bei letzterer hat Moldawien seit Mai 2018 Beobachterstatus inne. Volle Assoziation mit der EU ist mit einer Mitgliedschaft der EAEU bislang unvereinbar.[7]

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist es dem Westen und Russland somit nicht gelungen, eine inklusive Sicherheitsarchitektur in Europa zu errichten.[8] Die Zwischenländer sind nun die geopolitischen Brennpunkte, wo der normative Gestaltungswille westlicher Organisationen auf den russischen Anspruch einer exklusiven Einflusszone trifft. Die Ukraine als Dreh- und Angelpunkt osteuropäischer Sicherheit ist damit auch Schauplatz von Disputen, die nicht nur um der Ukraine willen, sondern auch repräsentativ um die Gestaltung der gesamteuropäischen Sicherheitsordnung gefochten werden. Dieser Streit wird zunehmend im Widerspruch zum Geist der Helsinki-Schlussakte von 1975 oder der Charta von Paris 1990 ausgetragen, beispielsweise indem Russland Grenzen neu zieht und bewaffnete Konflikte anheizt, die Zwischenländer zu einer Politik als neutrale Puffer gedrängt werden oder die NATO Mitgliedschaft und die EU und EAEU sich gegenseitig ausschliessende Assoziierung in Aussicht stellen. Das Tauziehen wird weitgehend als Nullsummenspiel wahrgenommen, in dem mögliche dritte Wege oder interne Nuancen in den Ländern wenig Beachtung finden. Solche Zwischenlösungen, die Neutralität oder Anbindung an Institutionen beider Seiten umfassen könnten, wären in den drei Ländern eigentlich beliebt – zwischen 38 Prozent (Ukraine) und 48 Prozent (Moldawien) befragter Bürger*innen bevorzugen gemäss einer Umfrage Ende 2017 Neutralität gegenüber Anbindung an eine Seite.[9] Präferenzen für

7 Das EAEU-Mitglied Armenien fand in einem abgeschwächten EU-Partnerschaftsabkommen einen Mittelweg; Benyamin Poghosyan, *Armenia's Tricky EU-Russia Balancing Act,* 5.4.2018.

8 Christian Nünlist / Juhana Aunesluoma / Benno Zogg, *The Road to the Charter of Paris: Historical Narratives and Lessons for OSCE Today* (Wien: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2017), S. 4; siehe auch William H. Hill, *No Place for Russia: European Security Institutions since 1989* (New York: Columbia University Press, 2018).

9 Zudem bevorzugen zwischen 27% (Ukraine) und 46% (Belarus) der Befragten gleichmässige Beziehungen zu EU und EAEU, und zwischen 22% (Ukraine) und 38% (Belarus) gleichmässige Beziehungen zu NATO und CSTO; siehe Samuel Charap / Jeremy Shapiro / Alyssa Demus, *Rethinking the Regional Order for post-Soviet Europe and Eurasia* (Washington, DC: RAND, 2018), S. 23–27.

verschiedene Arrangements divergieren innerhalb der jeweiligen Länder aber regional stark.

Lokale und geopolitische Problemfelder stehen letztlich im Wechselspiel: Es ist kaum eine Lösung der Konflikte im Donbass oder Transnistrien möglich, ohne dass gleichzeitig die Fragen nach Prinzipien und der Struktur europäischer Sicherheit geklärt werden. Gleichzeitig werden jede Annäherung und der Aufbau von Vertrauen zwischen dem Westen und Russland erschwert, solange blutige Konflikte angeheizt und die Stabilität der betroffenen Zwischenländer aufs Spiel gesetzt werden.

2 INNENPOLITISCHE TRIEBKRÄFTE

Die Frage der politischen Ausrichtung der Zwischenländer stellt sich grundsätzlich seit deren Unabhängigkeit von der Sowjetunion. Dies umfasst sowohl den allgemeinen Charakter der Aussenpolitik wie die Zuwendung an grössere Machtblöcke. Einerseits sind die Länder geopolitischen Kräften ausgesetzt, andererseits ermöglicht ein solches Tauziehen, ähnlich wie im Kalten Krieg, pragmatisches Taktieren, um die Unabhängigkeit zu wahren und sich Loyalität honorieren zu lassen. Die drei Länder sind für beide Aspekte beste Beispiele. Dies reflektiert auch die verschiedenen Identitäten und die Interessen innerhalb der jeweiligen Länder.

Die drei Länder sind die akademisch am wenigsten studierten Länder Europas.[10] In der Transition – oder besser «Transformation», da kaum von klaren Zielzuständen gesprochen werden kann – vom sozialistischen Modell zur liberalen Marktwirtschaft sind sie wenig fortgeschritten. Sie zählen beispielsweise zu denjenigen Ländern des ehemaligen Ostblocks mit den tiefsten Anteilen des Privatsektors am BIP[11] und niedrigster Veränderung von Gouvernanz und Unternehmensstrukturen[12]. Eine klare Differenzierung der drei Staaten tut not in Bezug auf

10 Zwischen 2012 und 2016 in Web of Science Core Collection, der vollständigsten Datenbank akademischer Studien, gemäss Anton Oleinik, *Building Ukraine from Within: A Sociological, Institutional, and Economic Analysis of a Nation-State in the Making* (Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2018), S. 22f.

11 Gevorkyan, *Transition Economies,* S. 155.

12 Ebd., S. 145.

die aussenpolitische Orientierung und den inneren Aufbau und Herausforderungen, auch um den rein geopolitischen Blick von aussen zu überwinden.

DIE DREI «ZWISCHENLÄNDER» OSTEUROPAS IM VERGLEICH

	Ukraine	Moldawien	Belarus
Bevölkerungszahl (Mio., Regierungsangaben 2018)	42.3	3.6	9.5
Jährliches BIP pro Kopf (kaufkraftbereinigt, IMF 2017)	8656	5657	18'616
Anteil der EU / Russlands am Aussenhandel (2016)[13]	41% / 12%	55% / 13%	21% / 51%
Anzahl russische Truppen auf Territorium[14]	Krim: 28'000 Krim, Ostukraine: 3000*	Transnistrien: 1500	Zwei geleaste Militärbasen: 1500[15]

* Schätzung

2.1 UKRAINE

Die Ukraine hatte sich zu Beginn ihrer Unabhängigkeit der Neutralität verschrieben, dies nach wenigen Jahren abgelegt und sich schon vor der Orangenen Revolution 2004 tendenziell nach Westen orientiert. In Viktor Janukowitschs Regierungszeit (2010–2014) fiel das Tauziehen zwischen Assoziierung mit der EU und dem russischen Gegenangebot, das er letztlich wählte (ohne sich jedoch der EAEU anschliessen zu wollen). Gleichzeitig unternahm die Ukraine Schritte, um die Energieabhängigkeit von Russland zu reduzieren, beispielsweise durch den Beitritt zur EU-Energiegemeinschaft im Jahr 2011.[16] Die Ausrichtung der Ukraine vor 2014 war entsprechend unstet.[17] Die Meinungen in der Bevölkerung

13 Laurence Norman / James Marson, «EU Reaches Out to Its Eastern Neighbors, But With Caution This Time», in: *Wall Street Journal,* 24.11.2017.

14 IISS, «Chapter Five: Russia and Eurasia», in: *Military Balance* (2018), S. 169–218.

15 «Russian Military Bases Abroad: How Many and Where?», in: *Sputniknews,* 19.12.2015.

16 Kamil Calus et al, «Interdependence of Eastern Partnership Countries with the EU and Russia: Three Case Studies», in: *EU-STRAT Working Paper Series* Nr. 10 (2018), S. 48f.

17 Oleksandr Chalyi, «Approaches to Resolving the Conflict over the States in Between», in: Samuel Charap / Alyssa Demus / Jeremy Shapiro (Hrsg.), *Getting Out from «In-between»* (Washington, DC: RAND, 2018), S. 35f.

zur Annäherung an den Westen oder Russland sind gespalten. Der Osten und Süden des Landes, wo die Dichte an Russischsprechenden höher ist, sind tendenziell russlandfreundlicher. Ideologische und sprachliche Trennlinien sind aber nicht klar ziehbar und überlappen nur teilweise.

Im Zuge der Privatisierungen und Liberalisierungen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich in der Ukraine ähnlich wie in Russland eine Oligarchie entwickelt, die grossen Einfluss in Medien, Wirtschaft und Politik ausübt. Trotz gewisser Fortschritte in den letzten Jahren bleiben die Korruption und Rechtsunsicherheit hoch. Die nötigen Institutionen bestehen, werden aber in ihrer Funktion behindert.[18] Die EU hat sich mit dem derzeitigen Stand der Reformen unzufrieden gezeigt, setzt ihre Unterstützung und Zusammenarbeit aber fort. Seit 2017 profitieren Ukrainer*innen von visumfreier Einreise in den Schengen-Raum und damit auch in die Schweiz.

Das Geschäftsklima in der Ukraine ist zwar verbessert worden,[19] doch wirtschaftlich blieb die Ukraine hinter den westlich orientierten Ländern des ehemaligen Ostblocks zurück. Im Zuge der Ereignisse seit 2014 hat die Armut zugenommen. Die staatliche Gesundheitsversorgung ist vielerorts mangelhaft und nur formell kostenlos. Die Regierung und Präsident Petro Poroschenko, selbst Oligarch, sind seit Jahren höchst unbeliebt,[20] zudem fühlt sich die Bevölkerung machtlos gegenüber der Politik und Elite.[21]

Der Konflikt dient den Machstrukturen in Kiew auch zur Ablenkung von Korruption und Stagnation und sichern Unterstützung durch den Westen.

Auch die Maidan-Proteste von 2013/14 gegen die Vorgängerregierung müssen in diesem Zusammenhang gesehen werden. Der Fokus externer Beobachtender auf das Tauziehen zwischen Assoziation mit EU oder Russland übersah, dass Hauptmotive der Protestierenden auch Unzu-

18 «Politics surpasses satire in Ukraine», in: *The Economist,* 4.8.2018.

19 Oleh Havrylyshyn, *The Political Economy of Independent Ukraine: Slow Starts, False Starts, and a Last Chance?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017), S. 168.

20 Oleg Sukhov / Oksana Grytsenko, «Poroshenko Unpopular Yet May Be Unbeatable in 2019», in: *Kyivpost,* 23.6.2017.

21 «Religious Belief and National Belonging in Central and Eastern Europe», in: *Pew Forum,* 10.5.2017.

friedenheit über die Willkür, den Charakter und die Gewaltanwendung des Regimes und der entfremdeten Machtelite waren.[22]

Die Ereignisse seit 2014 verursachten bei der Bevölkerung grosses Leid. 10'000 Menschen verloren ihr Leben, 1,6 Millionen Menschen wurden vertrieben und die Ernährungssicherheit von 1,2 Millionen Ukrainer*innen ist unzureichend.[23] Der Konflikt spaltete Familien physisch und ideologisch und führte zu wirtschaftlichen Problemen wie hoher Arbeitslosigkeit und Kaufkraftverlust.[24] In diesem Krieg scheint derzeit keine Konfliktpartei das Wohl der betroffenen Bevölkerung zu priorisieren. Missachtungen von Waffenruhen sind an der Tagesordnung. Die separatistischen «Volksrepubliken» in Lugansk und Donetsk haben sich zu korrupten, von organisierter Kriminalität geprägten Kriegsfürstentümern von Moskaus Gnaden entwickelt.[25] Der anhaltende bewaffnete Konflikt verschärft die strukturellen Probleme der Ukraine. Zugleich stärkt er das ukrainische Nationalbewusstsein und die schwierige Abgrenzung von Russland, das den «kleinen Bruder» Ukraine, die ukrainische Bevölkerung und die ukrainische Sprache kaum als eigenständig wahrnimmt. Der Konflikt und seine propagandistische Ausschlachtung dienen letztlich den etablierten Machstrukturen in Kiew auch zur Ablenkung von Korruption und der wirtschaftlichen Stagnation und sichern langfristige Unterstützung durch den Westen.

2.2 MOLDAWIEN

Ein kurzer Krieg 1992 in Ostmoldawien endete in einem bis heute anhaltenden Patt mit einem de facto unabhängigen Transnistrien. Die dortige russischsprachige Minderheit, ebenso wie die türkischsprachige Minderheit im südmoldawischen Gebiet Gagausien, widersetzte sich dem pro-europäischen und pro-rumänischen Kurs des Rumänisch sprechenden Moldawiens. Die Spaltung beeinträchtigt die Entwicklung des Landes. Besonders in Transnistrien ist der Anteil der Schattenwirt-

22 Oleinik, *Building Ukraine from Within,* S. 159ff.

23 UN, *UN calls for ‹new political energy› to end the conflict in eastern Ukraine,* 29.5.2018.

24 Calus et al, *Interdependence,* S. 40–44.

25 Vladimir Socor, «Change at the Top Exposes the Politics of Donetsk-Luhansk ‹People's Republics› (Part Two)», in: *Eurasia Daily Monitor* 15, Nr. 127 (2018).

schaft, organisierter Kriminalität und Korruption beträchtlich. Das politische System aber ist stabil und hat Machtwechsel ermöglicht. Russische Truppen sind als Erbe der Sowjetunion bis heute in Transnistrien stationiert und hatten im Krieg 1992 eingegriffen. Russland unterstützt das abtrünnige Gebiet unter anderem durch kostenlose Gasversorgung.[26] Im Vergleich zu anderen festgefahrenen Konflikten in der ehemaligen Sowjetunion sind Kontakte und Handel über die Grenzen hinweg jedoch rege. Die derzeitige Krise der transnistrischen Wirtschaft und die nachlassende Bereitschaft Russlands, das Gebiet zu subventionieren, eröffnen seit 2016 Raum für eine Annäherung mit Moldawien.[27] Entsprechend konnten Ende 2017 verschiedene Vereinbarungen zwischen Moldawien und Transnistrien erzielt werden.[28]

In Moldawien, das gemäss Verfassung neutral ist, sind Bevölkerung und Regierung gespalten zwischen Annäherung an die EU und die EAEU. Die Hälfte der Moldawier*innen sieht einen Konflikt zwischen traditionellen und westlichen Werten; die Sowjet-Nostalgie ist im Gegenzug sehr stark.[29] Streit und Proteste drehen sich aber auch um die Verteidigung von Demokratie und Rechtsstaat gegenüber Autoritarismus und Klientelismus. Die Differenzen um Kultur und Sprache sowie um die Ausrichtung nach Westen oder Russland – aber wie im ukrainischen Fall ohne klare Trennlinien – werden zunehmend zu einer Zerreissprobe.

Moldawien ist das mit Abstand ärmste Land Europas. Seine Wirtschaft ist von der Landwirtschaft dominiert.[30] Die Rücküberweisungen von im Ausland arbeitenden Staatsangehörigen belaufen sich auf rund einen Viertel der Wirtschaftsleistung.[31] Das politische System ist sehr volatil. Regelmässige Proteste gegen korrupte Regierungen, Misstrauensvoten im Parlament, der beispiellose Raub aus drei Banken zu-

26 James J. Coyle, *Russia's Border Wars and Frozen Conflicts* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018), S. 163f.

27 Telefongespräch mit OSZE-Mitarbeiter, Wien, 3.8.2018.

28 William H. Hill, «Current Trends in Transdniestria: Breathing New Life into the Settlement Process», in: *OSCE Yearbook* (2017), S. 143–154, siehe S. 153.

29 Pew Forum, *Religious Belief and National Belonging.*

30 Coyle, *Russia's Border Wars,* S. 153.

31 «Donor Assistance to the Republic of Moldova», in: *Developmentaid* (2016), S. 16.

lasten der Zentralbank im Umfang von bis zu 15 Prozent des BIP im Jahr 2014[32], ein Ringen zwischen pro-europäischen und pro-russischen Kräften im Parlament und innerhalb der Regierung prägten die letzten zehn Jahre. Die EU knüpft ihre Unterstützung derzeit trotz offiziellem Westkurs des Kabinetts an strenge Konditionalitäten und hält Beiträge zurück aus Unzufriedenheit über Korruption.[33] Die Ost-West-Ausrichtungen der politischen Kräfte sind oft nur eine Farce, mit der korrupte Politiker*innen um Wählerstimmen und Unterstützung aus dem Ausland buhlen und die sie opportunistisch wechseln. Moldawien gilt als «gekaperter Staat», in dem Korruption und besonders der Einfluss des Oligarchen Vladimir Plahotniuc dominieren.[34] In ähnlicher Manier ist Transnistriens Wirtschaft zu einem grossen Teil vom ominösen Sheriff-Konzern dominiert.[35] Die moldawische Justiz ist politisiert und korrumpiert. Daraus folgen Lethargie und Perspektivlosigkeit, die das Land lähmen und die Emigration antreiben.[36]

2.3 BELARUS

Belarus ist in vielen Belangen der Aussenseiter unter den drei betrachteten Zwischenländern. Als einziges der sechs Länder der EaP leidet Belarus nicht unter einem Territorialkonflikt, was neben geographischen und kulturellen Faktoren auch dem geschickten Taktieren des Regimes zugeschrieben wird. Als Russlands engster Verbündeter ist es Mitglied aller russisch dominierten multilateralen Institutionen. Es ist mit Russland kulturell eng und in einem unscharf definierten «Einheitsstaat» verbunden, der beispielsweise militärische Integration und Personenfreizügigkeit umfasst. Wichtige Stütze und Devisenbringer sind russische Energiesubventionen, die sich Belarus aber vom Pragmatiker

32 Ivana Kottasova, «How to steal $1 billion in three days», in: *CNN Money,* 7.5.2015.

33 Mihai Popsoi, «High-Level Corruption Threatens Moldova's European Aspirations», in: *Eurasia Daily Monitor* 15, Nr. 54 (2018).

34 Vladimir Socor, *Moldova: Geopolitics of an Internally Captured State (Jamestown Talk),* 27.3.2017.

35 Kamil Calus, «An aided economy: The characteristics of the Transnistrian economic model», in: *OSW Commentary,* 16.5.2013.

36 Telefoninterview mit Mitarbeiter des Hilfswerks Christliche Ostmission, 7.8.2018.

Wladimir Putin angesichts Russlands eigener Wirtschaftsprobleme nur mit zunehmender Mühe sichern kann.[37]

2014 brachte auch für Belarus eine Zeitenwende und es verstärkte Versuche, sich von Russland abzugrenzen. Die Regierung versucht, die belarussische Sprache gegenüber der russischen Mehrheitssprache zu fördern und stärkt inländische Medien gegenüber der Dominanz russischer Medienunternehmen. Regelmässige Streitpunkte mit Russland sind die Preise für Energielieferungen; die Einführung begrenzter Visafreiheit für westliche Staatsangehörige; die belarussische Nichtanerkennung von Südossetien, Abchasien und der Krimannexion; sowie Versuche der Westannäherung im Rahmen der EaP und Dialogforen. Belarus hat seine Beziehungen mit der Ukraine aufrechterhalten und ist seit 2014 bestrebt, nicht von Russland in einen Konflikt verwickelt zu werden oder kostspielige Gegensanktionen mittragen zu müssen.[38] Belarus ist bemüht, sich als neutrale Plattform zu positionieren und Dienste zur Konfliktlösung in der Ukraine anzubieten, was 2014 in den beiden Minsk-Abkommen zum Ukraine-Konflikt mündete. Auslöser der neuen belarussischen Dynamik war auch die Aufhebung aller westlichen Sanktionen im Jahr 2016, die auch die Schweiz vornahm. Als autokratisches Land mit notorisch schlechtem Ruf ringt Belarus um solche positiven Nachrichten.[39]

Belarus ist bemüht, sich als neutrale Plattform zu positionieren und Dienste zur Konfliktlösung in der Ukraine anzubieten.

Die belarussische Wirtschaft ist seit der Unabhängigkeit stabil gewachsen mit zwischenzeitlichen Phasen der Stagnation, zuletzt seit 2014 im Zuge der russischen Wirtschaftskrise. Verschiedene Faktoren stehen einer engeren Zusammenarbeit mit und Investitionen aus dem Westen im Weg: Die belarussische Wirtschaft ist schwerfällig und zu 70 Prozent vom Staat kontrolliert, Demokratie ist eine Farce und Menschenrechte wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit werden verletzt. Die autoritäre, bürokratische Staatsstruktur erschwert Innovation und Fle-

37 Zogg, *Belarus zwischen Ost und West*.

38 Alexander Lanoszka, «The Belarus Factor in European Security», in: *Parameters* 47, Nr. 4 (2018), S. 75–84.

39 Telefongespräch mit EDA-Mitarbeiter, 17.8.2018.

xibilität.[40] Das Regime von Präsident Alexander Lukaschenko bewahrte aber auch einige sowjetische Tugenden, die von der Bevölkerung geschätzt werden und zu Stabilität beitragen: Bildung und Gesundheitsversorgung sind kostenlos und funktional, die Arbeitslosigkeit ist gering, die Infrastruktur in gutem Zustand, extreme Wirtschaftskrisen und die Herausbildung einer Oligarchie wurden vermieden. Staatliche Beamt*innen gelten als relativ kompetent und weniger korrupt als in Russland oder der Ukraine. Dies stellen verstärkt seit 2014 auch westliche Beobachtende fest, deren Blick lange politisiert war.[41] Das belarussische System wäre deshalb reformfähig, ist aber nicht reformfreudig.[42]

3 DAS ENGAGEMENT DER SCHWEIZ

3.1 WAS VERBINDET DIE SCHWEIZ UND DIE REGION?

Die direkte Betroffenheit der Schweiz mit den Herausforderungen in Osteuropa ergibt sich nicht durch die Gefahr eines russischen Einmarsches oder ukrainischer Flüchtenden an Schweizer Grenzen (die Schweiz ist nicht Zielland der beträchtlichen Auswanderung aus Osteuropa). Die Schweiz ist aber direkt von den neuen Disputen betroffen, da diese Fragen nach der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur stellen. Nur eine regelbasierte Ordnung wahrt die Interessen und Unabhängigkeit auch kleiner Staaten und verhindert Konfrontationen und den Zwang, sich in Bündnissen Sicherheitsgarantien zu verschaffen. Somit hat die Schweiz ein Interesse daran, dass sich die Länder Osteuropas nicht für die eine oder andere Seite entscheiden müssen. Die Schweiz hat früh erkannt, dass die Ukrainekrise auch eine Krise europäischer Ordnung ist und nur im Wechselspiel und durch Einbindung Russlands gelöst werden kann.[43] Gemäss ihrer aktuellen Aussenpolitischen Stra-

40 Telefoninterview mit Mitarbeiter des Hilfswerks Christliche Ostmission, 7.8.2018.

41 Grigory Ioffe, «Two ‹Non-Russias›: Comparing Ukraine and Belarus», in: *Russia in Global Affairs* 16, Nr. 2 (2018), S. 77–93.

42 Zogg, *Belarus zwischen Ost und West.*

43 Sowohl vor wie anfangs der Ukrainekrise, siehe DEZA, *Swiss Cooperation Strategy Ukraine 2011–2014,* 1.2011, S.8; und Didier Burkhalter, *Implications of the crisis in and around Ukraine for European security at large,* Rede am NATO-Gipfel in Wales, 5.9.2014.

tegie will die Schweiz entsprechend den Dialog der OSZE-Staaten zur zukünftigen europäischen Sicherheit fördern.[44]

Neben diesen normativen Fragen hat die Schweiz auch ein Interesse an Wohlstand und Handel in Europa und damit an der Förderung der drei wirtschaftsschwachen Länder. Die Entwicklung und Stabilität dieses Wirtschaftsraums von über 50 Millionen Menschen ist deshalb im Sinne der Schweiz. Auch Belarus, Mitglied der sich vertiefenden Eurasischen Wirtschaftsunion (EAEU), ist für wirtschaftliche Zusammenarbeit attraktiv, wie der Ausbau der bestehenden Produktion des Schienenfahrzeugbauers Stadler zeigt.[45] Die wachsende Assoziierung der Ukraine mit der EU könnte für die Schweiz aus europapolitischer Sicht interessant sein zu verfolgen. Beispielsweise setzt die Ukraine mit der EU den freien Verkehr von Dienstleistungen um, der mit der Schweiz nicht besteht.[46] Der Energietransit und die mögliche Brückenfunktion zwischen Ost und West und zwischen europäischen und eurasischen Institutionen machen die Region bedeutsam. Eine solche Rolle erfordert aber eine Stabilisierung politischer Institutionen und Transitionsfortschritte in den Bereichen Menschenrechte, Rechtssicherheit, Wirtschaftsentwicklung und multiethnisches Zusammenleben.

Neben der direkten Betroffenheit und dem Nutzen, den sie aus einem Engagement in der Region ziehen kann, ist die Schweiz äusserst geeignet, sich einzubringen. In den betroffenen Ländern geniesst sie eine gute Reputation als wirtschaftlich erfolgreicher und politisch stabiler Akteur. Durch ihre langfristig orientierte Aussenpolitik hat sie schon vor 2014 in vielen Ländern der ehemaligen Sowjetunion gute Kontakte geknüpft, auch durch langjährige Vermittlungstätigkeit und Entwicklungszusammenarbeit.[47] Sie folgt damit dem Prinzip der Universalität – flächendeckender, ideologiefreier Aussenpolitik –, die sich auch in der Mitteposition der Sanktionspolitik gegenüber Russland geäussert hat.

44 *Aussenpolitische Strategie 2016–2019: Bericht des Bundesrates über die Schwerpunkte der Legislatur,* 17.2.2016, S. 25.

45 Thomas Griesser Kym, «Stadler liefern Züge nach Wales und baut in Weissrussland aus», in: *Tagblatt,* 8.6.2018.

46 René Schwok / Cenni Najy, «Switzerland's Bilateral Approach to European Integration. A Model for Ukraine?», in: Sieglinde Gstöhl (Hrsg.), *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective* (London: Routledge, 2016), S. 125–146.

47 Druey/Hess, *Engagement der Schweiz im Südkaukasus,* S. 67ff.

Die Schweiz hat idealerweise einen nuancierten Blick auf die Region. Im Westen folgt man oft der Auffassung, die Länder seien mehr Objekt als Subjekt auf der geopolitischen Ebene. Der Westen begeht damit einen ähnlichen Fehler wie Russland, das die «kleinen Brüder» Ukraine oder Belarus kaum als eigenständig wahrnimmt. Gerade weil die Schweiz keine geopolitische Agenda hat und keinen Bündnissen angehört, kann sie die Ukraine, Moldawien und Belarus als Akteure wahrnehmen, die nicht nur «Zwischenland» sind und der geopolitischen Ost-West-Logik folgen.

Einer Region, die in ihrer Geschichte von Grossreichen geprägt war, zeigt die Schweiz, dass Kleinstaatlichkeit Erfolg und Stabilität bringen kann. Belarus kann auf eine Schweiz blicken, deren Rolle als Vermittler und deren Guten Dienste ihr Ansehen und ihre Unabhängigkeit gestärkt haben. Belarus ist klar im russischen Lager verortet, die Schweiz klar im Westen, doch beide nutzen ihre aussenpolitische Flexibilität und loten graduell ihre Grenzen aus, die Schweiz besonders in der Europapolitik. Belarus experimentiert zunehmend mit «situativer Neutralität» zur Stärkung seiner Unabhängigkeit gegenüber Moskau, kämpft dabei aber mit Glaubwürdigkeitsproblemen. Für das gemäss Verfassung neutrale Moldawien zeigt die Fallstudie Schweiz, wie Neutralität innenpolitisch verankert und aussenpolitisch anerkannt ist. Dass Neutralität ein Vorteil für Moldawien darstellen könnte, ist einer der wenigen Grundsätze, bei welchem sich die zwei grossen politischen Lager einig sind.[48]

Belarus experimentiert mit «situativer Neutralität» zur Stärkung seiner Unabhängigkeit, kämpft aber mit Glaubwürdigkeitsproblemen.

Die Schweiz ist nicht einfach Erfolgsmodell, sondern blickt selbst auf eine Geschichte von Spannungslinien und zentrifugaler Kräfte zurück, beispielsweise während der beiden Weltkriege. Sie zeigt die permanente Herausforderung, ein erfolgreiches föderales Modell unter Berücksichtigung von Minderheiten und von mehrdimensionalen Identitäten sicherzustellen. Ähnlich den Zwischenländern hat sich die Schweiz gegenüber multilateralen Integrationsprojekten skeptisch ge-

48 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeitenden, Bern, 23.8.2018.

zeigt. Sie versinnbildlicht damit die Schwierigkeit wie auch die Machbarkeit – wenngleich in einer geopolitisch inzwischen weniger geladenen Region –, gute Beziehungen zu verschiedenen Seiten zu unterhalten, ohne sich kulturell und politisch zu spalten. Schweizer Pragmatismus und gemässigtes Taktieren, wenngleich oft zum Preis moralischer Kompromisse und Vorwürfen von «Rosinenpicken», liegt den drei betrachteten Ländern vermutlich durchaus nahe.

3.2 ENGAGEMENT IN BELARUS UND MOLDAWIEN SEIT 2014

Der Bund fördert seit 1990 Länder des ehemaligen Ostblocks beim Übergang zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen unter der 30 Jahre nach Ende der Sowjetunion anachronistisch klingenden «Transitionszusammenarbeit». Seit 2015 wird das Budget für Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und die Ostzusammenarbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) jährlich gekürzt.[49] Die Aufwendungen für die Ukraine und Moldawien sind aber seit der Zeitenwende 2014 erhöht worden und sehen Vierjahresbudgets von 99 Millionen Franken (Ukraine, 2015–2018)[50] und 46.9 Millionen Franken (Moldawien, 2018–2021)[51] vor. Das Ukrainebudget steht damit (in absoluten Zahlen, nicht pro Einwohner*in) in ähnlichen Dimensionen wie für Schwerpunktländer im globalen Süden oder in Europa wie Kosovo oder Bosnien-Herzegowina.[52] Die Länderstrategien beurteilen die Lage und Herausforderungen in den Ländern sachlich und ehrlich. Die Schweiz sucht nachhaltige Projekte gemäss lokalen Bedürfnissen und zeigt keine Scheu, Schwierigkeiten anzusprechen und Programme entsprechend anzupassen. Neben dem Bund sind eine Vielzahl von Schweizer Hilfswerken und Stiftungen in der Region aktiv; einige bereits seit Sowjetzeiten, was Ausdruck einer gewissen Verbundenheit mit der Region ist.

Das Engagement mit Belarus, dem am wenigsten demokratischen, aber gleichzeitig stabilsten der drei Länder, ist überschaubar.

49 DEZA, *Ausgaben DEZA,* 31.5.2018.

50 DEZA, *Cooperation strategy Ukraine,* S. 24.

51 DEZA, *Swiss Cooperation Strategy Republic of Moldova 2018–2021,* S. 19.

52 DEZA/SECO, *Internationale Zusammenarbeit der Schweiz: Jahresbericht 2016,* S. 12f.

Formell humanitäre Hilfe, de facto technische Kooperation, umfasste bis 2010 vor allem Hilfe für Opfer der Tschernobyl-Reaktorkatastrophe sowie Zusammenarbeit mit Bevölkerungsschutzdiensten.[53] Da die Schweiz in Minsk seit 2007 nur ein Botschaftsbüro unterhält, bestehen die bilateralen Beziehungen auf sehr kleiner Flamme, die der neuen Dynamik im Land kaum gerecht werden. Die Gründung einer Parlamentarischen Freundschaftsgruppe im Dezember 2017 und ein anschliessender Parlamentarierbesuch sind erste Schritte zur Intensivierung der Beziehungen.[54]

In Moldawien ist die Schweiz mit einem Kooperationsbüro vertreten und derzeit viertgrösster bilateraler Geldgeber.[55] Die Schweiz betreibt seit mehr als 15 Jahren Entwicklungszusammenarbeit besonders im Bereich Gesundheit, wo Bedarf und eine Lücke im ansonsten dichten Geldgebernetz verortet werden kann.[56] In dieser Sparte übernimmt die Schweiz die internationale Geldgeberkoordination, um die Kohärenz der Entwicklungsbemühungen zu fördern. Trotz Erfolgen in den Schweizer Nischen wurde festgestellt, dass die Ausweitung lokal erfolgreicher Projekte durch die Regierung mangelhaft ist. Entsprechend fehlende Kapazität und/oder fehlender Wille verhindern Fortschritte im ganzen Land. Die Schweizer Länderstrategien und ihre Evaluation bemängeln dies unverhohlen.[57]

In Anbetracht dessen bündelt die neue DEZA-Strategie die Aktivitäten in einer lokalen Gouvernanz-Dimension, fördert fiskale Dezentralisierung und – wie auch die EU im Rahmen der EaP[58] – die Transparenz öffentlicher Finanzen. Die neuen Schwerpunkte in Moldawien sollen die soziale Kohäsion und Migrationsursachen angehen, beispielsweise durch ein Projekt zur Schweizer «Spezialität» Berufsbildung.[59] Die

53 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeiter, Bern, 23.8.2018.

54 BELTA, *Informelle parlamentarische Freundschaftsgruppe Schweiz-Belarus eingerichtet,* 12.12.2017.

55 Government of Moldova, *Switzerland to continue backing Moldova based on new cooperation strategy,* 17.4.2018.

56 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeitenden, Bern, 23.8.2018.

57 GOPA, *Country Strategy Evaluation: Cooperation Strategy Moldova 2014–2017,* S. 7.

58 EEAS, *Facts and figures about EU-Moldova Relations.*

59 DEZA, *Cooperation Strategy Moldova,* S. 14–18.

Schweiz bekundet zudem seit Jahren den Wunsch, Gelegenheiten zum Einstieg in Transnistrien nutzen zu wollen.[60]

Damit wird das Schweizer Engagement politischer, was einerseits Risiken birgt, aber gleichzeitig der einzige Weg ist, einen dauerhaften Effekt im gespaltenen und in weiten Teilen dysfunktionalen Land zu erreichen. Wenn Projekte nicht vom Gastgeberland ausgeweitet werden und in Politikprozesse einfliessen, bleibt Entwicklungszusammenarbeit oftmals nur Substitution für staatliche Dienstleistungen. Diese Probleme kann die Schweiz auch im Rahmen des etablierten politischen Dialogs mit Moldawien oder der 2018 gegründeten Parlamentarischen Freundschaftsgruppe ansprechen.[61]

3.3 SCHWERPUNKT UKRAINE

In der Ukraine ist die Schweiz seit 2014 so breit engagiert wie nirgends sonst in Europa. Sie betätigt sich in den Bereichen Krisendiplomatie, Friedensförderung, humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, politischer Dialog, finanzielle Stabilisierung und Bildung. Die Rolle und das Engagement der Schweiz werden von allen Seiten anerkannt und geschätzt.[62] Bei Ausbruch der Ukrainekrise hatte die Schweiz den OSZE-Vorsitz inne und nutzte dieses Mandat sowie die zusätzlich dafür abgestellten Ressourcen zur Krisenbewältigung. Bundesrat Didier Burkhalter ernannte Tim Guldimann, den damaligen Schweizer Botschafter in Berlin, zu seinem OSZE-Sondergesandten für die Ukraine.[63] Die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini, die bei allen beteiligten Parteien einen ausserordentlich guten Ruf genoss, wurde Sondergesandte der OSZE für die Trilaterale Kontaktgruppe, die mit Vertretern Russlands und der Ukraine den Dialog pflegt.

Der OSZE gelang, auch durch Schweizer Überzeugungsarbeit, die schnelle Entsendung der *Special Monitoring Mission* (SMM) als «Augen und Ohren» der internationalen Gemeinschaft in die Ukraine und an

60 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2014,* 14.1.2015, S. 1083.

61 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeitenden, Bern, 23.8.2018.

62 Telefongespräch mit OSZE-Mitarbeiter, Wien, 3.8.2018.

63 Christian Nünlist, «Testfall Ukraine-Krise: Das Konfliktmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz», in: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (2014), S. 43.

die Frontlinie. Bis zu 16 Schweizer Expert*innen sind in die Mission entsandt – angesichts der geringen personellen Beteiligung der Schweiz an internationalen Feldmissionen derzeit das drittgrösste vergleichbare Engagement. Der stellvertretende Leiter der SMM war bis Oktober 2018 der Schweizer Alexander Hug. Die ersten beiden Leiter der kleinen OSZE-Beobachtermission an zwei ukrainisch-russischen Grenzübergängen waren bis Ende 2017 ebenfalls Schweizer. Dem Schweizer OSZE-Vermittler Toni Frisch gelangen mehrere Gefangenenaustausche zwischen den Kriegsparteien. Die hochrangige und breite Vertretung von Schweizer*innen in all diesen Positionen ist teilweise dem OSZE-Vorsitz 2014, teils dem Schweizer Ruf in der Region geschuldet. Dabei hat die Schweiz die Gunst der Stunde auch genutzt, ihr Ansehen zu steigern.

Die Nichtunterstützung der westlichen Sanktionen durch die Schweiz – sie lässt beispielsweise Sanktionierte einreisen, sofern gute Gründe vorliegen – sorgt indes für gewisse Spannungen mit der Ukraine, für welche die Schweiz fast zu äquidistant agiert. Die balancierende Haltung der Schweiz zum Ukrainekonflikt kommt auch im Aussenpolitischen Bericht 2017 zum Ausdruck, der auf beiden Seiten Gründe für die Ordnungskrise sucht.[64] Die Schweiz erkannte früh, dass die Ukrainekrise ohne eine neue, konstruktive Ordnung in Europa nicht zu lösen ist, und dass diese Ordnung nicht ohne Fortschritte in der Ukraine geschaffen werden kann. Entsprechend führte die Schweiz im OSZE-Vorsitzjahr 2014 gleichzeitig Verhandlungen über den Konflikt im Donbass und setzte im Dezember 2014 ein Panel hochrangiger Persönlichkeiten ein, krisenresistente und inklusive europäische Sicherheit anzuregen.

Die Schweiz erkannte früh, dass die Ukrainekrise ohne eine neue, konstruktive Ordnung in Europa nicht zu lösen ist.

Schweizer Engagement findet auch breit ausserhalb der OSZE statt. Die Schweiz unterstützte als Gastgeber die Genfer Gespräche im April 2014 zu Beginn der Ukrainekrise. Sie beteiligte sich ferner mit 200 Millionen Dollar an einem internationalen Hilfspaket des Währungsfonds zur Stabilisierung der Ukraine. Ein Berater für menschliche Sicherheit

64 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2017,* 21.2.2018.

des Schweizer Aussendepartements (EDA) ist im ukrainischen Ministerium für besetzte Gebiete eingebettet. Ferner wurde der politische Dialog mit Kiew seit 2014 intensiviert. Die Entsendung 2018 eines Verteidigungsattachés nach Kiew zeigt die Bedeutung, welche die Schweiz auch aus militärischer Sicht der Lage in der Ukraine zumisst.[65]

Schweizer Nothilfe ist bis heute die einzige Hilfe eines Drittlandes auf beiden Seiten des Ukrainekonflikts. Es gelingt sonst nur einer Handvoll humanitärer Organisationen, den abgeschotteten Donbass zu versorgen – Geldgeber behindern dies manchmal, da Unterstützung im Separatistengebiet nur eingeschränkt gewünscht wird. Humanitäre Hilfe ist im Ukrainekonflikt politisiert. Der Schweiz kommt entgegen, dass ihre Unterstützung, welche die Trinkwasserversorgung von vier Millionen Menschen in der Region sicherstellt und Diagnosegeräte für Tuberkulose bereitstellt, Menschen auf beiden Seiten zugutekommt. Diese Direkt-Aktion dient als eigentliches Flaggschiff schweizerischer humanitärer Hilfe. Der Zugang der Schweiz zu den abgeschotteten Separatistenrepubliken gelang nicht zuletzt durch den Neutralitätsstatus, die Wegbereitung während dem OSZE-Vorsitzjahr und persönliche Beziehungen der Beteiligten mit guten Kenntnissen der Region.[66]

Im Rahmen der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit engagiert sich die Schweiz in den Bereichen Gesundheit, Energie, wirtschaftliche Entwicklung und, verstärkt, Dezentralisierung (wo die Schweiz die Geldgeberkoordination leitet) und Gouvernanz. Sie identifiziert dabei ungeschönt schwerfällige Bürokratie, Korruption und zentralisierte Macht als Hindernisse – und nennt die Ukraine einen durch den Konflikt «fragil» gewordenen Staat.[67] Die EU mit der EaP sieht die Problemlage ähnlich und fördert Korruptionsbekämpfung sowie Dezentralisierung und erhöhte Transparenz und Rechenschaftspflicht lokaler und regionaler Behörden.[68]

Die Schweiz ist darüber hinaus mit kleineren Initiativen in der Ukraine aktiv. Zwei Genfer Zentren arbeiten in der Ukraine zu Minenräumung (GICHD) und zur guten Regierungsführung im Sicherheitssek-

65 Bundesrat, *Erweiterung des Dispositivs der Schweizer Verteidigungsattachés,* 31.1.2018.

66 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeiter, Bern, 23.8.2018.

67 DEZA, *Cooperation strategy Ukraine,* S. 13.

68 EEAS, *Facts and Figures About EU-Ukraine Relations.*

tor (DCAF).[69] Ein Mediation Program Officer vom Center for Security Studies der ETH Zürich baut mit Mandat der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA in Kiew einen Masterstudiengang zu Konfliktlösung und Mediation auf. Bis 2016 betrieb die DEZA zudem das Forschungsprogramm «SCOPES» zur Förderung wissenschaftlicher Zusammenarbeit mit Osteuropa, dessen zweitgrösstes Empfängerland die Ukraine war.[70]

Der Ausbau des Ukraine-Engagements reflektiert einen allgemeinen Trend westlicher Länder, die ab 2014 ihre Beiträge und Zusammenarbeit massiv erhöht haben. Während jedoch beispielsweise Beiträge des amerikanischen Entwicklungsprogramms USAID vor und in Wahljahren hochschnellen und danach wieder zurückgehen[71], ist Schweizer Hilfe weniger politisiert.

4 ZUKUNFT DER REGION – ZUKUNFT DER SCHWEIZ IN DER REGION

Die Aussichten der drei Länder Osteuropas bleiben beeinflusst von der geopolitischen Grosswetterlage. Unabhängig davon stehen die Länder vor Herausforderungen und möglichen Entwicklungen, die aus den Ländern selbst heraus bestimmt sind. Viele innenpolitische Probleme der drei Länder sind systemisch und dauerhaft.

Das belarussische System mit seinem neo-sowjetischen Charakter bedingt immanente Probleme von Demokratiedefizit und Innovationshemmung. Der hohe Grad an staatlicher Kontrolle der Wirtschaft kreiert einen rigiden Arbeitsmarkt und hält grosse, ineffiziente Staatsbetriebe am Laufen – und perpetuiert so die Abhängigkeit von billiger russischer Energie. Moldawien und die Ukraine sind auf dem Weg zur Bildung effektiver Staatlichkeit stecken geblieben. Sie benötigen zur Förderung von Wohlstand und Stabilität wirtschaftliche Modernisierung, nationale Einheit unter Beteiligung aller Gruppen und damit Dezentralisierung, Korruptionsbekämpfung und eine Lösung von der Abhängigkeit externer Sponsoren. Nur so kann Resilienz gegenüber äusserer Einmischung gestärkt werden. Dies bedarf aber eines Bruchs der

69 GICHD, *Where we work: Ukraine.*

70 SNF/DEZA, *25 years: Scientific co-operation between Eastern Europe and Switzerland.*

71 Oleinik, *Building Ukraine from Within,* S. 425–428.

Verbindung von politischer Macht mit wirtschaftlichem Einfluss und persönlicher Bereicherung, wie er seit der Unabhängigkeit nicht gelungen und auch kaum versucht wurde.

Moldawien und Transnistrien nähern sich derzeit an und integrieren sich zunehmend. Bis zu einer Vereinigung innerhalb der Republik Moldawien, in der Transnistrien weitreichenden Autonomiestatus geniesst, ist es jedoch ein sehr weiter Weg, selbst wenn sich äussere Mächte kooperativ zeigen. Die Ukraine wird weiterhin auf diesen Prozess schielen, kann er doch möglicherweise aufzeigen, was die Ukraine in fernerer Zukunft im Umgang mit dem Donbass erwartet. Die Ukraine beobachtet beispielsweise genau, wie Länder in der UNO zum Transnistrienkonflikt abstimmen.[72] Der Minsk-Prozess zur Lösung des Ukrainekonflikts harrt dagegen substanzieller Fortschritte und kann nur an Fahrt gewinnen, wenn Russland und der Westen wieder einen konstruktiveren und pragmatischen Umgang finden können. Indes haben die Kriegsparteien in der Ukraine vorderhand handfeste Interessen, den Konflikt am Laufen zu halten.

Spezifische Expertise der Schweiz im Bereich Minenräumung und konventioneller Abrüstung, aber auch bei der Bewältigung möglicher Umweltprobleme in der Konfliktzone[73], kann zum Zuge kommen, sollte ein Waffenstillstand sich als stabil erweisen und die Entsendung von Spezialist*innen ermöglichen. Ähnliche Projekte, auch bei der Kontrolle und Beseitigung von Munitionsdepots, bieten sich in Moldawien an.[74]

Eine UNO-Friedensförderungsmission für den Donbass wird von vielen Seiten ins Spiel gebracht. Auffassungen über ein mögliches Mandat divergieren jedoch diametral. Da Blauhelme aus NATO- oder CSTO-Ländern auf ukrainischem Boden kaum als neutral wahrgenommen würden, käme angesehenen Drittländern eine wichtige mögliche Rolle zu. Würden Blauhelme in die Ukraine entsandt, sollte die Schweiz eine Beteiligung eingehend prüfen. Der genaue Umfang des Mandats, die Zusammensetzung des Personals und der Grundcharakter als re-

72 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeitenden, Bern, 23.8.2018.

73 Beispielsweise droht eine Verseuchung des Grundwassers durch Munition und illegale Deponien, vgl. «Toni Frisch und seine Arbeit in der Ostukraine», in: *SRF Tagesgespräch,* 8.1.2018.

74 Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeitenden, Bern, 23.8.2018.

guläre UNO-Friedensmission oder als UNO-mandatierte multilaterale oder gemeinsame UNO/OSZE-Mission, möglicherweise unter einer anführenden Nation, sind zu beachten.

Würden Blauhelme in die Ukraine entsandt, sollte die Schweiz eine Beteiligung eingehend prüfen.

Für die risiko-averse Schweiz würde ferner die Konfliktlage, besonders allfällig anhaltende Waffenstillstandsverletzungen, bei Abwägungen eine grosse Rolle spielen. Der Schweiz schrumpft mit dem Kosovo-Engagement das einzige grössere Standbein militärischer Friedensförderung weg. Auf diesem Weg könnte die Ukraine zu einem «zweiten Kosovo» und neuen Flaggschiff der militärischen Friedensförderung der Schweiz werden.

Die Schweizer Bemühungen in der ganzen Region dürften und sollten hoch bleiben. Die Herausforderungen und Konflikte in Osteuropa stehen und gehen der Schweiz nahe. Die weniger politisierte Position der Schweiz in der Region wird ihre Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe weiter begünstigen. Die Breite des Engagements birgt gleichzeitig die Gefahr, dass Handlungen in einem Bereich Auswirkungen auf andere Aktivitätsfelder haben können.[75] Die Schweiz verfolgt jedoch keine klar formulierte Strategie, welche ihre Aktivitäten in den drei untersuchten Ländern Osteuropas bündelt und gemeinsame Herausforderungen aufzeigt – besonders keine, die Belarus Platz einräumt.

Der graduellen belarussischen Neuausrichtung mit mehr Flexibilität gegenüber Ost und West sollte die Schweiz mit einem intensivierten Engagement und Dialog begegnen, besonders mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Entwicklungszusammenarbeit kann im technischen und Bildungsbereich möglich sein. Als reger Teilnehmer des ERASMUS+-Austauschprogramms und überdurchschnittlicher Beteiligter am Horizon-2020-Forschungsprogramm der EU[76] ist Belarus in diesen nicht politisierten Feldern an einem Austausch interessiert. Politischer Dialog würde weiterhin einschliessen, Rückstände bei Menschenrechten und individuellen Freiheiten zu benennen. Die nüchternen Pragmatiker in Minsk sind gegenüber allen Themen gesprächsbereit und haben keine Illusionen über den Stand ihres Landes und den Spielraum ihrer Politik.

75 Ebd.

76 EEAS, *Facts and Figures about EU-Belarus Relations.*

Beispielsweise wurde unter Aussendepartementsvorsteherin Micheline Calmy-Rey während des Schweizer Europaratsvorsitzes 2010 eine Debatte angestossen mit dem Ziel eines Moratoriums der Todesstrafe. Deren Anwendung verhindert bis heute den belarussischen Beitritt zum Gremium. Die Initiative stiess aber beiderseits auf Hindernisse und führte zu keiner Einigung.[77] Die Schweiz könnte prüfen, ob seit 2014 mit der gewachsenen Offenheit gegenüber dem Westen allenfalls heute eine Möglichkeit besteht, das Thema unter Einbezug der Bevölkerung anzusprechen.

Das Schweizer Engagement in der Ukraine und Moldawien tendiert dazu, stärker politische Themen aufzugreifen, die auch die Problematik der bewaffneten Konflikte und multiethnisches Zusammenleben aufnehmen. Die Schweiz versucht damit, sich drängenden, entscheidenden Fragen in den Ländern anzunehmen. Solche Bemühungen stehen jedoch oftmals unter schwierigen Vorzeichen. Dezentralisierung, welche die Schweiz in der Ukraine und Moldawien fördern will, wird nur mit Schwierigkeiten gelingen in einer Region, in der lokale finanzielle Autonomie und Dezentralisierung kaum verbreitet sind. Die neuen Länderstrategien für Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, welche Migrationsursachen, mangelnde Budgettransparenz, unzureichend lokal verankerte staatliche Dienstleistung und Gouvernanz angehen, weisen in die richtige Richtung. Weiteres Engagement wäre im Zoll- und Grenzkontrollbereich möglich, der mit Blick auf separatistische Gebiete wichtig ist.[78]

Es bietet sich im gespaltenen Moldawien und in der Ukraine ein Austausch darüber an, wie das Zusammenleben mehrerer Sprachgruppen mit einem nationalen Zusammengehörigkeitsgefühl einhergehen kann. Der Schweizer Wunsch, in Transnistrien aktiv zu werden, entspricht sicher auch einem Verständnis dieses Bedürfnisses. Dies betrifft auch die Ukraine, wo sich zunehmend die Überzeugung durchsetzt, dass der Donbass nur auf inklusivem, menschenorientiertem Weg wieder eingegliedert werden kann. Das Minsk-II-Abkommen sieht nicht zuletzt auch eine Föderalisierung und eine inklusive Minderheitenpolitik vor. Die Schweiz unterstützt diese Sicht und muss sich gleichzeitig

77 Interview mit DEZA-Verantwortlichem, Bern, 23.8.2018.

78 Telefongespräch mit OSZE-Mitarbeiter, Wien, 3.8.2018.

bemühen, dass ihre humanitäre Hilfe auf beiden Seiten nicht als Feigenblatt missbraucht wird. Die Ukraine und Moldawien werden Einheit und friedliches Zusammenleben langfristig nur sichern können, wenn sie die verschiedenen Identitäten, Sprach- und Volksgruppen anerkennen, zulassen und sich als multiethnische Länder verstehen.[79]

Die Schweiz wird weiterhin ihre Mittelposition in geopolitischen Fragen in der Region erklären, mit der sie klar russische Völkerrechtsbrüche in der Region verurteilt, Dialogkanäle nach Moskau aber offenlässt. Ihre autonom und unideologisch gewählte Rolle fördert die Schweizer Glaubwürdigkeit als ehrlicher Partner. Dies erlaubt der Schweiz, weiter zu gehen als sich «nur» politisch unumstrittenen «tief hängenden Früchten» in der Entwicklungs- und Wirtschaftszusammenarbeit anzunehmen. Sie kann ihre Position nutzen und mit allen Akteuren auf allen Seiten agieren, Machtfragen und heikle Themen angehen.

Auf regionaler und ordnungspolitischer Ebene soll die Schweiz weiter dafür plädieren, den Dialog über die Zukunft europäischer Sicherheit in der OSZE und anderen Dialogforen hochrangig weiterzuführen. Dieses Unterfangen bleibt schwierig, solange beide Seiten den Revisionismus der anderen für Konflikte verantwortlich machen und Osteuropapolitik als Nullsummenspiel auffassen.[80] Nur ein Weg, der den Bestrebungen der drei Länder, den Interessen ihrer Bevölkerungen und den Befürchtungen Russlands und des Westens Rechnung trägt, kann die Region aus ihrem Status als Zankapfel und graue «Zwischenzone» lösen und zu einem eigenständigen Akteur mit einer Brückenfunktion zwischen Ost und West erheben.

79 Calus et al., *Interdependence of Eastern Partnership Countries,* S. 45.

80 Charap/Shapiro/Demus, *Rethinking the Regional Order,* S. 13.

PREDICTIVE POLICING IN DER SCHWEIZ: CHANCEN, HERAUSFORDERUNGEN, RISIKEN

Von Matthias Leese

Digitale, raumbezogene Prognoseverfahren unterstützen seit einiger Zeit die Arbeit von schweizerischen Polizeikorps und eröffnen dabei neue Chancen für die Kriminalprävention. Im Alltagsbetrieb ergeben sich allerdings eine Reihe von praktischen Problemen, die einen effizienten Einsatz von algorithmengestützten Analysewerkzeugen noch behindern. Dieser Beitrag identifiziert kleinräumige föderale Sicherheitsstrukturen, die mangelnde Leistungsfähigkeit und Harmonisierung von informationstechnischen Systemen sowie die Qualität von polizeilichen Kriminaldaten als die wichtigsten gegenwärtigen Herausforderungen.

EINLEITUNG

«Predictive Policing», zu Deutsch etwa «vorausschauende Polizeiarbeit», bestimmt seit einiger Zeit den Diskurs in Bezug auf technologische Innovationen bei der Verbrechensbekämpfung.[1] Der Begriff bezeichnet eine ganze Reihe von verschiedenen Verfahren, die darauf abzielen, die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Straftaten zu prognostizieren und damit der Polizei die Gelegenheit zu geben, bereits im Vorfeld Massnahmen zur Verhinderung der vorhergesagten Ereignisse zu ergreifen.[2] Gestützt auf die Analyse von digitalen Daten entwickeln sowohl kommerzielle Firmen als auch Polizeibehörden Softwarelösungen, die bei der Prävention von Straftaten helfen sollen. Was den praktischen Einsatz von solchen algorithmenbasierten Prognoseverfahren angeht, gehören Schweizer Behörden im deutschsprachigen Raum zu den Pionieren. Hierzulande arbeiten die Kantonspolizeien Basel-Landschaft

1 Simon Egbert, «Siegeszug der Algorithmen? Predictive Policing im deutschsprachigen Raum», in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 67, Nr. 32/33 (2017), S. 17–23.

2 Craig D. Uchida, «Predictive Policing», in: *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice,* hrsg. Gerben Bruinsma / David Weisburd (New York et al.: Springer, 2014), S. 3871–3880.

und Aargau sowie die Stadtpolizei Zürich bereits im Regelbetrieb mit Predictive-Policing-Software. Die Kantonspolizeien Zug und Zürich befinden sich aktuell in Testphasen.

Sie alle setzen dabei auf das kommerzielle Software-Paket «PRECOBS» (Pre Crime Observation System).[3] Die Software konzentriert sich vorranging auf die Prognose von Wohnungseinbruchdiebstahl-Delikten. Diese verhältnismässig häufig auftretende Straftat ist wissenschaftlich gut erforscht, Polizeibehörden verfügen in der Regel über eine solide Datengrundlage hinsichtlich der räumlichen und zeitlichen Verteilung von Einbrüchen sowie deren Tatmerkmalen und Prognosemodelle lassen sich anhand relativ weniger Datenpunkte erstellen. Zwar ist es durchaus geplant, PRECOBS in der Zukunft um weitere Delikttypen zu ergänzen (etwa Autodiebstahl oder Taschendiebstahl) und damit neue Funktionalitäten zu schaffen,[4] jedoch sollte an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich der Einsatz von Predictive Policing in der Schweiz zur Zeit auf einen verhältnismässig kleinen und klar umrissenen Bereich von präventiver Polizeiarbeit beschränkt.

Diese Klarstellung ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil «vorausschauende Polizeiarbeit» auf viele verschiedene Arten betrieben werden kann. Die zu analysierende Delikttypen, die verwendeten Methoden und vor allem die zugrundeliegenden digitalen Daten unterscheiden sich dabei teilweise erheblich voneinander. Zwei Hauptspielarten von Predictive Policing können grob anhand der Fragen «Wer?» und «Wo?» unterschieden werden.[5] Erstere findet sich in Ansätzen, die sich damit befassen, wie Personen zu Straftätern oder zu Opfern von Straftaten werden könnten. Zu einiger Bekanntheit hat es in diesem Zusammenhang etwa die «Strategic Subject List» des Police Department von Chicago gebracht, die anhand von Daten über soziale Kontakte von Personen versucht, das Risiko zu errechnen, dass eine Person beispielsweise

3 www.ifmpt.de.

4 Die stufenweise Einführung der neuen Version «PRECOBS Enterprise» erfolgt im Laufe des Jahres 2018.

5 Für gute Überblicke siehe etwa Andrew Guthrie Ferguson, *The Rise of Big Data Policing: Surveillance, Race, and the Future of Law Enforcement* (New York: New York University Press, 2017); Lyria Bennett Moses / Janet Chan, «Algorithmic Prediction in Policing: Assumptions, Evaluation, and Accountability», in: *Policing and Society* 28, Nr. 7 (2016), S. 806–822; Walter L. Perry et al., *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations* (Santa Monica RAND Corporation, 2013).

in Bandenkriminalität involviert werden könnte. Sobald ein solches Risiko festgestellt wird, kann diese Person dann im nächsten Schritt unter Beobachtung gestellt werden, oder etwa Angebote zur Teilnahme an einem Präventionsprogramm erhalten.[6]

Solche Herangehensweisen haben teils starke Kritik hervorgerufen, da sie personalisierte Risikoprofile erstellen und dabei Gefahr laufen, Vorurteile über gewisse Bevölkerungsgruppen, Minderheiten oder bestimmte Quartiere innerhalb einer Stadt zu reproduzieren. Ein weiterer Kritikpunkt besteht in der Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die Eingang in deterministische Modellierungsversuche von menschlichem Verhalten findet. So könnte etwa (digitale) Kommunikation mit polizeibekannten Straftätern als Indikator gesehen werden, dass man selbst auch zum Straftäter werden könnte – auch wenn es sonst keine Anhaltspunkte für eine solche Entwicklung gibt. Im Sinne einer solchen Logik würde die Risikoeinschätzung bezüglich einer Person zudem besser werden, je mehr über diese Person bekannt ist. Es würde also der Grundsatz «Mehr Daten = mehr Wissen» gelten. Gleichzeitig würde damit aber auch das staatliche Überwachungspotenzial steigen, das sich durch die Akkumulation von Daten über Einzelpersonen bei Behörden ergibt.[7]

Die Datenanalyse wird so beschleunigt, dass Lageerkenntnisse vorliegen, während die vermutete Einbruchsserie noch aktiv ist.

Nicht zuletzt durch geltende datenschutzrechtliche Bestimmungen sind solche teilweise zu recht besorgniserregenden Formen von Predictive Policing in der Schweiz allerdings nicht zu finden. Vorausschauende Polizeiarbeit hierzulande widmet sich vielmehr der Frage nach dem «Wo?», und arbeitet entsprechend anhand von raumbezogenen Analy-

6 Jessica Saunders / Priscillia Hunt / John S. Hollywood, «Predictions Put Into Practice: A Quasi-experimental Evaluation of Chicago's Predictive Policing Pilot», in: *Journal of Experimental Criminology* 12, Nr. 3 (2016), S. 347–371.

7 Für kritische Perspektiven siehe Mark Andrejevic, «To Preempt a Thief», in: *International Journal of Communication* 11 (2017), S. 879–896; Peter Mantello, «The Machine That Ate Bad People: The Ontopolitics of the Precrime Assemblage», in: *Big Data & Society* July-December (2016), S. 1–11; Mireille Hildebrandt, «New Animism in Policing: Re-animating the Rule of Law?», in: *The SAGE Handbook of Global Policing,* hrsg. Ben Bradford et al. (London et al.: Sage, 2016), S. 406–428.

semodellen. Im Folgenden wird dieser Beitrag eine kurze Einführung über die in der Schweiz verwendete Methodik und die Funktionsweise von PRECOBS geben und dabei besonders auf die Unterschiede und Kontinuitäten zwischen traditionellen und computergestützten Formen von Polizeiarbeit sowie auf die sich aus der Digitalisierung ergebenden Chancen eingehen. Der zweite Teil wird sich dann auf der Grundlage von empirischen Forschungsergebnissen mit Herausforderungen von Predictive Policing im Kontext der Schweiz befassen. Hierbei wird der Fokus auf (1) polizeilicher Kooperation über Verwaltungsgrenzen hinweg, (2) IT-Infrastruktur und (3) Datenqualität liegen. Im abschliessenden Teil wird auf sich möglicherweise abzeichnende Risiken eingegangen, die vornehmlich in einer Verselbständigungstendenz von technologischen Werkzeugen und damit verbunden mit einer Aufweichung des gegenwärtigen engen Anwendungsbereichs einhergehen.

1 RAUMBEZOGENE PROGNOSEN MIT PRECOBS

Prognosen in Bezug auf Verbrechen sind überhaupt erst möglich aufgrund der Grundannahme, dass das Auftreten von Straftaten einer gewissen Logik folgt. Werden Zeitpunkt und Ort von Delikten eines Typs zueinander in Bezug gesetzt, dann lassen sich bei ausreichend grossen Fallzahlen im besten Fall gewisse Muster feststellen, die auf Regelmässigkeiten schliessen lassen. Dazu werden im Normalfall Kriminaldaten aus der Vergangenheit verwendet. Identifizierte Muster aus diesen historischen Daten lassen sich dann, so die grundsätzliche Idee, wiederum auf die Zukunft anwenden. Polizeiliche Prognosen beruhen also letztlich auf der Annahme, dass Straftaten sich auf ähnliche Arten und Weisen wiederholen und dass dabei gewisse äussere Einflussfaktoren begünstigend oder erschwerend wirken. In der Folge könnte sich Polizeiarbeit vermehrt darauf konzentrieren, durch Präventionsarbeit diese Faktoren gezielt zu beeinflussen und so die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Straftaten zu senken.

Statistische Muster sind für das Deliktfeld Wohnungseinbruchsdiebstahl vergleichsweise gut erforscht und in der kriminologischen

und kriminalistischen Literatur beschrieben.[8] Ausgehend von der Annahme eines «rationalen Kriminellen» (etwa in Form von professionellen Banden), der versucht, sein Risiko zu minimieren und gleichzeitig seinen Ertrag zu maximieren, lautet die generelle These hier: Wohnungseinbruchdiebstahl tritt häufig in Gestalt von Serien auf. Dabei werden einträgliche Quartiere oder Strassenzüge identifiziert und in diesen kleinräumigen Umfeldern werden innerhalb von kurzer Zeit mehrere Einbrüche verübt. Dadurch werden Kosten für den Einbrecher gesenkt und gleichzeitig das Risiko verringert, von der Polizei entdeckt und gefasst zu werden. Von der Tat über die Entdeckung der Tat, der Aufnahme des Tatbestands durch die Polizei und schliesslich bis zur Analyse der Polizeidaten verging dabei in der Vergangenheit in der Regel ausreichend viel Zeit, so dass sich der Täter absetzen konnte, bevor der Polizei ausreichende Erkenntnisse über die Existenz einer potenziellen Einbruchsserie vorlagen.

An dieser Stelle setzen PRECOBS und andere Softwarelösungen an. Die Grundidee ist, die Datenanalyse so zu beschleunigen, dass Lageerkenntnisse vorliegen, während die vermutete Einbruchsserie noch aktiv ist.[9] Auf diese Art und Weise werden Polizeien dazu befähigt, zeitnah zu reagieren und das als möglicherweise betroffen identifizierte Gebiet einer Reihe von Präventionsmassnahmen zu unterziehen. So können etwa verstärkt Patrouillenkräfte in ein Quartier geschickt werden, um Abschreckungseffekte zu erzielen. Ebenso können Zivilbeamte eingesetzt werden, um den/die Täter möglicherweise in flagranti zu verhaf-

8 Siehe etwa Ronald V. Clarke / Marcus Felson (Hrsg.), *Routine Activity and Rational Choice* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1993); Lawrence E. Cohen / Marcus Felson, «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach,» in: *American Sociological Review* 44, Nr. 4 (1979), S. 588–608; Graham Farrell, «Preventing Repeat Victimization», in: *Crime and Justice* 19 (1995), S. 469–534; Shane D. Johnson, «Repeat Burglary Victimisation: A Tale of Two Theories», in: *Journal of Experimental Criminology* 4, Nr. 3 (2008), S. 215–240; Michael Townsley / Ross Homel / Janet Chaseling, «Infectious Burglaries: A Test of the Near Repeat Hypothesis», in: *The British Journal of Criminology* 43, Nr. 3 (2003), S. 615–633.

9 Thomas Schweer, «Vor dem Täter am Tatort: Musterbasierte Tatortvorhersagen am Beispiel des Wohnungseinbruchs», in: Die Kriminalpolizei 32, Nr. 1 (2015), S. 13–16; «Musterbasierte Prognosetechnik bei der Kriminalitätsbekämpfung: Die Methodik der Near Repeat Prediction», in: Polizeispiegel, Nr. 6 (2015), S. 22ff.; «Predictive Policing: Straftaten erkennen und verhindern, bevor sie passieren», in: Deutsches Polizeiblatt 34, Nr. 1 (2016), S. 25–27; Dominik A. Balogh, «Near Repeat-Prediction mit PRECOBS bei der Stadtpolizei Zürich», in: Kriminalistik, Nr. 5 (2016), S. 335–341.

ten. Zudem kann die Bevölkerung nach Bedarf in die Präventionsarbeit einbezogen werden, etwa über Informationskampagnen.

PRECOBS erlaubt es zu diesem Zweck, tagesaktuelle Polizeidaten zu Wohnungseinbruchdiebstählen aus dem kompletten Zuständigkeitsbereich (in der Regel auf Kantonsebene) einzulesen und zu analysieren. Die Software wird dabei speziell für die jeweilige Polizeibehörde kalibriert und dabei mit kantonalen Kriminalitätsdaten aus der Vergangenheit trainiert. Dabei werden sogenannte «near repeat-affine» Gebiete identifiziert, also Quartiere, die in der Vergangenheit bereits das Ziel von Einbruchserien waren. Fällt nun ein tagesaktuelles Delikt in eines dieser Gebiete, so wird es als möglicher Teil einer Serie betrachtet und eingehender analysiert. Dabei spielen die Charakteristika der Tat eine Rolle. Deuten die Daten auf eine rationale und professionelle Vorgehensweise der Täter hin (etwa durch Tatzeitpunkt, Vorgehen, oder leicht zu transportierendes Beutegut), dann wird dies als Bestätigung der Serien-Annahme gedeutet und die Software gibt eine Alarmmeldung aus.

Diese Alarmmeldung beinhaltet eine visuelle Darstellung des Delikts auf einer Karte, auf der zusätzlich erhöhte Risiken für Folgedelikte in der Umgebung des ursprünglichen Delikts farbig markiert sind. In der Folge wird die Alarmmeldung noch einmal von einem menschlichen Operator auf Plausibilität überprüft (gibt es etwa Hinweise, dass es sich doch nicht um eine professionelle Serientat handelt, sondern um eine einmalige Beziehungstat; wurde der Täter in der Zwischenzeit verhaftet; gibt es eventuell Fehler/Lücken in den zugrundeliegenden Daten?) und im Falle einer übereinstimmenden Einschätzung von Software und Operator an die Einsatzplanung weitergegeben, die schliesslich darüber entscheidet, wie die veränderte Lage in Präventionspraktiken vor Ort integriert wird. Von der Datenanalyse bis zur Aufbereitung und Weitergabe der tagesaktuellen Alarme dauert es dabei im operativen Alltag häufig nicht länger als eine halbe Stunde.

Geschwindigkeit ist also der entscheidende Faktor bei Predictive Policing.

Letztlich ermöglicht diese Beschleunigung der Analysearbeit der Polizei, «vor die Lage zu kommen» und somit bereits vor einer möglichen weiteren Straftat aktiv zu werden. Geschwindigkeit ist also der entscheidende Faktor bei Predictive Policing, und hier ist in diesem

Sinne auch der grösste Unterschied zu polizeilichen Prognosemethoden der Vergangenheit zu sehen. Historisch war Polizeiarbeit selbstredend schon immer auf der Suche nach Wegen, um auf der Grundlage von Daten Erkenntnisse über die Zukunft zu erlangen – sei es klassisch mittels Stecknadeln auf Wandkarten oder durch statistische Verfahren, die notorische «Crime hot-spots» (also Quartiere mit einer besonders hohen Kriminalitätsbelastung) identifizieren.[10] Auch das Aufspüren von Wohnungseinbruchdiebstahl-Serien könnte durchaus ohne leistungsfähige Software durchgeführt werden – nur eben mutmasslich nicht in ausreichender Geschwindigkeit.

Obwohl sich also zahlreiche Kontinuitäten in Bezug auf Theorie und Methode konstatieren lassen, ist der Hauptpunkt für den gegenwärtigen Erfolg von Predictive Policing in der Digitalisierung von Polizeiarbeit und den sich daraus ergebenden neuen Möglichkeiten zu sehen. Polizeien produzieren in der Tat zunehmend grosse Mengen an digitalen Daten über Verbrechen, die Gesellschaft und nicht zuletzt über sich selbst als Organisationen.[11] Diese Daten dienen als Schlüssel für neue Analysemethoden, die entweder komplett neue Erkenntnisse versprechen oder aber etablierte Arbeitsweisen auf ein neues Niveau heben. Predictive Policing im Schweizer Kontext sollte folglich also nicht als grundsätzlich neue Methode von Polizeiarbeit verstanden werden, sondern primär als eine Steigerung der Leistungsfähigkeit in Bezug auf zu verarbeitende Datenmengen und Geschwindigkeit.

Nichtsdestotrotz ergeben sich durch eine solche Skalierung von Analyseverfahren eine Reihe von Implikationen, die die Organisation von Polizeiarbeit betreffen. Der Einsatz von neuen (digitalen) Werkzeugen muss in bestehende Strukturen und Abläufe integriert werden und kann dadurch organisationellen Wandel begünstigen oder beschleunigen. Darüber hinaus werden durch die Implementierung von neuen Technologien aber häufig auch bereits bestehende Defizite in der existierenden technischen und institutionellen Infrastruktur sichtbar gemacht

10 Bernd Belina / Mélina Germes, «Kriminalitätskartierung als Methode der Kritischen Kriminologie?», in: *Kriminologisches Journal* 48, Nr. 1 (2016), S. 24–46; Peter K. Manning, *The Technology of Policing: Crime Mapping, Information Technology, and the Rationality of Crime Control* (New York / London: New York University Press, 2008).

11 Richard V. Ericson / Kevin D. Haggerty, *Policing the Risk Society* (Oxford: Clarendon Press, 1997); Manning, *Technology of Policing.*

oder noch verstärkt. Der Rest dieses Beitrags beschäftigt sich mit diesen unbeabsichtigten Nebeneffekten sowie mit ihren Auswirkungen auf den Einsatz von Predictive-Policing-Software in der Schweiz.

2 PREDICTIVE POLICING IN DER SCHWEIZ

Der Einsatz von Predictive Policing ist, obgleich ein noch relativ junges Phänomen, kaum mehr aus der Zukunft der Polizeiarbeit in der Schweiz wegzudenken. Die Polizeikorps, die im Regelbetrieb mit entsprechender Software arbeiten, zeigen sich zufrieden mit den Effekten der durch Predictive Policing ermöglichten neuen Formen von Präventionsarbeit. Auf dem Gebiet der Stadt Zürich sowie in den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau lassen sich seit dem Beginn des Einsatzes zudem tendenziell sinkende Wohnungseinbruchdiebstahl-Zahlen beobachten. Diese beobachteten Rückgänge sollten allerdings mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden, da sich ein direkter Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Predictive Policing und dem Ausbleiben von Straftaten wissenschaftlich nur sehr schwer belegen lässt.[12] Andere Faktoren wie etwa Verdrängungseffekte über kantonale Grenzen hinweg, Effekte anderer polizeilicher oder kommunaler Massnahmen oder möglicherweise unbekannte intervenierende Variablen erschweren eindeutige Aussagen – gerade vor dem Hintergrund der vergleichsweise kleinen Gesamtfallzahlen in ländlichen Gebieten. Versteht man den Auftrag polizeilicher Arbeit allerdings unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung von Straftaten, dann lassen sich die Rückgänge von Wohnungseinbruchdiebstählen durchaus als Erfolg neuer polizeilicher Massnahmen interpretieren.

Generell lässt sich eine wachsende Bereitschaft von kantonalen Polizeikorps feststellen, sich dem Einsatz von Software-gestützten Prognoseinstrumenten zu öffnen. Dies gilt nicht nur für die Deutschschweiz, auch im französischsprachigen Landesteil wird über die Erprobung von Predictive Policing nachgedacht. Dabei ist es keine zwingende Notwendigkeit, dass der Einsatz von Predictive Policing Methoden an eine weitere Nutzung von PRECOBS gekoppelt sein muss. Im Nachbarland

12 Dominik Gerstner, *Predictive Policing als Instrument zur Prävention von Wohnungseinbruchdiebstahl: Evaluationsergebnisse zum Baden-Württembergischen Pilotprojekt P4* (Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 2017).

Deutschland zeichnet sich diesbezüglich der Trend ab, dass die Polizeien der Bundesländer stattdessen eigene Entwicklungen vorantreiben und die entwickelten Werkzeuge dabei an die jeweiligen spezifischen Bedürfnisse und technischen Voraussetzungen anpassen.[13] Die Vor- und Nachteile von Eigenentwicklungen gegenüber kommerziellen Produkten sind dabei sorgfältig gegeneinander aufzuwiegen (Entwicklungskosten bzw. Anschaffungskosten; Wartung, Service und Updates; individueller Zuschnitt und Kompatibilität mit bereits vorhandenen IT-Systemen; etc.). Gerade im Hinblick auf kantonsübergreifende polizeiübergreifende Kooperation macht es jedoch durchaus Sinn, sich auf einen gemeinsamen Standard zu einigen.

Den generell positiven bisherigen Erfahrungen mit Predictive Policing steht nichtsdestotrotz eine Anzahl an Herausforderungen entgegen, die das Potenzial von vorausschauender Polizeiarbeit hemmen. Wie im Folgenden ersichtlich wird, sind diese praktischen Hindernisse nicht zwangsläufig spezifisch der vorausschauenden Polizeiarbeit zuzuordnen, sondern verweisen auf bestehende strukturelle Grenzen in der schweizerischen Sicherheits- und Polizeilandschaft.

2.1 KOOPERATION ÜBER FÖDERALE GRENZEN HINWEG

Der erste Punkt betrifft die effektive Zusammenarbeit von Polizeikorps über kantonale Grenzen hinweg. Diese wird durch die föderale Strukturierung der schweizerischen Sicherheitslandschaft erschwert oder gar verhindert. Historisch bedingt liegt die polizeiliche Hoheit in der Schweiz bei den Kantonen, die für die Gewährleistung von Sicherheit und öffentlicher Ordnung auf ihrem Territorium zuständig sind. Entsprechend finden sich auf dem Bundesgebiet 26 verschiedene kantonale Polizeikorps, die grösstenteils in Eigenregie agieren. Zwar findet ein gewisser Grad an Koordination über die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS)[14] sowie über die vier bestehenden überkantonalen Polizeikonkordate (Ostschweiz, Westschweiz, Nordwest-

13 Siehe etwa Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, *Abschlussbericht Projekt SKALA* (Düsseldorf 2018); *Kooperative Evaluation des Projektes SKALA: Abschlussbericht der Zentralstelle Evaluation beim LKA NRW (ZEVA) und der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. Bremen (GISS)* (Düsseldorf 2018).

14 www.kkpks.ch.

schweiz, Zentralschweiz) statt; der Charakter dieser Zusammenarbeit ist allerdings vergleichsweise lose und unverbindlich. Zudem sind die Konkordate selbst recht unterschiedlich strukturiert und das Tessin sowie Zürich sind nicht in einem der Verbünde organisiert.

Die in vielen Fällen kleinräumige Aufteilung von Sicherheitsaufgaben wurde in der jüngeren Vergangenheit mehrfach problematisiert und kritisch analysiert.[15] Unter anderem wurden dabei kantonal individuelle Beschaffungspraktiken und daraus resultierende mangelnde Harmonisierung bei der Ausrüstung als Hemmfaktoren für effektive und effiziente Polizeiarbeit identifiziert. Diese Praxis schlägt sich unter anderem in der – für Predictive Policing zentralen – polizeilichen Informationsverarbeitung nieder. Unterschiedliche Systeme für Journalführung und Rapportierung sind hier die Regel, auch wenn etwa innerhalb der Konkordate Westschweiz und Nordwestschweiz mit einem vereinheitlichten System gearbeitet wird.

Unterschiedliche Systeme für Journalführung und Rapportierung sind hier die Regel.

Vornehmlich machen sich die Unterschiede zwischen den kantonalen Polizeikorps in der Praxis aber bemerkbar, wenn in den Analysen mit Predictive-Policing-Software an den Kantonsaussengrenzen «blinde Flecken» entstehen – das heisst, wenn die verfügbaren Daten nur bis zur Verwaltungsgrenze reichen und darüber hinaus keine Daten verfügbar sind oder erst angefordert werden müssen. Gerade in dichter besiedelten städtischen Gebieten führt dies zum Teil dazu, dass potenzielle Serien nicht rechtzeitig erkannt werden, weil etwa Delikte, die einen Alarm bezüglich einer möglichen Serie auslösen würden, ausserhalb des Kantonsgebiets liegen, aber Einbrecher in der Folge über kantonale Grenzen hinweg agieren. Dies gilt sowohl für den Fall, dass Kanton A Predictive Policing betreibt, Kanton B aber nicht, als auch für den Fall, dass beide Kantone mit der identischen Software arbeiten, aber nichtsdestotrotz durch bestehende datenschutzrechtliche Bestimmungen kein automatisierter Datenaustausch über kantonale Grenzen hinweg erfolgen kann.

15 USIS, *Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz: Analyse des Ist-Zustands mit Stärken-/Schwächenprofil* (Bern 2001); Ernst Schiess / Michael Schneider, *Föderalismus als Sicherheitsrisiko? Das kleinräumig organisierte Polizeiwesen der Schweiz stösst an seine Grenzen* (Zürich Avenir Suisse, 2003).

Automatisierung ist hierbei der Schlüsselaspekt, da Predictive Policing hohe Anforderungen an die Geschwindigkeit der Analyse und der darauf aufbauenden Präventionsmassnahmen stellt.

2.2 IT-INFRASTRUKTUR

Vereinheitlichte Informationsinfrastruktur ist allerdings nur ein Schritt hin zu einer stärker zielführenden Anwendung von vorausschauender Polizeiarbeit. Ein weiterer Faktor, der nicht spezifisch auf Predictive Policing zu reduzieren ist, sondern sinnbildlich für grössere Verwerfungslinien im Rahmen von Digitalisierung verstanden werden muss, ist die eigentliche Leistungskapazität von informationstechnischen Systemen im Sicherheitsbereich. Vereinfacht gesprochen ist es nicht mit einheitlicher Software und vereinfachtem Datenaustausch getan, sondern auch die darunterliegenden Datenbanken und Vorgangsbearbeitungssysteme müssen mit den neuen Methoden zurechtkommen.

Problematisch ist hierbei etwa, dass polizeiliche Rapportierungssysteme in der Regel als Fallbearbeitungssysteme konzipiert und ausgelegt sind. Wesentliche Informationen werden dabei häufig in Form von Fliesstext erfasst. Für die statistischen Verfahren, die Analyse-Tools wie PRECOBS zur Anwendung bringen, müssen solche nichtmetrischen Rapportierungsformen allerdings zuerst in metrische Variablen überführt werden, die sich in Zahlenwerten darstellen lassen. Darüber hinaus sind häufig nicht alle Datenfelder pflichtmässig von Polizeibeamt*innen auszufüllen, woraus sich fehlende Werte ergeben. Nicht zuletzt machen unterschiedliche Datenformate und Standards es nötig, auf Schnittstellen zurückzugreifen, die den Export und Import von Kriminaldaten ermöglichen. Diese zusätzliche technische Hürde könnte etwa vergleichsweise leicht durch den Aufbau einer modernen Data-Warehouse-Struktur umgangen werden.

2.3 DATENQUALITÄT

Ein letztes Problem stellen ganz allgemein die im Zuge von Predictive Policing analysierten Kriminalitätsdaten selbst dar. Prinzipiell sind die Ergebnisse von Datenverarbeitungsverfahren immer nur so gut, wie es die Qualität der verarbeiteten Daten zulässt – und polizeiliche Krimi-

nalitätsdaten weisen hier unweigerlich Defizite auf, die sich auf verschiedene Faktoren zurückführen lassen.[16] Einerseits liegt ein Grossteil des Problems in der Natur von Verbrechen und Verbrechensaufklärung selbst begründet. Zum Zeitpunkt, an dem ein Wohnungseinbruchdiebstahl gemeldet und in der Folge vor Ort aufgenommen wird, sind häufig noch nicht alle Fakten bekannt. Zeugenaussagen werden beispielsweise im Nachgang korrigiert oder es kommen im Verlauf der Zeit neue Ermittlungserkenntnisse hinzu, die eine Korrektur oder Ergänzung der Falldaten nötig machen. Kriminaldaten bilden also selten ein komplettes Lagebild ab, sondern sind im Gegenteil als Schnappschuss der polizeilichen Erkenntnisse zu einem bestimmten Zeitpunkt zu verstehen. Dies stellt jedoch wiederum ein Problem dar, wenn man diese Daten als Grundlage von algorithmischen Prognoseverfahren benutzt, da sich durch eine fehlerhafte Datenbasis Fehlprognosen ergeben können.

Ein weiteres Problem ergibt sich durch die mangelhafte oder fehlerhafte Erfassung von Daten durch die Polizei selbst. Hierbei wird häufig auf das Eingabeverhalten von Polizeibeamt*innen verwiesen, die durch eine hohe Arbeitsbelastung dazu gezwungen sind, die Datenerfassung möglichst aufwandsökonomisch zu gestalten, dadurch jedoch den Datenbestand negativ beeinflussen.[17] Auch neue, digitale Formen der Datenerhebung (etwa mit Tablet-Computern direkt vor Ort) haben es bisher nicht vermocht, dieses grundsätzliche Dilemma aufzulösen, sondern haben es durch vorgefertigte Auswahlschemata an manchen Stellen eher noch verschärft. Ein entscheidender Faktor für den Erfolg von Predictive Policing ist es in diesem Sinne auch, das Bewusstsein für die Wichtigkeit der Datenqualität zu schärfen und schon bei der Erhebung Wert auf Präzision und Kohärenz zu legen.

16 Für gute Überblicksdarstellungen siehe etwa Hans Hardwig Bohle, *Soziale Probleme und soziale Indikatoren: Ein Beitrag zur Diskussion der Anwendungsmöglichkeiten der Soziologie für das Problemfeld «Kriminalität»* (Berlin: Duncker und Humblot, 1981); Michael D. Maltz, *Bridging Gaps in Police Crime Data: A Discussion Paper from the BJS Fellows Program* (Washington, DC: US Department of Justice, 1999); Henry H. Brownstein, «The Social Production of Crime Statistics», in: *Justice Research and Policy* 2, Nr. 2 (2000), S. 73–89.

17 Ulf Bettermann-Jennes / Simone Rabitz-Suhr, «Informationsmanagement bei der Polizei. Digitalisierung als Herausforderung und Chance – Ergebnisse einer Sachbearbeiterbefragung der Polizei Hamburg,» *SIAK-Journal: Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* Nr. 1 (2018), S. 13–26.

Eine letzte Herausforderung, gerade in Bezug auf interkantonale Kooperation und Datenaustausch zwischen verschiedenen Polizeikorps, ergibt sich aus der Frage der Kategorisierung und der Terminologie. Datenerhebung ist stets mit der Frage verbunden, was auf welche Art und Weise und über welche Indikatoren beobachtet und letztlich klassifiziert und in Datenpunkte überführt wird.[18] Die Messung von Kriminalität ist dabei also notwendigerweise sozialen Konstruktionsweisen unterworfen. Dies wird dann zu einem Problem, wenn diese Konstruktionsweisen voneinander abweichen, und Daten zwischen verschiedenen Polizeikorps und deren Datenerhebungskulturen nicht mehr harmonisiert und entsprechend zusammen analysierbar sind. Eine möglichst vollständige und genaue Datengrundlage ist jedoch das Fundament von jeglicher Art von vorausschauender Polizeiarbeit.

FAZIT UND AUSBLICK

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass Predictive Policing in der Schweiz auf einem guten Weg ist, sich als zusätzliches Werkzeug für effektivere und effizientere polizeiliche Präventionsarbeit breitflächig zu etablieren. Zugleich lässt sich aber auch deutlich beobachten, dass vorausschauende Polizeiarbeit noch von einer Reihe von Kinderkrankheiten geplagt wird, die teilweise in Software und Implementierung selbst zu sehen sind, teilweise aber auch grössere politische Zusammenhänge betreffen. Insgesamt verdeutlichen die skizzierten politischen, technischen und organisationskulturellen Fragen in Bezug auf Predictive Policing sowohl die Chancen als auch die Sollbruchstellen von Digitalisierung im Sicherheitsbereich.

Der naheliegende und mutmasslich kurzfristig am leichtesten umzusetzende Ansatzpunkt zu einer Verbesserung der Umstände wäre, bei einer umfassenden Modernisierung und Harmonisierung der IT-Infrastruktur anzusetzen. Hierbei sind primär digitale Datenbanken und Vorgangsbearbeitungssysteme zu nennen. Die Kantone arbeiten hier bereits mit dem Bund zusammen, um mittelfristig Abhilfe zu schaffen.

18 Lisa Gitelman, *Raw Data is an Oxymoron* (Cambridge: MIT Press, 2013); Rob Kitchin / Tracey P. Lauriault, «Towards Critical Data Studies: Charting and Unpacking Data Assemblages and Their Work», in: *The Programmable City Working Paper* 2 (2014).

Diese Bemühungen sind zu begrüssen und möglichst zu intensivieren. Sie dürfen aber nicht isoliert betrachtet werden, sondern müssen in Verbindung mit politischen Lösungen für die zerklüfteten föderalen Polizeistrukturen gedacht und debattiert werden. Eine solche Debatte stösst allerdings alsbald an fundamentale Fragen von grundsätzlicher politischer Organisation. So kam das Forschungsprojekt «Polizei XXI» etwa zu dem Schluss, dass eine Neuausrichtung der Kernaufgaben der Kantone und des Bundes im Sicherheitsbereich eine Revision von Bundesrecht voraussetzen würde.[19]

Im Rahmen der derzeitigen politischen Organisationsstrukturen müsste eine vertiefte Koordinierung und Harmonisierung also von den Kantonen selbst, etwa innerhalb der bereits bestehenden Konkordate, vorangetrieben werden. Die Erfahrungen aus dem Bereich Predictive Policing sind in diesem Sinne nicht auf den recht engen Bereich von kommunaler und kantonaler Kriminalprävention zu beschränken, sondern weisen deutlich auf grössere Zusammenhänge hin, die den generellen Wandel hin zu digitalen Daten und Methoden im Sicherheitsbereich betreffen. In Bezug auf datengestützte Lage- und Analyseverfahren jeglicher Couleur ist in diesem Sinne zu erwarten, dass Implementierung und Praxis an ähnliche Grenzen stossen werden. Im Rahmen des grossangelegten Forschungsprojekts USIS («Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz») wurden bereits im Jahr 2002 eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, über die im Angesicht von sich beschleunigender Digitalisierung weiter nachgedacht werden sollte.[20]

Bei allen identifizierten Herausforderungen sollte aber nicht vergessen werden, dass das Phänomen Predictive Policing sich noch immer am Anfang seiner Entwicklungsphase befindet. Die Technologie selbst befindet sich in einem rapiden Wandel und neue Entwicklungsstufen werden um neue Delikttypen, Prognose-Modelle und Funktionen ergänzt. Auf der anderen Seite passen sich auch Polizeien immer stärker an die Arbeit mit neuen Werkzeugen an. Abschliessend lässt sich festhalten, dass die Digitalisierung im Bereich der Polizeiarbeit zahlreiche

19 USIS, *Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Teil II: Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen* (Bern 2001), VIII.

20 USIS, *Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz, Teil III: Detailstudie* (Bern 2002).

Chancen bringt – allerdings muss gleichsam die Frage gestellt werden, ob die schweizerischen Polizeikorps organisatorisch in der Lage sind, diese Chancen auch zu nutzen. Die empirische Forschung zeigt, dass hier noch einige Anstrengungen nötig sein werden.

Im gleichen Atemzug sollten aber auch sich abzeichnende Risiken nicht ausser Acht gelassen werden. Gerade weil vorausschauende Polizeiarbeit noch ein vergleichsweise junges Phänomen ist, sind relative wenige Grundpfeiler gesetzt, was den Fokus und die zu verarbeitenden Daten angeht. Datengestützte Analysemethoden haben – gerade im Sicherheitsbereich – in der Vergangenheit häufig eine gewisse Verselbständigungstendenz gezeigt. Es ist zwar für die Zukunft kein fundamentaler Paradigmenwechsel von raumbezogenen Modellen zu personenbezogenen Modellen zu befürchten, da bestehende Datenschutzverordnungen hier wenig Spielraum lassen. Allerdings lässt sich eine Tendenz zu dynamischen Vorhersagemodellen konstatieren, die auf mehr und mehr Datenquellen zur Modellierung von Risiko vis-à-vis Raum und Zeit abzielen (etwa Wetter- und Verkehrsdaten, aber auch Daten über Grossanlässe). Es wäre kaum wünschenswert, wenn künftige Entwicklungen in diesem Sinne die eingangs skizzierte Grenze zwischen dem «Wo?» und dem «Wer?» aufweichen würden. Die Zukunft von vorausschauender Polizeiarbeit in der Schweiz ist entsprechend kritisch zu begleiten und zu bewerten – nicht nur auf ihre Effektivität und Effizienz hin, sondern auch im Hinblick auf ihre gesellschaftlichen Auswirkungen.

CYBERSICHERHEIT: WAS LÄSST SICH VON ISRAEL LERNEN?

Von Fabien Merz

Die technologischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte haben dazu geführt, dass sich auch Staaten vermehrt mit Cybersicherheit auseinandersetzen müssen. Im Fokus stehen gegenwärtig Fragen zur Rolle des Staates beim Schutz des zivilen Cyberraums. Wie soll die Kompetenzverteilung innerhalb der Verwaltungen erfolgen? Welches Kooperationsmodell zwischen Staat und Privatwirtschaft verspricht am meisten Erfolg? Solche und ähnliche Fragen stellen sich oftmals unabhängig vom lokalen Kontext. Da sich Israel aufgrund verschiedener Faktoren schon seit längerem mit ähnlichen Herausforderungen beschäftigt, erscheint es sinnvoll, die Erfahrungen Israels näher zu betrachten. Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse dürften auch für in der Schweiz stattfindende Entwicklungen rund um die Cybersicherheit relevant sein.

EINLEITUNG

Die raschen technologischen Fortschritte der letzten Jahrzehnte haben zu zunehmender Digitalisierung und Vernetzung moderner Gesellschaften geführt. Diese Trends eröffnen grosse Chancen, bergen aber auch neue Risiken. Moderne und stark vernetzte Gesellschaften sind zunehmend abhängig von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Diese Technologien sind aber besonders anfällig für Bedrohungen aus dem Cyberraum[1]. Durch Cyberangriffe verursachte Ausfälle, Störungen und Missbräuche können weitreichende Auswirkungen haben. Mehrere Fälle der letzten Jahre belegen dies auf eindrückliche Art und Weise.

1 Cyberraum wird definiert als die Gesamtheit der Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen (Hard- und Software), die untereinander Daten austauschen, diese erfassen, speichern, verarbeiten oder in (physische) Aktionen umwandeln, und der dadurch ermöglichten Interaktionen zwischen Personen, Organisationen und Staaten. Vgl. *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018–2022* (Bern: Informatiksteuerungsorgan des Bundes, 2018).

Im Lichte dieser Entwicklungen hat Cybersicherheit[2] auch für staatliche Akteure an Relevanz gewonnen. Viele Industriestaaten haben im Verlauf des letzten Jahrzehnts nationale Strategien ausgearbeitet, die darauf abzielen, die heimische Informations- und Kommunikationsinfrastruktur vor Gefahren aus dem Cyberraum abzuschirmen. Die Rolle von Staaten im Bereich der Cybersicherheit scheint sich dabei oftmals im Zusammenhang mit dem Schutz von Kritischer Infrastruktur vor Cyberangriffen entwickelt zu haben. Der immer raschere technologische Fortschritt und die damit einhergehenden wachsenden gesellschaftlichen Abhängigkeiten von IKT führten vielerorts zur Erkenntnis, dass die Rolle des Staates bei der Bereitstellung von Cybersicherheit ausgeweitet werden müsse.

Gegenwärtig scheint vor allem die Diskussion rund um die Rolle des Staates bei der Ausweitung der Cybersicherheit auf den gesamten zivilen Cyberraum an Relevanz zu gewinnen. Dabei werden grundlegende Fragen aufgeworfen, die sich oftmals unabhängig vom lokalen Kontext stellen. Zu den zentralen Herausforderungen gehören unter anderem die Kompetenz- und Verantwortungsverteilung innerhalb der Verwaltungen, die Rollenverteilung zwischen Staat und Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie die Beantwortung der Frage, auf welchem Modell die Kooperation zwischen den verschiedenen Interessenvertretern bei der Bereitstellung von Cybersicherheit für den zivilen Cyberraum beruhen soll.

Die Schweiz ist ein gutes Beispiel für diese allgemeine Entwicklung: 2012 wurde die erste Nationale Cyberstrategie (NCS 2012–2017) publiziert, welche den Schwerpunkt auf den Schutz der Kritischen Infrastruktur vor Gefahren aus dem Cyberraum legte.[3] Im Rahmen der Implementierung dieser Strategie wurde das Mandat der Melde- und Analysestelle Informationssicherung (MELANI) ausgeweitet.[4] Auf der NCS 2012–2017 aufbauend, wurde im April 2018 die neue Cyberstrategie (NCS 2018–2022) vorgestellt, welche die bereits umgesetz-

2 Cybersicherheit umfasst eine Reihe von Technologien, Prozessen und Praktiken, die dazu dienen, Netzwerke, Computer, Programme und Daten vor Angriffen, Beschädigungen oder unbefugtem Zugriff zu schützen. Vgl. Myriam Dunn Cavelty, «Cybersecurity», in: Warf Barney (Hrsg.), *The SAGE Encyclopedia of the Internet* (Thousand Oaks CA: SAGE, 2018).

3 Gespräch mit Dr. Manuel Suter, Informatiksteuerungsorgan des Bundes, 27.9.2018, Bern.

4 Myriam Dunn Cavelty, *Cybersecurity in Switzerland* (Berlin: Springer, 2014), S. 70.

ten Massnahmen unter Berücksichtigung der aktuellen Bedrohungslage weiterentwickelt und ergänzt hat. Ein übergeordnetes Leitmotiv der NCS 2018–2022 scheint dabei, dem globalen Trend folgend, das Ausweiten der Cybersicherheit auf den gesamten zivilen Cyberraum zu sein. Im Schweizer Kontext bedeutet dies die subsidiäre Unterstützung für Unternehmen sowie die Sensibilisierung der Bevölkerung.[5] Zudem wird hierzulande diskutiert, ob das gegenwärtige Arrangement ausreicht, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts im Cyberraum zu begegnen. Vor diesem Hintergrund wurde in der Wintersession 2017 der eidgenössischen Räte eine Motion angenommen, die den Bundesrat damit beauftragt, die zur Sicherstellung der Cybersicherheit in der Schweiz nötigen Kompetenzen zu verstärken und bundesweit besser zu koordinieren (Motion Eder). Angestrebt wird die Schaffung eines übergeordneten, mit bundesverwaltungsinternen Weisungsbefugnissen ausgestatteten Kompetenzzentrums. Dabei zeichnen sich auch in der Schweiz Fragen der Kompetenzverteilung innerhalb der Verwaltung, der Ressourcenallokation sowie der Rollenverteilung zwischen den staatlichen Akteuren und denjenigen aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft ab.[6]

Israel hat der Cybersicherheit bereits früh eine hohe Wichtigkeit beigemessen.

Israel hat der Cybersicherheit aufgrund einer permanent erhöhten Bedrohungslage sowie des seit langem überdurchschnittlich hohen technologischen Entwicklungsstandes und der damit einhergehenden Abhängigkeiten von IKT bereits früh eine hohe Wichtigkeit beigemessen.[7] Dementsprechend gilt Israel in diesem Bereich international als Vorreiter. Israel war 2001 eines der ersten Länder, das einen umfassenden Plan zum Schutz der Kritischen Infrastruktur vor Cyberrisiken umgesetzt hat. Auch bei der Ausweitung der Rolle des Staates bei der Erbringung von Cybersicherheit hat Israel eine Pionierrolle eingenommen, als es ab 2010 im Rahmen der Ausarbeitung einer umfassenden Cyberstrategie

5 Gespräch mit Dr. Suter, 27.9.2018.

6 Vgl. Motion: Joachim Eder, *Schaffung eines Cybersecurity-Kompetenzzentrums auf Stufe Bund* (Bern, 2017).

7 Gespräch mit Dr. Lior Tabansky, Universität Tel Aviv, Blavatnik Interdisciplinary Cyber Research Center (ICRC), Tel Aviv, 12.9.2018. Gespräch mit Rami Efrati, ehemaliger Leiter des National Cyber Bureau (INCB), Tel Aviv, 13.9.2018.

die Notwendigkeit erkannte, das Verständnis von Cybersicherheit auf den zivilen Cyberraum auszudehnen.[8]

Diese Prozesse stellen Herausforderungen unabhängig vom lokalen Kontext. Da Israel die Entwicklung im Bereich der Cybersicherheit bereits früher durchlaufen hat als die meisten Industriestaaten, erscheint es sinnvoll, die in Israel aufgetretenen Herausforderungen und Lösungsansätze näher zu betrachten. Zu diesem Zweck werden die Entwicklungen im Bereich der Cybersicherheit in Israel chronologisch aufgearbeitet.[9] Da sich gegenwärtig vor allem Fragen rund um die Ausweitung der Cybersicherheit stellen, wird der Schwerpunkt bewusst auf diejenige Phase gelegt, in der der Hauptfokus der israelischen Bemühungen auf diesen Prozessen und dem Umgang mit den daraus entstehenden Herausforderungen lag. Darauf aufbauend werden Erkenntnisse abgeleitet, welche kontextunabhängig und damit auch für die in der Schweiz stattfindenden Entwicklungen rund um die Cybersicherheit von Relevanz sein dürften.[10]

1 ERSTE PHASE: SCHUTZ DER KRITISCHEN INFRASTRUKTUR

Da sich Israel bereits früh mit erheblichen Risiken und Herausforderungen im Cyberraum konfrontiert sah, waren bereits ab Ende der 1990er-Jahre Bemühungen im Gange, die staatlichen Infrastrukturen auf die Sicherheitsanforderungen im Internetzeitalter vorzubereiten. In der Anfangsphase wurde Cybersicherheit von den zivilen Behörden aber aufgrund von bürokratischen, budgetären, rechtlichen und politischen Hürden oftmals fragmentiert und unkoordiniert betrieben. Angesichts der anhaltend hohen Bedrohungslage wurde jedoch die Notwendigkeit eines flächendeckenderen Dispositivs erkannt, welches auch den Schutz der

8 Dmitry (Dima), Adamsky, «The Israeli Odyssey towards its National Cyber Security Strategy», in: *The Washington Quarterly* 40, Nr. 2 (2017), S. 113–127; Lior Tabansky / Isaac Ben Israel, *Cybersecurity in Israel* (Berlin: Springer, 2015).

9 Die nachfolgende Analyse stützt sich auf Regierungsdokumente, auf die Literatur zur Cybersicherheit in Israel sowie auf in Israel und in der Schweiz geführte Hintergrundgespräche mit Experten.

10 Die Analyse der in Israel im Bereich der Cybersicherheit erfolgten Entwicklungen beschränkt sich auf die defensive Dimension der Cybersicherheit, da sich das Anforderungs- und Tätigkeitsprofil der Schweiz und Israels im offensiven Bereich (was in der Schweiz als Cyber-Defence bezeichnet wird) zu stark voneinander unterscheiden.

Kritischen Infrastruktur miteinbezieht. Dementsprechend erliess Israel 2002 als eines der ersten Länder weltweit eine Strategie zum Schutz der Kritischen Infrastruktur.[11]

Die Marktanreize alleine wurden als nicht ausreichend erachtet, um die Betreiber Kritischer Infrastruktur dazu zu animieren, die als notwendig erachteten Schritte im Bereich der Cybersicherheit autonom zu ergreifen. Deshalb entschied sich Israel beim Schutz der Kritischen Infrastruktur auf ein normatives Kooperationsmodell zu setzen. In diesem Rahmen wurde den als Betreibern von Kritischer Infrastruktur designierten Institutionen Richtlinien im Bereich der Cybersicherheit auferlegt.[12] Sie wurden unter anderem dazu verpflichtetet, auf eigene Kosten spezifisch für die IT-Sicherheit vorgesehenes Personal einzustellen sowie bei Cyberangriffen die Informationsweitergabe an die zuständigen Behörden sicherzustellen.

Aufgrund der Unmöglichkeit, den Schutz von ziviler Kritischer Infrastruktur mit der vorgegebenen Rolle der israelischen Armee (offiziell «Israelische Verteidigungsstreitkräfte», IDF) zu vereinbaren, war klar, dass die Verantwortung in diesem Bereich den zivilen Behörden und nicht dem Militär zukommen würde. Da die Informationssicherheit von gewissen zivilen Regierungsorganisationen, staatlichen Unternehmen und israelischen Botschaften in der Vergangenheit durch den Inlandgeheimdienst (Shin Beth) gewährleistet worden war, erhielt dieser das Mandat, die Kritische Infrastruktur vor Gefahren aus dem Cyberraum zu schützen. Dem Shin Beth wurde dabei das Recht eingeräumt, das Einhalten der entsprechenden Vorgaben zu überprüfen, diese bei

11 Government of Israel, *Special Resolution B/84: The responsibility for protecting computerized systems in the State of Israel* (Jerusalem, 2002).

12 Dazu gehörten staatliche Institutionen wie auch öffentliche und privatrechtliche Unternehmen. Die Liste mit Institutionen/Unternehmen, die durch eine entsprechende Kommission als Betreiber von Kritischer Infrastruktur eingestuft wurden, ist klassifiziert. Es ist aber inzwischen bekannt, dass unter anderem die Israel Electric Corporation, der grösste Stromversorger, die Mekorot Water Company Ltd, eines der grössten nationalen Trinkwasserversorgungsunternehmen, sowie der Tel Aviv Stock Exchange (TASE) beteiligt waren. Anfangs soll es sich um rund zehn Institutionen/Unternehmen gehandelt haben. Gegenwärtig sollen es gegen 40 sein. Vgl. Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 39; Yigal Unna, *Cyberweek 2018: Israel's Cyber Experience,* (Tel Aviv, 2018); Amitai Ziv, «A Shin Bet Puppet: What went wrong with Israels Cybersecurity Agency», in: *Haaretz* (29.8.2018).

veränderter Bedrohungslage anzupassen und bei ihrer Nichtbeachtung Sanktionen gegen die Betreiber zu ergreifen.[13]

Dieser Ansatz stiess anfangs auf heftigen Widerstand. Kritisiert wurden vor allem das Abwälzen der Kosten für die vorgegebenen Massnahmen auf die Betreiber und die als Einschnitt in den Datenschutz wahrgenommene erzwungene Informationsweitergabe. Es wurden Befürchtungen laut, dass die regulatorischen Massnahmen einen Wettbewerbsnachteil nach sich ziehen könnten. Ausserdem wurde der negative Einfluss auf das Vertrauensverhältnis zwischen Behörden und den betroffenen Akteuren aus dem Privatsektor moniert. Betroffene Organisationen aus dem Privatsektor, allen voran Vertreter des Finanzdienstleistungssektors, ergriffen oftmals die ihnen zur Verfügung stehenden Rekursmittel (unter anderem vor dem zuständigen Knesset-Ausschuss), um die Zuordnung als Betreiber von Kritischer Infrastruktur anzufechten und damit der Vormundschaft der Behörden zu entgehen. Dies führte teilweise zu Verzögerungen bei der Implementierung der vorgesehenen Massnahmen. Die befürchteten negativen Begleiterscheinungen scheinen sich rückblickend jedoch in Grenzen gehalten zu haben. Das Arrangement galt unter Fachleuten nach Startschwierigkeiten als effektive Lösung, um den Schutz der Kritischen Infrastruktur im Bereich der Cybersicherheit zu gewährleisten.[14]

2 ZWEITE PHASE: EINE ALLUMFASSENDE CYBERSTRATEGIE

Die wachsende Abhängigkeit von IKT und die fortschreitende Vernetzung führten 2010 auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger*innen Israels zur Erkenntnis, dass der Cybersicherheit zunehmend eine strategische Bedeutung zukommen würde.[15] Vor diesem Hintergrund beauftragte Premierminister Benjamin Netanjahu 2010 eine unabhängige Gruppe von Expert*innen damit, die Herausforderungen und die Chancen für Israel im Bereich der Cyber-

13 Adamsky, *Israeli Odyssey,* S. 114; Matthew S. Cohen / Charles D. Freilich / Gabi Siboni, «Israel and Cyberspace: Unique Threat and Response», in: *International Studies Perspectives* 17, Nr. 3 (2016), S. 307–321, hier auf S. 311; Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 33–38.

14 Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 38–40.

15 Adamsky, *Israeli Odyssey,* S. 115.

sicherheit zu eruieren und darauf aufbauend Empfehlungen abzugeben. Die Gruppe erhielt ein breites Mandat, welches es ihr nicht nur erlauben sollte, Cybersicherheit im engeren Sinne zu überdenken, sondern auch die ökonomische Dimension in die Überlegungen einfliessen zu lassen. Im Rahmen des «National Cyber Initiative» genannten Prozesses wurde während sechs Monaten durch rund 80 Fachpersonen aus der zivilen Verwaltung, dem Verteidigungssektor, der Nachrichtendienste, dem privaten Sektor sowie der Wissenschaft eine systematische Standortbestimmung Israels vorgenommen.[16] Die aus diesen Arbeiten gewonnenen Erkenntnisse wurden 2011 in einem Bericht zuhanden des Premierministers festgehalten.

Mitte 2011 wurden die im Bericht vorgeschlagenen Empfehlungen in einer Regierungsresolution angenommen.[17] Die durch den Bericht und die Resolution vorgegebene Strategie im Bereich der Cybersicherheit lässt sich in zwei Handlungsvektoren aufteilen. Aufgrund der stetig zunehmenden Abhängigkeit und Vernetzung von Informationstechnologien wurde das Dispositiv, das sich bis anhin ausschliesslich auf die Kritische Infrastruktur beschränkt hatte und somit einen Grossteil der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft ohne Unterstützung und ohne Ansprechpartner vonseiten des Staates überliess,[18] als nicht mehr zeitgemäss erachtet. Dementsprechend wurde die Ausweitung der Rolle des Staates über den Schutz der Kritischen Infrastruktur hinaus auf den Schutz des gesamten zivilen Cyberraums als eines der Hauptziele der Strategie festgelegt. Mit dem Grundgedanken, die technologischen Veränderungen nicht nur als Herausforderung, sondern auch als Chancen für Israel zu nutzen, wurde komplementär ein Ziel gesetzt, das auf die

Die Ausweitung der Rolle des Staates beim Schutz des zivilen Cyberraums wurde als eines der Hauptziele der Strategie festgelegt.

16 Für mehr Details zur Zusammenstellung und Organisation der Arbeitsgruppe siehe: Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 44.

17 Government of Israel, *Resolution No. 3611: Advancing National Cyberspace Capabilities* (Jerusalem, 2011).

18 Abgesehen von der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden, die sich jedoch nur um «kriminell motivierte Cyberangriffe» kümmern. Vgl. Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 44.

Standortvorteile Israels aufbaute. Gezielte Investitionen in Forschung, Bildung, den R&D-Sektor sowie in die High-Tech-Branche sollten Israel mittelfristig als einen globalen Leader im Bereich der Cybersicherheit etablieren und die dadurch entstandenen Dynamiken als Wachstumsmotor für die heimische Wirtschaft genutzt werden. Im Rahmen dieser Resolution wurde zudem eine eigens für die Implementierung und die Weiterentwicklung der Strategie verantwortliche Organisationseinheit geschaffen, das *National Cyber Bureau* (INCB). Das INCB wurde direkt dem Büro des Premierministers angegliedert und mit finanziellen Mitteln sowie mit der administrativen Gestaltungsmacht ausgestattet, um die in der Strategie vorgegebenen Ziele erreichen zu können.[19]

2.1 CYBERSICHERHEIT ALS WACHSTUMSMOTOR FÜR DIE WIRTSCHAFT

Entsprechend bemühte sich das INCB nach dem Erlass der entsprechenden Resolutionen im Jahr 2011 die Bereiche an der Schnittstelle zwischen der Cybersicherheit und der Forschung, der Bildung sowie dem privaten Cybersicherheits-Sektor durch Investitionen gezielt zu fördern und Synergien zu schaffen.[20]

2012 wurde Cybersicherheit als eines von vier Forschungsgebieten als nationale Priorität designiert. In diesem Rahmen wurden zwischen 2012 und 2013 rund 50 Millionen Schekel (ca. 13.5 Millionen USD) an rund 20 grössere Forschungsprojekte im Bereich der Cybersicherheit alloziert. 2014 sprach das INCB zudem unter anderem eine langfristige finanzielle Unterstützung für die Schaffung eines interdisziplinären Cybersicherheit-Forschungszentrums an der Tel Aviv Universität (das *Blavatnik Interdisciplinary Cyber Research Center,* ICRC).[21] Im gleichen Jahr wurden der Ben Gurion Universität (BGU) vom INCB Gelder zugesprochen, um ein weiteres Forschungszentrum stark auszubauen (das *Cyber Research Center*) und die so genannte «*Cyber Spark Initiative*» ins Leben zu rufen.[22] Dabei handelt es sich um einen in der Negev-Wüste in

19 Gespräch mit Dr. Tabansky, 12.9.2018; Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 53–56.

20 Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 49.

21 Ebd., S. 52.

22 Gil Press, «6 Reasons Israel Became a Cybersecurity Powerhouse Leading The $82 Billion Industry», in: *Forbes* (18.7.2017); Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity in Israel,* S. 28.

Be'er Scheva gelegenen Technopark. Ziel dabei war es, durch verschiedene steuerliche und weitere finanzielle Anreize in der Cybersicherheit tätige multinationale Unternehmen, Start-Ups und Inkubatoren anzusprechen und im Bereich der Cybersicherheit tätige Forschende, Regierungsorganisationen und Einheiten der israelischen Armee örtlich zu konzentrieren, um entsprechende Synergien zu schaffen.[23] Heute befindet sich ein Mix aus im Bereich der Cybersicherheit tätigen kleinen, mittleren und multinationalen Unternehmen, Forschern der BGU, mehreren Regierungsbehörden sowie Einheiten der Israelischen Verteidigungsstreitkräfte in Be'er Scheva, die variabel miteinander kooperieren und Synergien nutzen können.

Im Bereich der Bildung wurden Programme ins Leben gerufen, die darauf abzielen, das Wissen auf dem Gebiet der Cybersicherheit bereits früh zu fördern. So werden Jugendliche zum Teil bereits ab der Sekundarstufe für die Thematik sensibilisiert. Im Rahmen dieser Programme werden den Schüler*innen Vorkurse im Bereich der Cybersicherheit angeboten (zum Beispiel das «Magshimim Leumit»-Programm).[24] Sie dienen auch als informelle «Pipeline» für die Rekrutierung in die verschiedenen im Cyberbereich tätigen Einheiten der israelischen Armee, etwa die für die elektronische Aufklärung verantwortliche «Einheit 8200» des militärischen Nachrichtendienstes. Diese Einheiten wiederum spielen eine wichtige Rolle bei der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften, welche nach dem Abschluss des Militärdienstes entweder in den privaten Cybersicherheits-Sektor, in die Forschung oder zu einer im Cyberbereich tätigen zivilen Regierungsorganisation wechseln. Den verschiedenen im Bereich der Cybersicherheit tätigen Akteuren steht somit ein Pool an gut ausgebildeten Arbeitskräften zur Verfügung.[25]

Im Bereich der Förderung des privaten Cybersicherheits-Sektors lancierte das INCB 2014 zusammen mit dem Aussenministerium und dem Ministerium für Wirtschaft und Handel die *Cyber Conference,* um einerseits den einheimischen im Bereich der Cybersicherheit tätigen

23 Gespräch mit Tomer Gershoni, Director & Chief Products Security Officer at Micro Focus, Tel Aviv, 12.9.2018; Press, *6 Reasons;* Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 19 und 27.

24 Prime Minister's Office, *National Cyber Bureau's Activities* (Jerusalem, 2012),

25 Gespräch mit Gershoni, 12.9.2018; Press, *6 Reasons;* Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 19 und 27.

Unternehmen eine Plattform zu bieten und andererseits multinationale Konzerne zu Investitionen in Israel zu animieren. 2014 war die seitdem jährlich stattfindende Cybertech-Messe mit rund 8'000 Teilnehmenden aus über 50 Nationen die grösste Ausstellung dieser Art ausserhalb der USA. Zusätzlich wurde eine Reihe von Initiativen ins Leben gerufen, welche R&D-Initiativen im Bereich der Cybersicherheit unter anderem durch die Vergabe von Startkapital an vielversprechende Start-Ups unterstützen (zum Beispiel das «Kidma»- und das «Masad-Programm»).[26]

Die im Rahmen der Cyberstrategie getätigten Investitionen haben dazu beigetragen, in Israel ein so genanntes «Cybersicherheits-Ökosystem» zu schaffen.

Diese im Rahmen der Cyberstrategie getätigten Investitionen im Bereich der Forschung, der Bildung und dem privaten Sektor sowie das Fördern der Synergien haben mittelfristig dazu beigetragen, in Israel ein so genanntes «Cybersicherheits-Ökosystem» zu schaffen.[27] Humankapital wird durch speziell dafür vorgesehene Programme früh gefördert und im Rahmen des Militärdienstes weiter ausgebaut. Diese im Bereich der Cybersicherheit hochspezialisierte Arbeitskräfte kommen später der Forschung, dem Privatsektor oder im Bereich der Cybersicherheit tätigen Regierungsorganisationen zugute. Die israelische Hochschullandschaft zählt heute sechs universitäre Forschungszentren, welche sich mit verschiedenen Aspekten der Cybersicherheit auseinandersetzen, in internationalen Rankings gut abschneiden und rund 180 Forschende und 330 Doktorierende zählen.[28] Laut Schätzungen hat in den ersten zwei Jahren des Bestehens des INCB die Anzahl an in diesem Sektor tätigen israe-

26 Prime Minister's Office, *National Cyber Bureau's Activities* (Jerusalem, 2012); Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 53.

27 Laut Dr. Eviatar Matania, dem ehemaligen Leiter des *Cyber Directorate,* besteht das Cybersicherheits-Ökosystem aus einem sich ständig weiterentwickelnden Geflecht, in dem die Regierung (einschliesslich des Militärs), Unternehmen und Universitäten kooperieren, wobei die Behörden meist eine leitende und beratende Rolle spielen. Vgl. Press, *6 Reasons;* Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 15–29.

28 Ruth Shoham, *Cyberweek 2018: Can We Secure Everything? Should We Secure Everything?* (Tel Aviv, 2018).

lischen Unternehmen von rund 50 auf 220 zugenommen.[29] Die Anzahl der spezialisierten Unternehmen ist im Jahr 2017 auf rund 420 gestiegen, und das Investitionsvolumen hat sich auf 20 Prozent des weltweiten Gesamttotals erhöht (an Privatinvestitionen im Cybersicherheits-Sektor). 2017 exportierte Israel im Bereich der Cybersicherheit zudem Güter und Dienstleistungen im Wert von 6.5 Milliarden USD.[30] Synergien zwischen der Forschung, der Privatwirtschaft und Regierungsbehörden sowie Einheiten der IDF werden dabei mit Projekten wie der *«Cyber Spark Initiative»* in Be'er Scheva gezielt gefördert. Von diesem Cybersicherheits-Ökosystem sowie durch finanzielle Anreize angelockt, haben inzwischen zudem rund 30 multinationale Konzerne im Bereich der Cybersicherheit tätige R&D-Zentren eröffnet (viele davon in Be'er Scheva).[31]

Diese Eckdaten belegen die Einschätzung vieler Beobachtenden, wonach die erste Dimension der Strategie, welche darauf abzielte, Israel als globalen Leader im Bereich der Cybersicherheit zu etablieren und dies als Wachstumsmotor für die heimische Wirtschaft zu nutzen, als Erfolg gewertet werden kann.[32] Dabei scheint vor allem das Aufbauen auf bereits vorhandenen Standortvorteilen, die optimale Förderung und Nutzung von Humankapital sowie die Schaffung und Förderung von Synergien zwischen dem aus dem Privatsektor, der Forschung sowie staatlichen Institutionen bestehenden Dreieck eine besonders wichtige Rolle gespielt zu haben.

2.2 AUSWEITEN DER CYBERSICHERHEIT AUF DEN ZIVILEN CYBERRAUM

Vor dem Hintergrund einer immer grösser werdenden gesellschaftlichen Abhängigkeit von IKT zielte die zweite Dimension der Strategie darauf ab, die Rolle des Staates im Bereich der Cybersicherheit an die

29 Hudson Institute, «Benjamin Netanyahu Receives Hudson's Herman Kahn Award» (Washington, DC, 2016); Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 53.

30 Press, *6 Reasons;* Unna, *Cyberweek 2018.*

31 Ebd.

32 Natasha Cohen et al., «Cybersecurity as an Engine for Growth», *New America* (Washington, DC, 2017). Press, *6 Reasons;* David Yin, «What Makes Israel's Innovation Ecosystem So Successful», in: *Forbes,* (9.1.2017); David Yin, «Secrets To Israel's Innovative Edge», in: *Forbes* (5.6.2016).

neuen Begebenheiten anzupassen und auf den gesamten zivilen Cyberraum auszudehnen.[33] Israel vertraute schon seit 2002 beim Schutz der Kritischen Infrastruktur auf ein normatives Modell, welches die Betreiber von Kritischer Infrastruktur zur Kooperation mit den Behörden verpflichtete. Dieses Modell hatte sich nach Startschwierigkeiten als zielführend erwiesen. Deshalb plädierte der Inlandgeheimdienst Shin Beth ab 2012 dafür, einen ähnlichen Ansatz zu skalieren und das Modell unter seiner Aufsicht auf den gesamten zivilen Cyberraum auszudehnen. Der Inlandgeheimdienst argumentierte, dass extensive Zugriffsrechte (etwa in der Form von obligatorischer Informationsweitergabe oder der direkten Informationsgewinnung) es ihm ermöglichen würden, flächendeckend für die Cybersicherheit relevante Informationen einzuholen und mithilfe des daraus gewonnenen schärferen Lagebildes den israelischen Cyberraum effektiv schützen zu können.[34]

Grundsätzlich erleichtern extensive Zugriffsrechte der Behörden, Cybersicherheit im zivilen Cyberraum auf nationaler Ebene effektiv gestalten zu können. Gleichzeitig kann dies gewisse Grundrechte wie den Datenschutz untergraben. Handkehrum tendieren restriktivere Zugriffsrechte dazu, die Grundrechte besser zu schützen, sie können aber gleichzeitig auch die Ausgestaltung effektiver Cybersicherheit im zivilen Cyberraum erschweren. In demokratisch regierten Staaten wirft das Anwenden eines normativen Ansatzes, der Akteure aus der Privatwirtschaft zur Kooperation mit dem Staat und zur Weitergabe von Daten verpflichtet, jedoch die grundlegende Frage auf, ob die Bereitschaft vorhanden ist, Einschränkungen beim Schutz von gewissen Grundrechten in Kauf zu nehmen, wenn dadurch die (Cyber-)Sicherheit erhöht und verbessert werden kann.[35]

33 Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 55f.

34 Konzept der «*National Situational Awareness in Cyberspace*», vgl. ebd., S. 55f.

35 Ein gängiger Lösungsansatz beruht auf einem freiwilligen Kooperationsmodell zwischen Behörden und dem Privatsektor, der so genannten «*Public Private Partnership*» (PPP). Erfahrungen in anderen Ländern haben aber gezeigt, dass ein solches Modell den nötigen Informationsfluss nicht immer gewährleisten kann, da Akteure aus der Privatwirtschaft unter anderem marktwirtschaftliche Anreize haben können, Informationen zu Cyberangriffen nicht mit den Behörden zu teilen (zum Beispiel, weil sie sich vor einem Reputationsschaden fürchten, sollte der Fall öffentlich werden). Vgl. Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 56; Dunn Cavelty, *Cybersecurity,* S. 40–46.

Mit Blick auf die oben erwähnte Abwägung wurde der vom Inlandgeheimdienst vorgeschlagene Lösungsansatz unter anderem wegen seiner Priorisierung der Sicherheit auf Kosten der Wahrung von Grundfreiheiten heftig kritisiert. Das INCB, zu dessen Mandat die Implementierung und die Weiterentwicklung der Cyberstrategie gehören, stellte sich aus diesem Grund gegen diese Option und argumentierte gegen die Kompetenzausweitung für den Inlandgeheimdienst. Es plädierte dafür, die Verantwortung für die Kooperation zwischen dem Staat und Akteuren aus dem zivilen Cyberraum einer vom Inlandgeheimdienst losgelösten Organisationseinheit zu übertragen. Das Ausschliessen der nachrichtendienstlichen Komponente würde es erleichtern, ein zwischen den beiden Imperativen der Wahrung der Sicherheit und der Wahrung der Grundrechte besser ausbalanciertes Modell der Kooperation zwischen dem Staat und den Akteuren aus der Privatwirtschaft zu installieren.[36]

Dieser bürokratische Konflikt zwischen dem Inlandgeheimdienst und dem INCB, bei dem es nicht nur um die Wahl eines Kooperationsmodells zwischen dem Staat und Akteuren aus dem privaten Sektor, sondern letztlich auch um die Kompetenzvergabe für den Schutz des zivilen Cyberraums und die Vergabe von entsprechenden Budgets ging, führte 2013 de facto zu einem Stillstand der Arbeiten in diesem Bereich. 2014 griff der Premierminister in den Konflikt ein. Ein Panel von Expert*innen wurde damit beauftragt, die Situation zu überprüfen und Empfehlungen abzugeben.[37] Auf der Grundlage dieser Empfehlungen entschied sich die politische Führung anfangs 2015 dafür, dem Vorschlag des INCB zu folgen und eine neue, eigens für die Cybersicherheit des zivilen Cyberraums zuständige Behörde zu schaffen.[38]

Die neu geschaffene *National Cyber Security Authority* (NCSA) wurde wie das INCB direkt dem Büro des Premierministers angegliedert. Als operative Einheit nahm die NCSA eine komplementäre Rolle zum INCB ein, zu dessen Aufgabenbereich weiterhin die Implementierung und die Weiterentwicklung der Strategie sowie die Koordination

36 Tabansky / Ben Israel, *Cybersecurity,* S. 56f.

37 Ebd., S. 57.

38 Government of Israel, *Resolution No. 2444: Advancing the National Preparedness for Cyber Security* (Jerusalem, 2015).

der damit verbundenen Aufgaben gehören.[39] Zum Mandat der NCSA gehört unter anderem die gesamte operative Dimension des Schutzes des nationalen Cyberraums.[40] Dies beinhaltet nebst der Kooperation mit dem Privatsektor, um dessen Resilienz gegen Angriffe zu stärken,[41] auch den Umgang in Echtzeit mit Cyberangriffen, welche den israelischen zivilen Cyberraum betreffen.[42]

Um den Umgang mit Cyberangriffen in Echtzeit zu handhaben, wurde als Teil der NCSA das «*Israel National Cyber Event Readiness Team*» (CERT-IL) gegründet. Das CERT-IL fungiert als nationale Anlaufstelle für Akteure aus dem zivilen Cyberraum. Es leistet Ereignis- und Notfallmanagement und somit Unterstützung bei Cyberangriffen, welche den zivilen Cyberraum betreffen. Das CERT-IL bietet nicht

39 Laut Angaben des israelischen Ministeriums für Finanzen soll das Budget für die NCSA (inklusive dem CERT-IL) und das INCB im Jahr 2017 umgerechnet rund knapp 60 Millionen USD betragen haben. Vgl. Amitai Ziv, *A Shin Bet Puppet.*

40 Zusätzlich ist das NCSA auch für das Konsolidieren aller relevanten nachrichtendienstlichen Informationen zwecks der Abgabe einer kontinuierlichen Lagebeurteilung verantwortlich. Im Rahmen der Resolution 2444 wurde zudem das seit 2002 bestehende Arrangement, unter dem die Verantwortung für den Schutz der Kritischen Infrastruktur beim Inlandgeheimdienst lag, an die NCSA transferiert. Vgl: Government of Israel, *Resolution No. 2444.*

41 Die Kooperation zwischen dem NCSA und dem Privatsektor basiert auf einem grösstenteils auf Freiwilligkeit beruhendes Modell. Vgl: Government of Israel, *Resolution No. 2444.*

42 Im Einklang mit der Resolution 2444 hat das NCSA zusammen mit dem INCB daran gearbeitet, den Schutz des Israelischen Cyberraums zu konzeptualisieren. Die Doktrin wurde zwar nie in einer kodifizierten Form publiziert, lässt sich aber aufgrund von Aussagen von leitenden Beamt*innen folgendermassen umreissen: Zur Verteidigung des israelischen Cyberraums sollen mehrerer zusammenhängende Handlungsfelder beitragen. Der «*Secure and Safe Cyberspace*» soll durch ein Drei-Schichten-Prinzip erreicht werden, der «*Robustness*», der «*Resilience*» sowie der «*Defense*». Zur «*Robustness*» gehören alle Massnahmen, die darauf abzielen, Organisationen aus dem zivilen Cyberraum widerstandsfähiger gegen Cyberangriffe zu machen. Zur «*Resilience*» gehören Massnahmen, die darauf abzielen, Organisationen beim Umgang mit Cyberangriffen zu unterstützen. Für diese Dimension ist in erster Linie das CERT-IL zuständig. Zur «*Defense*» gehören Massnahmen, darunter auch mit offensivem Charakter, welche nötig werden, um grossangelegten Angriffen zu entgegnen. Offensive Operationen, welche nötig werden, um grossangelegte Cyberangriffe zu stoppen, fallen in die Verantwortung der Nachrichtendienste (Shin Beth und Mossad) sowie der israelischen Armee. Zum Handlungsfeld der «*Capacity Building*» zählen alle Massnahmen, die darauf abzielen, Fähigkeiten zu entwickeln, welche indirekt bei der Umsetzung des ersten Handlungsvektors *(«Secure and Safe Cyberspace»)* helfen sollen. Dazu gehören Massnahmen im Bereich der Bildungsförderung, der Wirtschaftsförderung sowie Investitionen im Bereich des R&D. Dafür war bis Ende 2017 hauptsächlich das INCB zuständig, seit 2018 liegt die Verantwortung beim *Cyber Directorate.* Gespräch mit Dr. Tabansky, 12.09.2018; für mehr Details siehe: Unna, *Cyberweek 2018;* Adamsky, Israeli Odyssey; Barbara Opall-Rome, «Interview: Eviatar Matania, Head of Israels's National Cyber Directorate», in: *Defense News* (11.7.2016).

nur Akteuren aus der Privatwirtschaft, sondern prinzipiell der gesamten Zivilgesellschaft bzw. auch Bürger*innen Unterstützung bei Cyberangriffen an. Falls eine erste Einschätzung ergibt, dass es sich bei einem Vorfall um einen Teil eines breit angelegten Angriffs handelt, unterstützt das CERT-IL die Betroffenen mit eigens dafür vorgesehenen «Response Teams».[43] Durch ein rasches Eingreifen des CERT-IL konnte zum Beispiel verhindert werden, dass der Mitte 2017 mit der Schadsoftware «WannaCry» durchgeführte Cyberangriff dem israelischen Gesundheitssektor und israelischen Unternehmen grösseren Schaden zufügte.[44] Zusätzlich teilt das CERT-IL für die Cybersicherheit relevante Informationen mit Akteuren aus dem zivilen Cyberraum und dient als Schnittstelle zwischen letzteren und im Bereich der Cybersicherheit arbeitenden Regierungsorganisationen.[45]

Mit dem Ziel, die Cybersicherheits-Architektur zwecks Effizienzsteigerung zu optimieren, wurde die NCSA (inklusive dem CERT-IL) und das INCB Anfang 2018 zum *National Cyber Directorate* zusammengelegt.[46] Die neue, ebenfalls direkt dem Premierminister unterstellte Organisationseinheit vereint die vorherigen Verantwortungen des INCB und der NCSA und wird somit zu der führenden Behörde im Bereich der Cybersicherheit.[47] Gegenwärtig befindet sich in Israel zudem ein Gesetzesentwurf in der Ausarbeitung, welcher die Kompetenzen des *Cyber Directorates* im Bereich des Schutzes des zivilen Cyberraums ausdehnen will. Mit dieser Gesetzesgrundlage soll das *Cyber Directorate* einerseits den Privatsektor stärken regulieren können und andererseits extensivere

43 Unna, *Cyberweek 2018*.

44 Shoshanna Solomon, «Large cyberattack on Israeli hospitals foiled», in: *The Times of Israel* (29.7.2017). Es sind zudem weitere Fälle bekannt, bei denen ein raschen Eingreifen des CERT-IL grossangelegte Cyberangriffe gegen israelische Institutionen und Unternehmen verhindert oder deren Auswirkungen deutlich gemildert hat. Vgl. Anna Ahronheim, «Cyber attack aimed at over 120 Israeli targets thwarted», in: *The Jerusalem Post* (26.4.2017).

45 Das CERT-IL zählt zwischen 70–100 Mitarbeiter und hat sein Hauptquartier im Technopark in Be'er Scheva. Gespräch mit Dr. Tabansky, 12.9.2018.

46 Das *Cyber Directorate* zählt (inklusive dem CERT-IL) zwischen 220 und 250 Mitarbeitende. Gespräch mit Dr. Tabansky, 12.9.2017.

47 Das *Cyber Directorate* konsolidiert die vorherigen Verantwortungen des INCB, also das Mandat, die nationale Cyberstrategie fortlaufend weiterzuentwickeln, sowie diejenigen des NCSA, beziehungsweise die Verantwortung für den Schutz des zivilen Cyberraums.

Zugriffsrechte auf für die Cybersicherheit relevante Daten von Akteuren aus dem Privatsektor erhalten.[48]

Dieser gegenwärtig in Israel kontrovers diskutierte Gesetzesentwurf wirft im Grunde genommen dieselben Fragen rund um die Ausgestaltung der Kooperation zwischen dem Staat und Akteuren aus dem zivilen Cyberraum und damit zusammenhängend zum Verhältnis zwischen der Wahrung der Sicherheit und der Wahrung der Grundrechte auf, welche sich schon ab 2011 stellten. Die Tatsache, dass sich auch in Israel, in einem Land also, das sich schon seit mehreren Jahren intensiv mit diesem Thema beschäftigt, noch kein Konsens finden liess, zeigt die Komplexität der mit der Ausgestaltung des Schutzes des zivilen Cyberraums zusammenhängen Herausforderungen auf. Dies lässt die Vermutung zu, dass es dabei keine abschliessende Antwort auf die mit der Ausweitung der Rolle des Staates im Bereich der Cybersicherheit verbundenen Herausforderungen gibt. Vielmehr handelt es sich um einen fortlaufenden Prozess der Justierung an die sich ändernden Begebenheiten mit der damit verbundenen Anpassung der administrativen Strukturen, der Kompetenzverteilung und des vorhandenen Rechtsrahmens.

3 AUS DEN ERFAHRUNGEN IN ISRAEL ABGELEITETE ERKENNTNISSE

Die Entwicklungen, die in Israel im Bereich der Cybersicherheit stattgefunden haben, die Lösungsansätze und die dabei gemachten Erfahrungen sind aufschlussreich. Die Schweiz steht im Bereich der Cybersicherheit gegenwärtig vor ähnlichen Herausforderungen, wie sie auch in Israel aufgetreten sind. Da sich diese Problemsituationen oftmals unabhängig vom lokalen Kontext stellen, dürften die in Israel verfolgten Lösungsansätze und die dabei gemachten Erfahrungen auch relevante Hinweise bezüglich der Ausgestaltung der Cybersicherheit in der Schweiz aufzeigen.

Ein frühes Bewusstwerden der strategischen Wichtigkeit der Cybersicherheit hat in Israel zu einer Priorisierung des Themas durch die politischen Entscheidungsträger*innen geführt. Cybersicherheit wurde ab

48 Shoshanna Solomon, «Why is Israel's new proposed cybersecurity law raising hackles?», in: *The Times of Israel* (25.6.2018); Deborah Housen-Couriel, «A Look at Israel's New Draft Cybersecurity Law», in: *Council on Foreign Relations Blog* (2.7.2018).

2010 von Premierminister Benjamin Netanyahu als nationale Priorität definiert. Dadurch erhielt die im gleichen Jahr mit der Ausarbeitung der Cybersicherheits-Strategie beauftragte Gruppe von Fachpersonen ein breites Mandat, das es ihr nicht nur ermöglicht hat, den durch die Digitalisierung herbeigeführten Herausforderungen proaktiv zu begegnen, sondern auch die sich dadurch bietenden Chancen auszuloten. Das Ergebnis war eine allumfassende Strategie, die unter anderem darauf setzt, auf die in Israel vorhandenen Standortvorteile aufzubauen, um positive Dynamiken zu schaffen, die als Wachstumsmotor für die heimische Wirtschaft genutzt werden konnten. In Israel erfolgte dies über die Investition in Sektoren an der Schnittstelle zwischen der Cybersicherheit und der Bildung, in die Forschung sowie in die High-Tech-Industrie, wobei ein besonderes Augenmerk auf das Fördern und Nutzen von Synergien gelegt wurde.

Die Schweiz steht im Bereich der Cybersicherheit gegenwärtig vor ähnlichen Herausforderungen, wie sie auch in Israel aufgetreten sind.

Die Wichtigkeit einer allumfassenden Vision, welche die globalen Trends und deren Auswirkungen auf den Bereich der Cybersicherheit nicht nur als Herausforderung, sondern auch als Chance versteht, könnte sich auch für die Schweiz als richtungsweisender Grundsatz erweisen. Dazu müsste unter Berücksichtigung des Schweizer Kontexts evaluiert werden, welche Standortvorteile die Schweiz im Bereich der Cybersicherheit aufweist, um diese unter Berücksichtigung der in der Schweiz herrschende Rahmenbedingungen zu fördern. Da die Behörden in der Schweiz aufgrund einer weniger stark ausgeprägten Tradition des Staatsinterventionismus begrenztere Möglichkeiten haben, direkte Förderung zu betreiben, könnte sich als gute Alternative anbieten, Synergien zwischen den identifizierten Sektoren und Bereichen gezielt zu unterstützen. Dies würde es auch hierzulande ermöglichen, vermehrt von Entwicklungen im Bereich der Cybersicherheit zu profitieren.

Aus den in Israel gemachten Erfahrungen lässt sich schliessen, dass nicht nur die Priorisierung des Themas der Cybersicherheit, sondern dass auch ein nachhaltiges Engagement und Leadership der politischen Entscheidungsträger*innen notwendig ist, um die Implementierung einer Cybersicherheits-Strategie voranzutreiben. Dies erscheint ganz beson-

ders im Bereich der Ausweitung der Rolle des Staates bei der Gewährleistung von Cybersicherheit für den zivilen Cyberraum wichtig. Dabei kommen unweigerlich sensible Fragen und Abwägungen auf, die bei einem fehlenden Engagement der politischen Entscheidungsträger*innen die Arbeiten in diesem Bereich stark verzögern können. Es handelt sich dabei einerseits um Fragen rund um die Kompetenzverteilung innerhalb der Verwaltung, andererseits aber auch um Fragen bezüglich der Ausgestaltung des Kooperationsmodelles zwischen dem Staat und Akteuren aus der Privatwirtschaft. Die Tatsache, dass diese Fragen auch in Israel nicht abschliessend geklärt werden konnten, obwohl sich das Land schon seit 2011 intensiv damit auseinandersetzt, zeugt von der Komplexität und der politischen Brisanz dieser Themen.

In Israel waren ein nachhaltiges Engagement auf Stufe der Landesregierung sowie politische Leadership nötig, um die Probleme bei der Ausweitung der Cybersicherheit auf den zivilen Cyberraum anzugehen. Den seit 2011 schwelenden Konflikt zwischen dem Inlandgeheimdienst und dem INCB, bei dem es um die Kompetenzverteilung für den Schutz des zivilen Cyberraums innerhalb der Verwaltung, aber auch um das Kooperationsmodell zwischen Staat und der Privatwirtschaft ging (und damit unter anderem auch um die Abwägung zwischen der Wahrung der Sicherheit und der Wahrung der Grundfreiheiten), vermochte erst eine Intervention des Premierministers im Jahr 2014 vorübergehend zu lösen. Dabei dürfte zwar der in Israel gewählte Lösungsansatz (Schaffung des NCSA und ein grundsätzlich auf Freiwilligkeit beruhendes Modell der Kooperation) aufgrund von doch sehr verschiedenen Kontexten für die Schweiz weniger relevant sein. Die Einsicht aber, dass es ein politisches Engagement der Landesregierung bedarf, um die Problemstellungen zielführend bearbeiten zu können und Verzögerungen zu verhindern, dürfte auch die Schweiz betreffen.

Dies erscheint insbesondere im Hinblick auf die Implementierung der neuen Schweizer Cyberstrategie (NCS 2018–2022) wichtig, welche unter anderem das Ausweiten der Cybersicherheit auf den gesamten zivilen Cyberraum vorsieht. Es ist davon auszugehen, dass sich bei deren Implementierung in der Schweiz unweigerlich ähnliche Probleme wie in Israel bezüglich der Rollenverteilung zwischen Staat und Akteuren aus der Privatwirtschaft, dem Kooperationsmodell zwischen den verschiedenen Akteuren und damit zusammenhängend auch der Interessens-

abwägung zwischen der Wahrung von Sicherheit und der Grundfreiheiten stellen werden. Aufgrund der in Israel gemachten Erfahrungen würde sich die Landesregierung hierzulande entsprechend gut daran tun, im Bereich der Cybersicherheit eine Führungsrolle einzunehmen. Dies würde es erleichtern, die im Rahmen der Implementierung der NCS 2018–2022 auch im hiesigen Kontext auftretenden Herausforderungen anzugehen und dadurch verursachte Verzögerungen bei der Ausgestaltung der Cybersicherheit möglichst zu vermeiden.

Komplementär zeigen die in Israel gemachten Erfahrungen, dass es ebenfalls von zentraler Bedeutung ist, die mit der Umsetzung der durch die respektive Strategie vorgegebenen Ziele beauftragten Organe mit Mitteln auszustatten, welche im Verhältnis zu den von ihnen verlangten Aufgaben stehen. In Israel wurde das 2011 geschaffene INCB direkt dem Büro des Premierministers angegliedert und erhielt die institutionelle Ausgestaltungsmacht, um die Strategie entsprechend zu implementieren und weiterzuentwickeln. Das 2015 geschaffene NCSA wurde ebenfalls direkt dem Büro des Premierministers angegliedert und zudem mit personellen Ressourcen ausgestattet, die in einem realistischen Verhältnis zu der vorgegebenen Aufgabe des Schutzes des zivilen Cyberraums standen. Aufgrund dieser in Israel gemachten organisationpolitischen Erfahrungen wäre auch die Schweiz gut beraten, die Organe, welche mit der Umsetzung der in der NCS 2018–2022 und in der Motion Eder vorgegebenen Ziele beauftragt sind, mit den nötigen personellen und finanziellen Mitteln sowie der nötigen Ausgestaltungsmacht auszustatten.

Ein nachhaltiges Engagement und Leadership der politischen Entscheidungsträger*innen ist notwendig.

Der doch relativ offensichtlich anmutende Charakter dieser Empfehlungen sollte nicht den Eindruck erwecken, dass deren Umsetzung eine Selbstverständlichkeit sei. Die gegenwärtig in der Schweiz geführten Debatten und die sich im Rahmen der Ausgestaltung der Cybersicherheit abzeichnenden Herausforderungen legen es nahe, den von den in Israel gemachten Erfahrungen abgeleiteten Erkenntnissen Beachtung zu schenken.

RELIGION UND KONFLIKT IN DER SCHWEIZER FRIEDENSPOLITIK

Von Angela Ullmann

Die Schweizer Friedenspolitik zu Religion und Konflikt fusst auf den historischen Erfahrungen der Schweiz im Umgang mit religiös geprägten Konflikten und der zunehmenden Bedeutung von Religion in bewaffneten Konflikten. Der Einfluss und die Rolle von Religion können über die Dauer eines Konfliktes variieren und verdienen deshalb besondere Aufmerksamkeit. Dieser Beitrag stellt fünf religionsspezifische Grundsätze des Schweizer Engagements anhand zweier Fallstudien vor und stellt die Schweizer Friedenspolitik in einen internationalen Vergleich.

EINLEITUNG

Die Schweiz hat die grosse Bedeutung und Herausforderung von Konflikten mit religiösen Dimensionen[1] in ihrer Aussenpolitik bereits vor knapp 20 Jahren erkannt und Pionierarbeit zu deren Bearbeitung geleistet. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) stützt seine aktuelle Friedenspolitik zu Religion und Konflikt auf die historisch gewonnenen Erkenntnisse im eigenen Land. Die Schweiz hat selbst religiös geprägte Kriege und Konflikte erlebt, wie beispielsweise die Reformationskriege (1529, 1531, 1656, 1712), den Sonderbundskrieg (1847) und den Kulturkampf (1870–1885). Ein Teil der schweizerischen politischen Kultur und ihrer Institutionen sind durch die Auseinandersetzungen mit Religion entstanden. Dabei haben sich zwei Leitsätze für das Bearbeiten von Konflikten um religiöse

1 Dieser Artikel verwendet folgende Arbeitsdefinition von Religion: Religion als Weltanschauung bietet seinen Mitgliedern ein Bezugssystem, das ihnen hilft die Welt zu verstehen, sich darin zu bewegen und Sinn herzustellen. Religion kann alle Lebensbereiche durchdringen und ist meist kollektiver Natur. Sie kann Institutionen ausbilden und verweist oft ein «Höchstes» oder «Absolutes». Diese Arbeitsdefinition basiert auf Jonathan Fox, *Ethnoreligious Conflict in the Late Twentieth Century: A General Theory* (Oxford: Lexington Books, 2002), S. 103.

Koexistenz herauskristallisiert.[2] *Erstens* werden solche Konflikte zuerst auf möglichst lokaler[3] Ebene angegangen. *Zweitens* werden praktische Lösungen für den Alltag gesucht, die sich jenseits von Ideologie und Wertedebatten befinden. Diese Herangehensweise trägt Früchte, beispielsweise bei der Ermöglichung der Einhaltung von religiösen Speisevorschriften und Seelsorgeangeboten in Spitälern, Gefängnissen und in der Armee, bei konfessionellen Friedhofsangeboten sowie beim Umgang mit nichtchristlichen Feiertagen in Schule und Arbeitsgesetz.

Im Laufe der letzten Jahre hat das EDA fünf religionsspezifische Grundsätze für die Bearbeitung von Konflikten mit religiösen Dimensionen entwickelt: 1) ein religionsneutrales Vorgehen, 2) die Rolle von Religion weder zu über- noch zu unterschätzen, 3) eine inklusive Herangehensweise an religiös motivierte politische Akteure, 4) einen transformativen Ansatz und 5) den Dialog durch Praxis. Diese fünf Grundsätze werden im vorliegenden Beitrag erstmals in dieser Form vorgestellt. Sie wurden ursprünglich von Jean-Nicolas Bitter konzeptualisiert[4] und vom Aktivitätssektor *Religion Politik Konflikte* (RPK) des EDA in Zusammenarbeit mit dessen Partnern weiterentwickelt und getestet.[5] Zwei Fallstudien sollen im Folgenden die fünf Grundsätze illustrieren. Ein intra-buddhistischer Dialog aus Thailand und eine regionale Workshop-Reihe zu Religion und Politik im öffentlichen Raum mit Teilnehmenden verschiedener Länder Nordafrikas und des Mittleren Ostens (MENA). Die beiden Fallstudien wurden so gewählt, dass sie das Spektrum der unterschiedlichen friedensfördernden Engagements des EDA zu Reli-

2 Vgl. Jean-Nicolas Bitter / Angela Ullmann, «Vom Umgang der Schweiz mit religiös geprägten Konflikten», in: *CSS Analysen zu Sicherheitspolitik* Nr. 229 (2018).

3 Lokal im Sinne der tiefsten institutionellen Ebene, d.h. in der Schweiz auf Gemeindeebene.

4 Vgl. Jean-Nicolas Bitter, *Les Dieux Embusqués* (Genf/Paris: Librairie Droz, 2003).

5 Zu den wichtigsten Partnern von RPK zählen das Culture and Religion in Mediation (CARIM) Programm und die Cordoba Foundation of Geneva (CFG). CARIM ist eine gemeinsame Initiative des *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich und des Aktivitätssektors «Religion, Politik, Konflikte» des EDA. Ziel des 2013 gegründeten Programms ist es, zu einem besseren Verständnis und einer besseren Bearbeitung des Zusammenspiels von Religion und Politik in Konflikttransformations- und Mediationsprozessen beizutragen. CFG ist eine schweizerische NGO welche die Ziele verfolgt Gewalt zu verhindern, Konflikte zu transformieren und den Frieden zu fördern in Nordafrika, dem Nahen Osten und dem Sahel. Siehe Simon J. A. Mason / Damiano A. Sguaitamatti (Hrsg.): *Religion in Conflict Transformation,* Spezialausgabe von *Politorbis: Zeitschrift zur Aussenpolitik* Nr. 52 (Bern/Zürich: EDA/ETH Zürich, 2011).

gion und Konflikt abdecken und die fünf Grundsätze anschaulich darstellen. Dieser Beitrag beleuchtet eine national- und eine regional-orientierte Initiative innerhalb jeweils unterschiedlicher kultureller und religiöser Kontexte. Der Schwerpunkt der Konfliktdynamik in Thailand liegt auf unterschiedlichen Identitäten, während jene der MENA-Region hauptsächlich von Weltanschauungsdifferenzen beeinflusst wird. Ein kurzer vergleichender Blick zu internationalen Politikentwicklungen und ein Ausblick auf die Zukunft des schweizerischen aussenpolitischen Engagements zu Religion und Konflikt schliessen den Beitrag ab.

1 KONFLIKTE MIT RELIGIÖSEN DIMENSIONEN

Empirische Studien der Universität Uppsala zeigen, dass die Anzahl bewaffneter Konflikte mit religiösen Dimensionen seit 1975 kontinuierlich steigt.[6] Hinzu kommt, dass der Anteil an Konflikten ohne religiöse Dimensionen an der Summe aller bewaffneter Konflikte über den selben Zeitraum gesunken ist. Es sind jedoch nicht alle Konflikte, in denen Religion eine Rolle spielt, statistisch häufiger geworden. Eine genauere Analyse der Rolle von Religion in bewaffneten Konflikten ist deshalb nötig, bevor Rückschlüsse aus der Datenlage gezogen werden können.

Das Aufeinandertreffen von Gruppierungen mit unterschiedlichen religiösen Weltanschauungen verläuft nicht zwingendermassen konfliktiv. Aber wenn solche Gruppierungen in Konflikt miteinander geraten, spielt Religion hauptsächlich in zwei Bereichen eine Rolle. Svensson/Nilsson unterscheiden diese in ihrem «*Religion and Armed Conflict* (RELAC)»-Datensatz als religiöse Identitätskonflikte und Konflikte mit religiösen Konfliktthemen.[7]

Erstens kann Religion als Unterscheidungsmerkmal der Identitäten der jeweiligen Konfliktparteien dienen. Diese Konflikte werden «religiöse Identitätskonflikte» genannt *(religious identity conflicts)*. Religion hilft den Konfliktakteuren, sich einerseits mit einer bestimmten Gruppe zu

6 Die Ideen und Argumente dieses Abschnitts basieren auf folgender Publikation: Jonas Baumann / Daniel Finnbogason / Isak Svensson, «Rethinking Mediation: Resolving Religious Conflicts», in: *CSS Policy Perspectives* 6, Nr. 1 (2018).

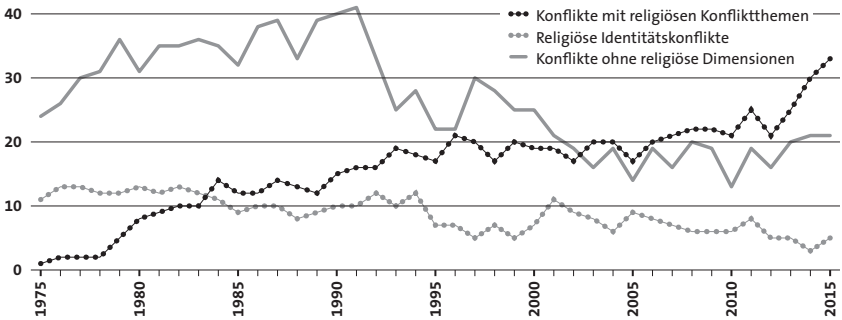
7 Vgl. Isak Svensson / Desirée Nilsson, «Disputes over the Divine: Introducing the Religion and Armed Conflict (RELAC) Data, 1975 to 2015», in: *Journal of Conflict Resolution* 62, Nr. 5 (2017), S. 1127–1148.

identifizieren (jene mit der gleichen religiösen Identität) und andererseits von anderen Gruppen zu unterscheiden und zu distanzieren (jene mit einer anderen religiösen Identität). Dieser Fall tritt ein, wenn die Konfliktlinien zwischen den Akteuren mit ihren unterschiedlichen religiösen Identitäten übereinstimmen, sei dies zwischen Weltreligionen oder zwischen unterschiedlichen Konfessionen oder Strömungen einer Weltreligion. Beispiele dafür sind die bewaffneten Auseinandersetzungen in der Zentralafrikanischen Republik zwischen der weitgehend muslimischen Rebellenbewegung Seleka und der grösstenteils christlichen Gegenbewegung Anti-balaka oder zwischen pro-britischen Protestanten und republikanisch-nationalistischen Katholiken im Bürgerkrieg Nordirlands (1969 – 1998), in welchem Religion als Unterscheidungsmerkmal der Identitäten hauptsächlich den Zweck erfüllte zu bestimmen, wer zu welcher Seite gehört.

Zweitens kann Religion die Konfliktthemen, über welche die Konfliktparteien streiten, informieren und prägen. Konflikte, in denen Religion die Sichtweise und Ansprüche auf einzelne Konfliktthemen formt, werden «Konflikte mit religiösen Konfliktthemen» genannt *(religious issue conflicts)*. Solche religiös geprägten Konfliktgegenstände finden sich beispielsweise im Israel-Palästina-Konflikt, in dem Juden, Muslime und Christen die heiligen Stätten aufgrund unterschiedlicher religiöser Narrative für sich beanspruchen. Exemplarisch ist auch die Auseinandersetzung zwischen den Taliban und der Karzai-Regierung im Afghanistan-Konflikt in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre. In diesem Konflikt wurden unterschiedliche, religiös geprägte Sichtweisen des idealen afghanischen Staates verhandelt. Die Taliban vertraten eine sehr strikte Auslegung der Scharia, die bekanntermassen Frauen und Mädchen von Schulbildung ausschloss, währenddessen Karzais Regierung einen islamisch geprägten Staat moderaterer Natur vertrat. Sowohl im Israel-Palästina- als auch im Afghanistan-Konflikt gründen die Ansprüche der Konfliktparteien betreffend der genannten Konfliktthemen in ihren jeweiligen religiösen Überzeugungen.[8]

8 Mehr Beispiele für religiöse Identitätskonflikte und Konflikte mit religiösem Konfliktgegenstand können gefunden werden in Isak Svensson, *Ending Holy Wars: Religion and Conflict Resolution in Civil Wars* (St Lucia, Queensland: University of Queensland Press, 2012).

ANZAHL DER BEWAFFNETEN KONFLIKTE WELTWEIT NACH TYPUS, 1975 – 2015



Quelle: Religion and Armed Conflict (RELAC) Data, Isak Svensson und Desirée Nilsson

Ein Blick auf die Datenlage zeigt, dass die Anzahl bewaffneter Konflikte insgesamt seit den 1990er-Jahren abnimmt – ein Trend, der allerdings ab 2010 wieder gebrochen wird. Konflikte ohne religiöse Dimension, also Konflikte, in denen Religion weder zur Unterscheidung der Identitäten der Konfliktparteien noch zu deren unterschiedlicher Sichtweise auf die Konfliktthemen beitrug, machten von 1975 bis in die frühen 1990er-Jahre die Mehrheit aller bewaffneten Konflikte aus. Gab es im Jahr 1991 noch bis zu 40 solcher bewaffneter Konflikte nahmen diese bis in die frühen 2000er-Jahre stark ab und haben sich seitdem bei 15 – 20 bewaffneten Konflikten pro Jahr eingependelt.

Religiöse Identitätskonflikte machten zu Beginn der Datenerhebung im Jahr 1975 knapp einen Drittel aller bewaffneten Konflikte aus, gleichzeitig gab es so gut wie keine Konflikte mit religiösen Konfliktthemen. Religion verdeutlichte also in den 1970er-Jahren fast ausschliesslich die Identitätsunterschiede und beeinflusste die grösstenteils weltanschaulich geprägten Konflikte kaum. Die Anzahl der religiösen Identitätskonflikte nimmt seit Beginn der Datenerhebung stetig ab. Seit 2012 wurden nur noch maximal fünf Konflikte pro Jahr als religiöse Identitätskonflikte identifiziert.

Konflikte mit religiösen Konfliktthemen, in denen die Ansprüche der Konfliktparteien hinsichtlich der Streitpunkte in unterschiedlichen religiösen Weltanschauungen gründen, traten gemäss Svensson/Nilsson

mit der sowjetischen Invasion Afghanistans und der Islamischen Revolution im Iran ab 1979 auf. Die Häufigkeit dieses Konflikttypus ist seitdem gestiegen, mit einer starken Zunahme seit dem Jahr 2010 und den Folgen der arabischen Rebellionen. Im Jahr 2015 haben Konflikte mit religiösen Streitpunkten sogar die Mehrheit aller bewaffneten Konflikte ausgemacht (über 30 Konflikte oder 56 Prozent).

Was kann aus diesen empirischen Trends geschlossen werden? Abgesehen von geopolitischen Veränderungen der Kontexte deutet die kontinuierliche Abnahme nichtreligiöser Konflikte und religiöser Identitätskonflikte darauf hin, dass existierende Mechanismen und Werkzeuge der Konfliktprävention und Konflikttransformation diese Konflikttypen mit einer gewissen Wirksamkeit bearbeiten können. Konflikte mit religiösen Streitpunkten weisen hingegen bis heute eine steigende Tendenz auf. Statistisch gesprochen sind diese Konflikte hartnäckiger und enden weniger häufig in Verhandlungslösungen als die anderen beiden Konflikttypen. Das lässt unter anderem darauf schliessen, dass die existierenden Instrumente der Konfliktprävention und -transformation bei diesem dritten Konflikttypus bislang weniger gut greifen. Eine Anpassung und Weiterentwicklung existierender Werkzeuge ist ein wichtiger Ansatz um die wachsende Herausforderung von Konflikten mit unterschiedlichen religiösen Weltanschauungen zu bewältigen.[9]

2 SCHWEIZER FRIEDENSPOLITIK

Das Engagement der Schweiz für ein friedliches Zusammenleben unterschiedlicher religiöser und säkularer Gemeinschaften ist geprägt von ihren historischen Erfahrungen im Umgang mit eigenen religiös-geprägten Konflikten und einer langjährigen Praxis der Friedensförderung.[10] Als wesentliche Erkenntnis hat sich dabei herauskristallisiert, dass religiös motivierte politische Konfliktakteure im Zuge der Säkularisierung der westlichen Welt und nach den Ereignissen des 11. Septembers 2001 kaum von Regierungsstellen oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in deren Friedensbemühungen eingebunden wurden.

9 Isak Svensson, «Global Trends», Präsentation gehalten im *Religion and Mediation Course* 2016.

10 Bitter/Ullmann, *Umgang der Schweiz*.

Die Schweiz erkannte diese Lücke und engagierte die als «schwierig» geltenden religiösen Akteure in Pilotinitiativen der Konfliktransformation. Hierbei wurde deutlich, dass die Einbindung religiös motivierter politischer Akteure einen zentralen Baustein der Friedensförderung darstellt und dass die Pionierarbeit der Schweiz in diesem Bereich einen Mehrwert für die internationale Gemeinschaft leisten kann. Dank der Kompatibilität dieses inklusiven Ansatzes der Friedensförderung mit nationalen Grundwerten, wie beispielsweise einer pragmatischen Herangehensweise an Konflikte des Zusammenlebens[11], konnte die Schweiz ihr Engagement nach 2004 mit dem Aktivitätssektor RPK ausbauen.[12]

Ziel der Schweizer Friedensbestrebungen ist es, Mechanismen für das friedliche Zusammenleben zu entwickeln, auch wenn widersprüchliche Narrative und Werte existieren. Neben bekannten Konfliktransformationsprinzipien[13] basiert die Schweizer Friedenspolitik zur Bearbeitung von Konflikten mit religiösen Dimensionen in der Praxis auf fünf religionsspezifischen Grundsätzen.[14]

Der erste Grundsatz besteht in einer *religionsneutralen Herangehensweise*. Der Schweizer Ansatz verzichtet auf eine Bewertung der religiösen Weltanschauungen im Konflikt. Der Verzicht auf eine Bewertung bedingt keine Werteindifferenz. Stattdessen werden die Perspektiven aller Konfliktakteure unter dem Paradigma der sozial konstruierten Wirklichkeit als real und legitim anerkannt. Dieser Ansatz impliziert auch einen zurückhaltenden Umgang mit Bezeichnungen wie «orthodox», «extremistisch» oder «radikal», da damit immer eine Bewertung mitschwingt, die im lokalen Kontext und aus dem Selbstverständnis einer Gemeinschaft heraus eine andere Bedeutung haben kann. Gesprächspartner können all jene sein, die bereit sind, sich von Gewalt zu distanzieren, und offen für den Modus friedlicher Koexistenz. Dies bedingt

11 Ebd.

12 Hintergrundgespräch mit einem EDA-Mitarbeitenden, Bern/Zürich, 15.08.2018. Vgl. Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, S. 7984, in der die Zugehörigkeit von Personengruppen zu unterschiedlichen Religionen als Konfliktursache beschrieben wird.

13 Siehe Barbara Unger / Oliver Wils Berghof, *Systemic Conflict Transformation. Guiding Principles for Practitioners and Policy Makers Working on Conflict,* (Berlin: Berghof Foundation for Peace Support, 2006); oder Transconflict, «Principles of Conflict Transformation».

14 Baumann et al, *Rethinking Mediation*.

eine fortlaufende Selbstreflektion über die eigene Wertehaltung und der damit verbundenen Vorurteile.[15]

Der zweite Grundsatz besteht darin, die Rolle von Religion in Konflikten *weder zu unter- noch zu überschätzen («right-sizing religion»)*. Religion kann als Weltanschauung alle Lebensbereiche einer Wertegemeinschaft durchdringen. Auch die Art, wie Beziehungen gestaltet und wie Strukturen und Konzepte wie Gerechtigkeit, Raum und Zeit gedacht und gewertet werden, kann von Religion beeinflusst sein. Für die Bearbeitung von Konflikten ist es daher weder förderlich, in allem eine religiöse Dimension zu erkennen (eine Essenzialisierung von Religion), noch Religion als reinen Symbolismus oder als Deckmantel für versteckte Interessen abzutun (eine Instrumentalisierung von Religion). Konflikte tragen viele Facetten in sich und werden von verschiedenen Treibern geschürt. Daher muss die Rolle und der Einfluss von Religion bei jedem Streitpunkt im richtigen Masse berücksichtigt werden, wenn nachhaltige und wirksame Lösungen gefunden werden sollen.

Die Schweiz ist bereit, mit allen gesellschaftspolitischen Akteuren zu sprechen.

Der dritte Grundsatz ist der einer *inklusiven Herangehensweise*. Dabei versucht die Schweiz religiös-motivierte Konfliktakteure neben nichtreligiösen, staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren in Friedens- und Konflikttransformationsprozesse einzubinden. Auf diese Weise soll das sektorale Abseits, in das religiös motivierte politische Akteure immer wieder gestellt werden, vermieden werden. Dabei muss eine Drittpartei bereit sein, mit allen gesellschaftspolitischen Akteuren zu sprechen, auch wenn sich diese selbst als «radikal» oder «extremistisch» bezeichnen. Wichtig ist, dass sie bereit sind, Abstand von Gewalt für politische Zwecke zu nehmen, in einen Dialog treten wollen und die Glaubwürdigkeit und Legitimation besitzen die Narrative und Diskurse ihrer Wertegemeinschaft zu (re-)interpretieren. Durch die (Re-)Interpretation soll die Gemeinschaft ihren Werten und Traditionen treu bleiben können und gleichzeitig ihre Handlungen so verän-

15 Vgl. Jean-Nicolas Bitter, «Transforming Conflicts with Religious Dimensions: Using the Cultural-Linguistic Model», in: Mason/Sguaitamatti, *Religion in Conflict Transformation*, S. 27–32.

dern, dass ein friedliches Zusammenleben mit anderen Wertegemeinschaften möglich wird.

Der vierte Grundsatz besteht im *transformativen Ansatz*. Das Schweizer Engagement hat die Ambition, Einstellungen, Beziehungen und Strukturen tiefgreifend zu verändern, sodass Gesellschaften lernen, ihre Konflikte mit religiösen Dimensionen gewaltfrei zu lösen. Dies beeinflusst den Zeithorizont, in dem Ergebnisse erzielt werden können: Persönliche Einstellungen und individuelle Beziehungen können sich im Idealfall schon innerhalb weniger Monate oder Jahre verändern; Beziehungen zwischen Wertegemeinschaften und sozio-politische Strukturen hingegen benötigen selbst unter den richtigen Voraussetzungen Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, um sich wirksam und anhaltend zu verändern. Aufgrund der vielen äusseren Einflussfaktoren einer komplexen Umwelt müssen solche transformativen Prozesse, inklusive deren Zeithorizonte, Wirkungsketten und Ergebniserwartungen flexibel gestaltet werden, um sinnvoll auf Veränderungen reagieren zu können. Ausserdem müssen friedensfördernde Initiativen mit bestehenden Engagements innerhalb eines Kontextes zusammenarbeiten und gemeinsam zu strukturellem Wandel beitragen.

Der fünfte Grundsatz liegt im Anstreben eines *Dialogs durch Praxis* («Diapraxis»[16]). Dahinter steht die Annahme, dass die verbale Kommunikation zwischen Konfliktakteuren, welche unterschiedlichen Weltanschauungen angehören, stark erschwert ist. Wertegemeinschaften stellen Bedeutung unterschiedlich her. Gewisse Konzepte können unter Umständen nicht verstanden werden, da der ideengeschichtliche Hintergrund fehlt. Wenn tiefste Überzeugungen wie Dogmen, Werte und Glaubensvorstellungen – oder deren Einflüsse auf gesellschaftliches Leben – einen Konflikt wesentlich beeinflussen, kann traditionelles Verhandeln an seine Grenzen geraten. In solchen Fällen muss sich die Kommunikation auf gemeinsame praktische Erfahrungen stützen.

16 Die dänische Theologin Lissi Rasmussen hat den Begriff «Diapraxis» geprägt: «While dialogue indicates a relationship in which talking together is central, diapraxis indicates a relationship in which a common praxis is essential. Thus by diapraxis I do not mean the actual application of dialogue but rather dialogue as action. We need a more anthropological contextual approach to dialogue where we see diapraxis as a meeting between people who try to reveal and transform the reality they share.» Siehe Lissi Rasmussen, «From Diapraxis to Dialogue. Christian-Muslim Relations», in: Lars Thunberg et al. (Hrsg.), *Dialogue in Action* (New Delhi: Prajna Publications, 1988), S. 277–293, S. 282.

Erstens werden die Konfliktakteure dazu angeleitet, ihre Positionen in deren erfahrbare lebensweltliche Konsequenzen zu übersetzen. *Zweitens* engagieren sich die Konfliktakteure gemeinsam in konfliktrelevanten praktischen Handlungen, welche die Herausforderungen des konkreten Zusammenlebens bearbeiten. Dabei wird weder eine Angleichung der Weltanschauungen angestrebt noch eine Wertedebatte, sondern die gemeinsame Entwicklung alltagstauglicher Mechanismen für die Lösung der bestehenden Konflikte.[17]

3 INTRA-BUDDHISTISCHER DIALOG IN THAILAND

Das Schweizer Engagement im Rahmen des intra-buddhistischen Dialogs in Thailand zeigt auf, wie die fünf religionsspezifischen Grundsätze zur Bearbeitung von Konflikten mit religiösen Dimensionen angewandt werden. Die Fallstudie gliedert sich in vier Teile: 1) den Konfliktkontext, 2) die Ziele und Herangehensweise des Projekts, 3) vorläufige Ergebnisse sowie 4) Erfolgsfaktoren und verbleibende Herausforderungen.

3.1 KONFLIKTKONTEXT

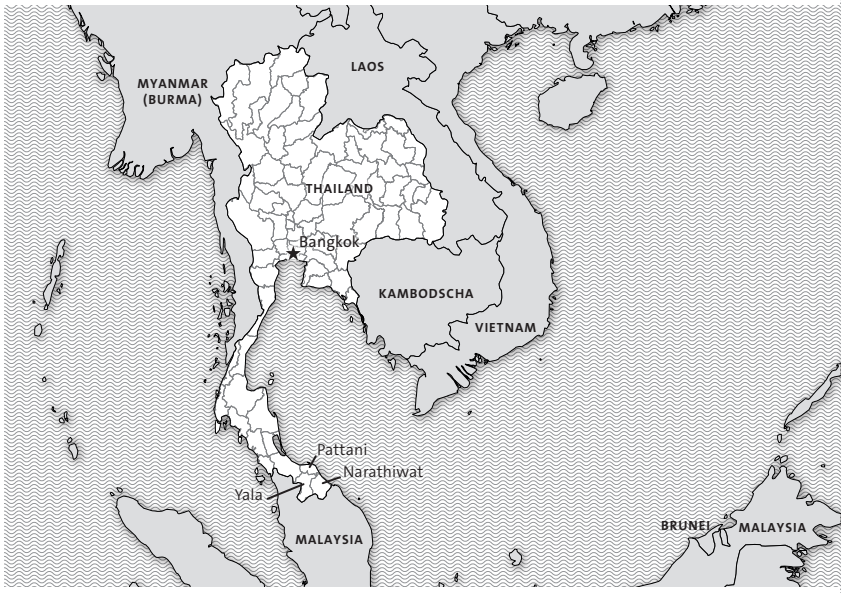
Seit 2004 leidet der Süden Thailands unter einem bewaffneten Konflikt, der bis heute über 6000 Menschen das Leben gekostet hat. In den drei südlichen Provinzen Pattani, Yala und Narathiwat kämpfen die malaiisch-muslimischen Separatisten *MARA Pattani* gegen den thailändischen Staat. Die grosse Mehrheit der thailändischen Bevölkerung sind ethnische Thai und gehören dem Theravada-Buddhismus an, die drei Südprovinzen hingegen werden überwiegend von ethnisch malaiischen Muslimen bewohnt.

Seit über drei Jahren führen die Konfliktparteien Friedensgespräche miteinander, was die Ausbrüche von Gewalt im Süden jedoch bisher nicht nachhaltig verhindern konnte.[18] In der Bearbeitung des Konfliktes fühlen sich die Buddhisten im Süden von der Regierung und der buddhistischen Gemeinschaft im Zentrum in ihren Bedürfnissen und

17 Siehe Bitter/Ullmann, *Umgang der Schweiz*.

18 International Crisis Group, «Southern Thailand's Peace Dialogue: No Traction», in: *ICG Asia-Briefing* Nr. 148 (2016).

THAILAND



Befürchtungen ignoriert und von den Muslimen bedroht. Viele der buddhistischen Führer im Zentrum des Landes, in Bangkok, sind sich ihrer potenziellen Einflussmöglichkeiten auf den Konflikt durch ihre geographische und sozio-politische Nähe zu führenden Figuren in Administration und Politik nicht bewusst oder wollen sich nicht involvieren.[19] Das aus der Perspektive der Süd-Buddhisten mangelnde Bewusstsein und Engagement des Zentrums für den Konflikt verstärkt deren Gefühl der Marginalisierung.[20]

Der offizielle Diskurs Thailands betont den multi-religiösen Hintergrund des Landes, aber der Theravada-Buddhismus ist ein wichtiger konstitutiver Faktor der modernen nationalen Identität Thailands, so-

19 Als Ausnahme sei hier die starke Volksbewegung Dhammakaya genannt, die sich solidarisch für Buddhisten im Süden Thailands engagiert. Vgl. Panu Wongcha-um, «In conflict-hit southern Thailand, Buddhist nationalism is on the rise» in: *Channel News Asia*, 18.6.2017.

20 Interner Projektbericht des intrabuddhistischen Dialogs vom 7.3.2017 über die Projektphase von März-Dezember 2016.

dass Thai zu sein im Grunde Buddhist zu sein bedeutet.[21] Religion wird immer mehr zu einem trennenden Faktor im Konflikt, auch wenn die Hauptursache des Konfliktes in der Forderung nach Unabhängigkeit liegt. Religiös-ethnisch konstruierte Identitäten spielen eine wichtige Rolle als Abgrenzungsmerkmal im Konflikt. Die Spannungen zwischen den muslimischen und buddhistischen Gemeinschaften intensivieren sich nicht nur im Süden, sondern greifen zunehmend auf andere Regionen des Landes über.[22]

3.2 DAS PROJEKT

Ende 2014 haben das Institut für Menschenrechte und Friedensstudien (IHRP) der thailändischen Universität Mahidol, das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und das EDA gemeinsam einen intrabuddhistischen Dialog lanciert. Ziel des Dialogs ist es, einen Raum für führende buddhistische Akteure des Zentrums und des Südens zu schaffen, sodass diese sich gemeinsam für ein friedliches Zusammenleben zwischen Buddhisten und Muslimen und eine gewaltfreie Transformation des Konfliktes im Süden einsetzen. Um dieses Ziel zu erreichen verfolgt der Dialog vier Teilziele. *Erstens* sollen die Anliegen der buddhistischen Akteure aus dem Süden von jenen aus dem Zentrum ernst genommen werden. *Zweitens* soll die buddhistische Solidarität zwischen Zentrum und Süden wachsen. *Drittens* soll eine Zusammenarbeit mit den thailändischen Autoritäten und den Vertretern der malaiisch-muslimischen Gemeinschaft angestrebt werden. *Viertens* soll das Risiko kontraproduktiver Aktionen seitens der buddhistischen Gemeinschaft betreffend der Friedensgespräche verringert werden. Ein konstruktives Engagement der Zentralregierung würde dazu beitragen, dass sich die Buddhisten im Süden ernst genommen fühlen in ihren Ängsten und ihrer Sicht auf den Konflikt. Dies würde es den Süd-Buddhisten ermöglichen, sich von ihrer Opferrolle zu lösen und der Verhandlungs-

21 Interner Projektbericht des intrabuddhistischen Dialogs, 24.4.2013.

22 Siehe Sabina Stein, «Interreligiöse Spannungen in Süd- und Südostasien», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik,* Nr. 148 (2014); und Wongcha-um, *In conflict-hit southern Thailand.*

lösung einer friedlichen Koexistenz mit der muslimischen Bevölkerung konstruktiver entgegenzuschauen.[23]

3.3 VORLÄUFIGE ERGEBNISSE

Zu allen vier Unterzielen konnten bereits erste Erfolge erreicht werden. Dank der religionsneutralen und inklusiven Herangehensweise konnten buddhistische Einflussträger unterschiedlichster politischer Hintergründe aus dem Zentrum und dem Süden für das Projekt gewonnen werden.[24] So sind moderatere Stimmen, die ein Engagement mit Muslimen im Süden eher befürworten, neben Hardlinern, welche diesem kritischer gegenüberstehen, im Dialog involviert. Um gesellschaftliche Sektoren aufzubrechen, wurden Mönche, Laien, Meinungsbildner, Akademiker, Mitglieder der Verwaltung sowie zivilgesellschaftliche Aktivisten eingeladen. Gemeinsam haben sie die inklusive intra-buddhistische Dialogplattform *Weaving Peace Together* (WPT) ins Leben gerufen. Aufgrund ihrer inklusiven Natur und der Legitimität, welche die WPT-Mitglieder geniessen, wird die Dialogplattform von einer breiten buddhistischen Gemeinschaft als repräsentative Dialogplattform anerkannt.[25]

Die Mitglieder von WPT tauschen sich offen über ihre unterschiedlichen Perspektiven auf den Konflikt im Süden und ihre Ängste und Befürchtungen aus. Dies hat zu mehr Solidarität innerhalb der buddhistischen Gemeinschaft geführt und dazu, dass sich die Mitglieder aus dem Süden in ihren Anliegen mehr gehört fühlen. Der transformative Ansatz des Dialoges hat bei einigen der Mitglieder zur Erkenntnis geführt, dass sie zu wenig über den Konflikt wissen und mehr Selbstreflektion an den Tag legen wollen. Erste Ansätze der Diapraxis wurden eingeführt durch gemeinsame Exkursionen in den Süden und einige Kleinprojekte zwischen unterschiedlich gesinnten WPT-Mitgliedern zur Förderung der Koexistenz im Süden. Insbesondere die Kleinprojekte lassen auf eine

23 Vgl. die Übersicht des intrabuddhistischen Dialogprozesses auf der Website des EDA.

24 Zu den Mitgliedern zählen beispielsweise Mönche, Meinungsbildner, Akademiker, sowie Mitglieder der Verwaltung und zivilgesellschaftliche Aktivisten. Vgl. *interner Projektbericht,* 7.3.2017.

25 Hintergrundgespräch mit Projektmitarbeitendem, Zürich, 4.7.2018.

konstruktivere Konfliktperspektive sowie auf veränderte Beziehungen der Teilnehmenden untereinander schliessen.[26]

Die WPT-Plattform erlaubt es erstmals einer breiten und über Interessensgruppen hinausgehenden Gemeinschaft von buddhistischen Akteuren, eine einheitliche und konstruktive Sichtweise betreffend des Konflikts im Süden mit den thailändischen Behörden zu teilen. Die im Jahr 2017 gegründete Konföderation der Buddhisten der Südgrenze (*Southern Border Buddhists Confederation,* SBBC) lässt vermuten, dass der Austausch zwischen den Autoritäten und der WPT-Plattform dazu beigetragen hat, dass die Autoritäten ein organisiertes Engagement mit der buddhistischen Gemeinschaft im Süden für wichtig befinden. Auch mit Vertretern der malaiisch-muslimischen Gemeinschaft findet ein regelmässiger Austausch statt. Das Einladen einzelner muslimischer Vertreter wurde auf strukturiertere muslimisch-buddhistische Dialoge ausgeweitet.[27]

Aufwieglerische islamophobe Diskurse wurden durch die Mitglieder der WPT-Plattform abgeschwächt. Bei entsprechenden Kommentaren oder Aktionen, beispielweise in den sozialen Medien, konnte WPT schnell reagieren und zur Entschärfung von eskalierenden anti-islamischen Hassreden beitragen. Zu diesem Zweck wurden Gesandte ernannt, welche regelmässig mit radikaleren Buddhisten über deren antimuslimische Botschaften und deren negative Konsequenzen für die friedliche Koexistenz sprechen.[28]

3.4 ERFOLGSFAKTOREN UND HERAUSFORDERUNGEN

Drei Faktoren haben dem intra-buddhistischen Dialog wesentlich zum Erfolg verholfen: *Erstens* war aufgrund tiefer Spaltungen innerhalb der buddhistischen Gesellschaft die Zusammenarbeit einer neutralen lokalen Institution unabdingbar. Die Universität Mahidol, eine der angesehensten und ältesten Hochschulen Thailands, verfügt über einen ausgezeichneten Ruf als Brückenbauer. Angehörige der Universität konnten durch ihre persönlichen Netzwerke das Vertrauen der Behörden und

26 Ebd. und *interner Projektbericht,* 7.3.2017.

27 Ebd.

28 Ebd.

buddhistischen Autoritäten gewinnen. *Zweitens* haben die drei Projektpartner stets auf sorgfältig gewählte sanfte Formulierungen gemäss dem thailändischen Kontext geachtet und auf politisch aufgeladene Worte verzichtet. *Drittens* war die die gesellschaftlichen Sektoren überschreitende Herangehensweise in der Auswahl der Teilnehmenden zentral.

Das Dialogprojekt ist auch mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Die Zusammenarbeit mit weniger dialogbereiten buddhistischen Einflusspersonen birgt grosses Veränderungspotential, aber auch gewisse Schwierigkeiten. Einige WPT-Mitglieder haben sich aus der Perspektive des Projekts wenig konstruktiv in einzelnen Kontroversen geäussert. Die diversen Erfahrungshintergründe machen sich nicht nur bei unterschiedlichen Interpretationen von Ereignissen bemerkbar. Auch wenn es darum geht, das Tempo des Dialoges zu bestimmen, werden sie sichtbar: Den moderateren Teilnehmenden geht es tendenziell zu langsam und den konservativeren zu schnell.[29] Es bleibt abzuwarten, wie sich der intrabuddhistische Dialog angesichts des unvorhersehbaren politischen Klimas in Thailand weiterentwickelt.

4 WORKSHOP-REIHE IN NORDAFRIKA UND DEM MITTLEREN OSTEN

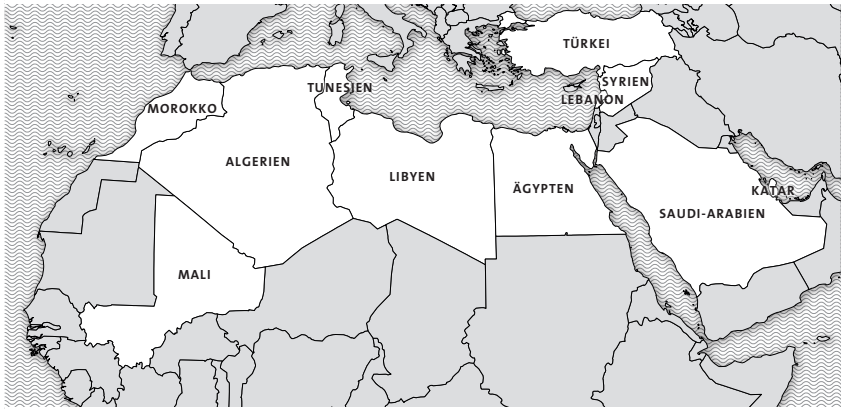
Das Beispiel einer Workshop-Reihe zu Religion und Politik im öffentlichen Bereich zeigt, wie die fünf religionsspezifischen Grundsätze des EDA im geographischen Kontext Nordafrikas und des Mittleren Ostens (MENA) in der Praxis angewandt werden.

4.1 KONFLIKTKONTEXT

Das Zusammenspiel von Religion und Politik stand nach den zivilen Revolten von 2011, weithin bekannt als «Arabischer Frühling», im Zentrum der politischen Umwälzungen in Nordafrika und dem Mittleren Osten. Die veränderten sozio-politischen und ökonomischen Verhältnisse haben den Wunsch nach politischer Teilhabe verstärkt. Nach Jahrzehnten der Überwachung und Unterdrückung hatten sich mit der Öffnung des sozio-politischen Raumes Akteure unterschiedlichster Hintergründe engagiert, allerdings vielerorts ohne auf eine gemein-

29 Ebd.

AUS DIESEN LÄNDERN STAMMEN DIE TEILNEHMENDEN DER FALLSTUDIE



same politische Kultur zurückgreifen zu können, die mit Dissens und Meinungsverschiedenheiten umzugehen wusste.[30]

In der MENA-Region verlaufen historische ideologische Auseinandersetzungen zwischen Akteuren unterschiedlicher Weltanschauungen, insbesondere zwischen Säkularisten und Islamisten.[31] Die Spannungen zwischen den unterschiedlichen Weltanschauungen wurden von einigen Regimes der Region über Jahrzehnte unterdrückt und von anderen systematisch ausgenutzt. Gemäss der Analyse der Workshop-Reihe waren die ideologischen Gräben so tief, dass islamistische und säkularistische Akteuren kaum mehr konstruktiv zusammenarbeiten konnten und in fragilen Kontexten der Region die Befürchtung bestand, dass die ausgeprägte Polarisierung des öffentlichen Raumes zu Instabilität und Chaos führen könnte. Dies wiederum könnte autoritäre Tendenzen und

30 Internes Factsheet «*Religion and Politics in the Public Sphere: Promoting Peaceful Coexistence among Political Actors with Different Worldviews*» des EDA und der Cordoba Foundation von Februar 2018.

31 Der vorliegende Beitrag verwendet die Bezeichnungen «Islamisten» und «Säkularisten» rein deskriptiv. «Islamisten» verwenden in ihrer Politik explizit islamische Referenzen und nehmen Bezug auf die islamische Tradition wie deren Schriften, Glaubenssätze, Praktiken etc. «Säkularisten» verwenden nichtreligiöse oder anti-religiöse Referenzen, können aber privat gläubige Personen sein. Im vorliegenden Fallbeispiel befanden sich Säkularisten und Islamisten zu Beginn des Projekts in direkter ideologischer Konkurrenz zueinander, in der es nur ein Entweder-oder gab.

die Gefahr von Bürgerkriegen verstärken.[32] Rückblickend wird heute erkannt, dass sich die unterschiedlichen geographischen Kontexte der MENA-Region in der Folge der arabischen Revolten sehr unterschiedlich entwickelt haben, aber die fundamentalen ideologischen Spannungen in der Region nach wie vor bemerkbar sind.

4.2 DAS PROJEKT

Seit 2011 engagiert sich die Schweiz in verschiedenen Ländern der Region und unterstützt unter anderem die Entwicklung demokratischer Institutionen und ökonomischer Perspektiven.[33] In Zusammenarbeit mit der *Cordoba Foundation of Geneva* (CFG) lancierte das EDA im Jahr 2016 eine Workshop-Reihe mit dem Namen «Interaktion von Religion und Politik im Öffentlichen Raum».[34] Ziel der Workshop-Reihe ist es, das friedliche Zusammenleben von politischen Akteuren unterschiedlicher Weltanschauungen in der MENA-Region zu fördern und zur Milderung der Spannungen zwischen Islamisten und Säkularisten beizutragen. Eingeladen wurden religiöse Gelehrte, Menschenrechtsaktivisten, Regierungs- und Oppositionsvertreter sowie zivilgesellschaftliche Akteure, die alle wichtige Meinungsbildner ihrer jeweiligen Gemeinschaften waren. In diesem Sinn nahmen sie nicht nur in ihrer persönlichen Kapazität teil, sondern vertraten die Ideen und Diskurse ihrer Gemeinschaften im Dialog. Die Teilnehmenden sollten als legitime Interpreten ihrer Weltanschauungen gemeinsam eine neue politische Kultur entwickeln, die es ihnen erlaubt, mit Personen anderer Weltanschauungen konstruktiv in einem gemeinsamen zivilgesellschaftlichen Raum zusammen zu leben. In ihrer Funktion der Meinungsbildner und Inter-

32 Internes Factsheet, *Religion, Politik, Konflikte.*

33 Vgl. Lisa Watanabe, «Nach den arabischen Rebellionen: Eine neue Schweizer Nordafrikapolitik», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2013), S. 71–89; dies., «Ein Schweizer Nordafrika-Programm 2.0», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 184 (2015).

34 Siehe die Workshop-Berichte von CFG zum Projekt: Alistair Davison (Hrsg.), «Experts' Conclusions Memorandum Towards a Common Action Space», *Cordoba Workshop Reports* (Istanbul: Cordoba Foundation Geneva, 2017); Lakhdar Ghettas, «Interaction of Religion and Politics in the Public Sphere», *Cordoba Workshop Reports* (Doha: Cordoba Foundation Geneva, 2016); Kheira Tarif / Lakhdar Ghettas, «The Interaction of Religion and Politics in the Public Sphere», *Cordoba Workshop Reports* (Geneva: Cordoba Foundation Geneva, 2016).

preten der Diskurse ihrer Gemeinschaften hatten die Teilnehmenden das Potential die neue politische Kultur in ihre jeweiligen nationalen Kontexte hineinzutragen.

Zu Workshops in Doha und Istanbul wurden 40 Personen aus Marokko, Algerien, Libyen, Tunesien, Ägypten, Mali, dem Libanon, Syrien, der Türkei, Saudi-Arabien und Katar eingeladen. Die Zusammensetzung der Teilnehmenden aus unterschiedlichen Kontexten sollte eine neue Dynamik zwischen den ideologischen Lagern ermöglichen. Die Idee war, dass unter Ausschluss physischer und ideologischer Angriffe ein inklusiver Raum etabliert werden kann. Darin sollten die Teilnehmenden frei von öffentlichem Druck miteinander ins Gespräch kommen, neue Beziehungen knüpfen, eine inklusivere Herangehensweise gegenüber anderen Bezugssystemen und Ideologien praktizieren und das Erfahrene in ihren jeweiligen Kontexten einbringen.[35]

4.3 VORLÄUFIGE ERGEBNISSE

Dank der religionsneutralen Herangehensweise und des Verzichts auf Bewertungen der politischen Einstellungen seitens der Schweiz haben Islamisten und Säkularisten die Einladung zur Workshop-Serie angenommen. Die religiösen Referenzen der islamistischen Akteure wurden nicht als Instrumentalisierung von Religion abgetan, sondern angenommen als legitime Bezüge, wie diese Akteure die Welt verstehen. Die inklusive Herangehensweise ermöglichte es religiöse und nichtreligiöse Akteure aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren miteinander ins Gespräch zu bringen, was einen lebenspraktischen, nicht-ideologischen Dialog förderte.

Durch diesen transformativen Ansatz haben die Teilnehmenden Vertrauen in die Gegenseite gewonnen und sind offener geworden. Das hat eine Veränderung der Einstellungen und persönlichen Beziehungen ermöglicht. Der geführte Austausch über polarisierende Themen wie freie Meinungsäusserung und Blasphemie, Demokratie und Scharia oder darüber, was die Basis der Staatsbürgerschaft ausmacht, hat dank der Einbettung in einen vertraulichen und sicheren Rahmen zu tieferen Einblicken und einem neuen Verständnis für die Standpunkte der

35 Vgl. die Projektseite der CFG.

jeweils anderen Seite geführt. Die Gegenseite wird nun nicht länger nur als irrational und gefährlich abgetan. Stattdessen werden Säkularisten und Islamisten langsam zu Partnern eines friedlichen und konstruktiven politischen Dialogs.[36]

Durch den Austausch über die Gemeindeordnung von Medina des Propheten Mohammed (ca. 622 A.D.) und John Rawls «Theorie der Gerechtigkeit» (1971) identifizierten die Teilnehmenden Möglichkeiten der Kooperation im zivilgesellschaftlichen Raum. Die Gemeindeordnung von Medina organisiert das friedliche Zusammenleben unterschiedlicher religiöser und tribaler Identitäten; Rawls Theorie schlägt eine Gesellschaft vor, welche die Freiheit eines jeden Mitglieds schützt, solange die Freiheit des Einen nicht die Freiheit des Anderen beschneidet.[37] Aus den gemeinsamen Reflektionen entstanden konfliktrelevante Kooperationen: Teilnehmende aus Tunesien haben Dialogräume geschaffen mit dem Ziel, ideologische und politische Spannungen zwischen Islamisten und Säkularisten zu mindern, die politische Transition zu schützen und politische Gewaltakte zu verhindern. In Marokko wurde ein inklusiver Mediationsmechanismus in Universitätscampi angestrebt, welcher die physische Gewalt zwischen säkularistischen und islamistischen Studenten verringern und bearbeiten soll.[38] Erste praktische Ansätze einer neuen inklusiveren politischen Kultur konnten so in die nationalen Kontexte hineingetragen werden. Die Workshop-Reihe hat ihre Effekte jenseits der ursprünglichen Teilnehmenden multipliziert und Meinungsbildner und Entscheidungsträger für ein konstruktives Miteinander im öffentlichen Raum sensibilisiert.

4.4 ERFOLGSFAKTOREN UND VERBLEIBENDE HERAUSFORDERUNGEN

Zum Erfolg, dass politische Akteure mit inkompatiblen Weltanschauungen gemeinsam strittige Themen besprechen sowie Verständnis für unterschiedliche Perspektiven entwickeln konnten, ohne ihre eigenen Werte anpassen zu müssen, haben fünf Elemente in besonderer Weise beigetragen. *Erstens* waren der kulturelle und religiöse Erfahrungs-

36 Davison, *Experts' Conclusions Memorandum*.

37 Ebd.

38 Internes Factsheet, *Religion, Politik, Konflikte*.

hintergrund der Projektpartnerin CFG und deren Verankerung in der islamischen und der westlichen Welt wesentlich, um Zugang zu den Teilnehmenden zu erhalten und die Legitimität des Vorhabens zu garantieren. *Zweitens* waren die religionsneutrale und inklusive Herangehensweise an die Auswahl der Teilnehmenden und *drittens* das Akzeptieren religiöser politischer Referenzen als Ausdruck einer legitimen Weltanschauung zentral. Der *vierte* wichtige Faktor für die Etablierung des Dialograumes war die Fokussierung auf die praktischen Aspekte des friedlichen Zusammenlebens im Sinne der Diapraxis, wodurch ideologische Debatten vermieden werden konnten. *Fünftens* konnten die Teilnehmenden dank des transformativen Ansatzes akzeptieren, dass unterschiedliche Weltanschauungen zwar nicht angeglichen, aber ausgesöhnt werden können.

Eine bleibende Herausforderung für die Workshop-Serie zu Religion und Politik im öffentlichen Raum sind die volatilen politischen Kontexte der Teilnehmenden, die eine fortwährende Kontextanalyse und gegebenenfalls eine Anpassung des weiteren Projektvorgehens erfordern. Je nach Sicherheitssituation kann die Aus- und Wiedereinreise in bestimmten Ländern massiv erschwert sein. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass Teilnehmende sich Repressionen oder Anti-Terrorismus-Aktionen ausgesetzt finden, sodass sie sich aus ihren politischen Engagements zurückziehen müssen.[39] Es bleibt abzuwarten, wie die regional angelegte Workshop-Reihe mit den unterschiedlichen Entwicklungen der nationalen Kontexte umgehen wird.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Unterscheidung religiöser Konflikte in solche mit religiösen Konfliktthemen und religiöse Identitätskonflikte ist ein hilfreiches Instrument für die Friedensförderung. Ein genaues Abgrenzen der beiden Typen ist aber in der Praxis nicht immer möglich. Während das Fallbeispiel der MENA-Region wesentliche Weltanschauungsdifferenzen entlang der Konfliktlinien aufweist, wird die bewaffnete Auseinandersetzung im Süden Thailands hauptsächlich von Unabhängigkeitsforderungen entlang unterschiedlicher religiös-ethnischer Identitäten angetrieben.

39 Tarif/Ghettas, *Interaction*.

Gleichzeitig beeinflussen mit der (bislang schwachen) Forderung nach Einführung der Scharia in Thailand auch unterschiedliche Weltanschauungen die Interessen der Parteien. In der Workshop-Reihe der MENA-Region tragen die parallel zur ideologischen Trennung verlaufenden Konfliktidentitäten zwischen Säkularisten und Islamisten ebenfalls in gewissem Mass zur Konfliktdynamik bei.

Mit Blick auf die Fallstudien wird deutlich, dass sich die fünf religionsspezifischen Grundsätze des EDA in der Praxis bewährt haben. Beide Projekte illustrieren das Potenzial der religionsneutralen und inklusiven Herangehensweise; der Anerkennung religiös motivierter politischer Akteure und ihrer religiösen Referenzen als legitimen Ausdruck ihrer Weltanschauung; des transformativen Ansatzes und des Dialogs durch Praxis. In Thailand, einem von unterschiedlichen Identitäten geprägten Konflikt, war es wichtig, die Rolle von Religion nicht überzubewerten. In der MENA-Region, einem von unterschiedlichen Weltanschauungen geprägten Konflikt, war es hingegen zentral, die Rolle von Religion als konstituierende Kraft von Weltanschauungen anzuerkennen. Die Folgeinitiativen beider Projekte deuten darauf hin, dass das Arbeiten mit legitimen Meinungsbildern und Interpreten der Weltanschauungsdiskurse Veränderungen in den Beziehungen ganzer Wertegemeinschaften zueinander bewirken kann. Die Teilnehmenden der Dialogprozesse sind wichtige Schlüsselfiguren in ihren Gemeinschaften, was die Deutung der Welt betrifft. Dadurch vertreten sie die religiösen oder nichtreligiösen Diskurse ihrer Gemeinschaften im Dialograum und tragen neue Erkenntnisse und neue Interpretationsmöglichkeiten ihrer Weltanschauung zurück in ihre Gemeinschaften. Auf diese Weise erstrecken sich die Dialogprozesse über die Gruppe der ursprünglich Teilnehmenden hinaus und können auf sozio-politischer Ebene transformativ wirken. Die Fallstudien zeigen aber auch, dass dies Zeit benötigt.

Nicht nur die Schweiz hat erkannt, dass das Engagement für friedliche Lösungen von Konflikten mit religiösen Dimensionen relevanter wird. Frankreich gründete vor etwa zehn Jahren den Arbeitsbereich «*pôle religions*» aus der Perspektive einer «positiven Laizität»,[40] um die Rolle von Religion in Friedensbemühungen besser zu verstehen. Die

40 Stéphanie Le Bars, «Bernard Kouchner vient de créer un pôle religions au Quai d'Orsay, une première en France», in: *Le Monde*, 25.7.2009.

USA haben eine Abteilung für *Religion and Global Affairs*[41] im Aussenministerium sowie das *White House Advisory Council on Faith-Based and Neighborhood Partnerships*[42] eingerichtet. Seit kürzerem engagieren sich auch Finnland und Deutschland: Deutschland fokussiert sich aktuell auf religiöse Akteure als Ressourcen für Friedensbemühungen,[43] während Finnland, ähnlich der Schweiz, eher transformative Ansätze verfolgt.[44] Auch internationale Organisationen haben erkannt, dass die Thematik besondere Aufmerksamkeit verdient. Der Europäische Auswärtige Dienst[45] und die OSZE[46] konzentrieren sich traditionell auf die Förderung der Religions- und Gewissensfreiheit. Verschiedene Organe der Vereinten Nationen (UNO) beschäftigen sich mit den Herausforderungen von Religion und Konflikt, wie beispielsweise die UNO-Initiative Allianz der Zivilisationen (UNAOC)[47], die Konflikten vorbeugen und Brücken zwischen den unterschiedlichen Kulturen und Nationen schlagen soll.

In den letzten fünf Jahren haben sich die multilateralen Engagements verstärkt. Im Jahr 2013 gründeten das UNO-Department für politische Angelegenheiten (UNDPA); die UNAOC, die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC), und die NGOs *Finn Church Aid* (FCA) und *Religions for Peace* (RfP) das *Network for Religious and Traditional Peacemakers (Network)*[48], das sich für die Einbindung religiöser Akteure in Friedensprozessen einsetzt. Zwei Jahre später wurde das *Transatlantic Policy Network on Religion and Diplomacy* (TPNRD)[49] gegründet, welches Experten der euro-atlantischen Aussenministerien zusammenbringt (an dem auch die Schweiz teilnimmt). Die UNDPA

41 Siehe die Website des Department of State.

42 Siehe die Website des Advisory Council.

43 Siehe die Website des Auswärtigen Amtes.

44 Siehe die Website des finnischen Aussendepartements.

45 Siehe eine Beschreibung des Europäischen Auswärtigen Dienstes von François Foret, «How the European External Action Service Deals with Religion through Religious Freedom», in: *EU Diplomacy Paper* Nr. 7 (2017).

46 Siehe die Website der OSZE.

47 Siehe die Website der UNAOC.

48 Siehe die Website des Network.

49 Siehe die Website des Sekretariats des TPNRD des Cambridge Institute on Religion & International StudieS.

führte gleichzeitig mit schweizerischer und finnischer Unterstützung den *Religion and Mediation Course* für UNO-Mitarbeitende durch. Weitere Beispiele für die Initiativen zu Religion und Konflikt sind die 2016 verabschiedete Marrakesch-Deklaration[50] zum religiösen Miteinander im muslimischen Kontexten sowie ein von Irland 2018 eingebrachtes Forschungsprojekt zu Religion und Konflikt in der OSZE.[51]

Die Schweiz beteiligt sich aktuell an verschiedenen Netzwerken und internationalen Kooperationen zur Thematik. Wenn sie ihre Vorreiterrolle behalten will, muss sie aktiver werden und das tun, was sie am besten kann: Den inklusiven Dialog für lebenspraktische Lösungen einer friedlichen Koexistenz fördern. Der Grossteil der anderen internationalen Akteure beschäftigt sich mit der Religions- und Glaubensfreiheit und mit interreligiösem Dialog.

Die Schweizer Aussenpolitik hat auf der Basis der Geschichte des Landes einen wichtigen komparativen Vorteil entwickelt: Pragmatische Lösungsansätze im Umgang mit religiös geprägten Konflikten. Dank ihrer historischen Erfahrung und unabhängigen Aussenpolitik kann die Schweiz ihren Ansatz glaubwürdig vertreten und unvoreingenommen mit allen Akteuren sprechen. Auch mit jenen, die unbekannte oder unverständliche religiöse Referenzen verwenden und dadurch oft von der internationalen Gemeinschaft als «schwierig» wahrgenommen werden. Ihre Lernerfahrungen sollte die Schweiz stärker weitergeben und zu einem Dialog der Praxis anregen. Ansätze wie der schweizerische sind innovativ und werden dringend benötigt. Besonders Konflikte mit religiösen Konfliktthemen stellen die Welt vor grosse Herausforderungen. Eine nicht-bewertende, religionsneutrale Herangehensweise, die auch Akteure mit unbekannten oder unverständlichen religiösen Referenzen als legitime Gegenüber akzeptiert, ist wichtiger denn je. Dialogräume, welche die konkreten und lebensweltlichen Herausforderungen des friedlichen Zusammenlebens angehen, helfen eine

Dank ihrer historischen Erfahrung und unabhängigen Aussenpolitik kann die Schweiz ihren Ansatz glaubwürdig vertreten.

50 Siehe die Website der Marrakesch Deklaration.

51 Siehe die Beschreibung des ersten Workshops des Forschungsprojektes.

stabilere Welt zu kreieren. Sowohl aus der Perspektive einer humanitären Politik wie auch einer interessensgeleiteten Aussenpolitik ist es daher sinnvoll, solche Dialogräume zu unterstützen, denn mehr Frieden und Stabilität weltweit kommen letztlich auch der Schweiz zugute.

AUS DEM CSS

GENEVA DIALOGUE: MITGESTALTUNG GLOBALER SICHERHEITSNORMEN FÜR DEN CYBERRAUM

Von Jacqueline Eggenschwiler

Am 18. April 2018 hat der Bundesrat die überarbeitete Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS) für die Periode 2018–2022 verabschiedet. Die Neuauflage der erstmals im Jahr 2012 erlassenen NCS reagiert in zentraler Weise auf eine sich im stetigen Wandel befindende Cyber-Bedrohungslage. Im Zentrum des Dokumentes stehen sieben strategische Ziele, welche kumulativ dazu beitragen sollen, die Cyberresilienz der Schweiz zu stärken. Die Ziele reichen vom Aufbau von Kompetenzen und Wissen und der Förderung der internationalen Kooperation über die Stärkung des Vorfall- und Krisenmanagements sowie der Zusammenarbeit bei der Cyber-Strafverfolgung bis hin zu Massnahmen der Cyberabwehr durch die Armee und den Nachrichtendienst des Bundes (NDB).

Der NCS 2018–2022 liegt ein umfassender, risikobasierter Ansatz zugrunde, der sich auf eine enge Zusammenarbeit zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik abstützt. Die Cybersicherheit tangiert nahezu alle Lebens-, Wirtschafts- und Verwaltungsbereiche, weshalb sämtliche gesellschaftlichen Organe zum Handeln aufgerufen sind und gemeinsam in der Schutzverantwortung stehen. Diese auf Kooperation ausgelegte Haltung trägt die Schweiz auch nach aussen und engagiert sich bewusst für die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern. «Sie fördert den Dialog in der Cyber-Aussen- und Sicherheitspolitik, beteiligt sich aktiv in den internationalen Fachgremien und pflegt den Austausch mit anderen Staaten und internationalen Organisationen».[1]

Ein aktuelles und einschlägiges Beispiel für das internationale Engagement der Schweiz im Bereich Cybersicherheit ist der im Juni 2018 durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) lancierte Dialog zu verantwortungsbewusstem Verhalten im

1 Bundesrat, *Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken 2018–22* (Bern: ISB, 2018).

Cyber-Raum, auch bekannt unter dem Namen *Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in* Cyberspace (kurz: *Geneva Dialogue*). Das Center for Security Studies (CSS) beteiligt sich aktiv an diesem Dialog.

Seit nunmehr zwei Dekaden setzt sich das CSS aktiv mit Fragen der Cybersicherheit auseinander und hat sich als Kompetenzzentrum in diesem Fachgebiet etabliert und eine Vielzahl wissenschaftlicher Studien veröffentlicht. Seine Expertise in diesem Bereich bringt das CSS auch in der Zusammenarbeit mit dem EDA ein. Konkret unterstützt das CSS das EDA bei der Erstellung eines sogenannten Framework Dokuments sowie der Durchführung von Expertenworkshops.

Vor dem Hintergrund zunehmender Cyberkriminalität, der Häufung weitgreifender Fälle von Cybersabotage auf kritische Infrastrukturen sowie der Mehrung digitaler Spionageangriffe auf private und öffentliche Institutionen beabsichtigt der Geneva Dialogue eine Grundlage für massvolle Handlungsweisen im Cyberraum zu schaffen.[2] Im Gegensatz zu vorhergehenden Initiativen, wie etwa dem von der UNO-Generalversammlung ins Leben gerufene *Groups of Governmental Experts* (UNGGE) Prozess, konzentriert sich der Geneva Dialogue nicht nur auf die Ausarbeitung verhaltensleitender Prinzipien für staatliche Akteure, sondern auch auf die Identifizierung von Normen für nichtstaatliche Akteure. Mit dem Ziel der Durchbrechung bestehender, siloartiger Strukturen und Diskussionen sowie der Zuschreibung akteursspezifischer Verantwortlichkeiten leistet der Geneva Dialogue einen wichtigen Beitrag zu mehr Stabilität im Cyberraum.

Neben dem CSS wird das EDA bei der Formulierung der globalen Verhaltensgrundsätze von drei weiteren Projektpartnern unterstützt: der *Geneva Internet Platform* (GIP), dem *United Nations Institute for Disarmament Research* (UNIDIR), sowie der Universität Lausanne. Gesamthaft besteht der Geneva Dialogue aus drei Arbeitsgruppen. Während sich UNIDIR und die Universität Lausanne auf die Konzeptionierung und Analyse von Verhaltensregeln für staatliche (Arbeitsgruppe 1) beziehungsweise zivilgesellschaftliche Protagonisten (Arbeitsgruppe 2) fokussieren, widmet sich das CSS der Erarbeitung von Verhaltensmassstäben für private Akteure (Arbeitsgruppe 3).

2 EDA, *Fact Sheet: Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace,* Juni 2018.

Private Akteure waren und sind von zentraler Bedeutung für das Wachstum und die Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Als Entwickler von Produkten und Dienstleistungen sowie Betreiber kritischer Netzwerkinfrastrukturen sind sie Teil internationaler Cyber-Steuerungssysteme und einschlägiger Governanzmechanismen. Technologieunternehmen sind zu wichtigen Plattformen für Austausch und Diskussion, Informationszugang, Handel und menschliche Entwicklung geworden. Sie sammeln und speichern die persönlichen Daten von Milliarden von Benutzern weltweit, kennen deren Gewohnheiten, Aufenthaltsorte und Aktivitäten, und dringen in die intimsten Bereiche ihres Lebens vor. Aus wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Blickpunkten haben private Akteure ein Interesse an der friedlichen Nutzung ihrer Technologien und dem Vorhandensein resilienter Infrastrukturen. Angesichts zunehmender Bedrohungen aus dem Cyberraum haben sich internationale Unternehmen daher vermehrt auch an politischen Debatten zur Einschränkung schädlicher Verhaltensweisen beteiligt. Grosse internationale Technologiekonzerne wie Microsoft, Siemens, Telefónica oder Google beispielsweise haben konkrete normative Vorschläge zum Schutz digitaler Infrastrukturen erarbeitet und sich als sogenannte Norm-Entrepreneure etabliert.[3]

Die akteursbezogenen Erörterungen der einzelnen Arbeitsgruppen bilden die Grundlage für einen zweitägigen Workshop im November 2018. Ziel des Workshops ist es, kritische Stakeholder zusammenzuführen und in substanzielle Diskussionen zu verantwortungsbewusstem Verhalten im Cyberraum einzubinden. Mit seiner Multistakeholder-basierten Ausrichtung greift der Geneva Dialogue die Tatsache auf, dass die erfolgreiche Eindämmung sicherheitspolitischer Risiken der nachhaltigen Kooperation unterschiedlicher Akteure bedarf. Internationale Normsetzungsprozesse, besonders im Bereich Cybersicherheit, sind heute nicht mehr nur Sache staatlicher Entitäten. Private und zivilgesellschaftliche Akteure nehmen eine zunehmend aktive und wichtige Rolle ein, wenn es um die Verabschiedung globaler Cyber-Sicherheitsnormen geht.

3 Martha Finnemore / Kathryn Sikkink, «International Norm Dynamics and Political Change», *International Organization* 52, Nr. 4 (1998), S. 887–917.

Die NCS 2018–2022 merkt dazu in treffender Weise an: «Die Herausforderungen im Umgang mit Cyberrisiken sind gross, und sie werden weiter virulent bleiben. Umso wichtiger ist es, dass alle Akteure gemeinsam und koordiniert diese Herausforderungen angehen. Eine möglichst effektive Zusammenarbeit aller kompetenten Stellen und eine systematische internationale Vernetzung sind entscheidend für die Schaffung eines sicheren Umfeldes für die [fortlaufende] Digitalisierung der Gesellschaft und Wirtschaft».[4]

4 Bundesrat, *Nationale Strategie,* S. 2.

RÜSTUNGSBESCHAFFUNG: EUROPÄISCHE STAATEN IM VERGLEICH

Von Michael Haas und Annabelle Vuille

Rüstungs- und Technologiepolitik wird mehr und mehr zu einer schwierigen Herausforderung – auch für die Schweiz. Daher nimmt sich der Think Tank des Center for Security Studies (CSS) dieses Themas vermehrt an. Dies drückte sich bereits in mehreren CSS-Analysen[1] sowie einer erfolgreichen ETH-Arbeitstagung im Herbst 2015 zum Thema «Rüstung in Europa: Planung und Beschaffung» aus. In der Folge stellte das Bundesamt für Rüstung *armasuisse* im Frühjahr 2017 an das CSS eine Anfrage für eine vergleichende Grundlagenstudie zur aktuellen Entwicklung der Rüstungspolitiken im europäischen Umfeld der Schweiz.

Die Studie mit dem Titel «Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung: Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich» wurde zwischen Juni und November 2017 durchgeführt. Der Schlussbericht wurde Anfang 2018 vorgelegt.[2] Untersucht wurden die Fälle Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien und Österreich. Die Recherchen orientierten sich an zwei Leitfragen: *Was sind zentrale rüstungspolitische Rahmenbedingungen in den untersuchten Staaten? Und welche Abläufe und Besonderheiten zeichnen die Beschaffungsprozesse in diesen Ländern aus?* Diese Fragen richteten sich bewusst nicht auf mögliche Implikationen für die Schweiz, sondern sollten vielmehr ein solides Fundament für ebendiese Diskussion schaffen. Neben einer ausführlichen Dokumentenauswertung führte das Autorenteam auch über 20 vertrauliche Interviews mit Vertretern nationaler Beschaffungsbehörden und Experten in den jeweiligen Hauptstädten durch. Es folgt, angelehnt an die

1 Martin Zapfe und Michael Haas, «Rüstungsbeschaffung (1): Politisch-militärischer Rahmen», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 181 (2015); Michael Haas und Martin Zapfe, «Rüstungsbeschaffung (2): Projektdynamiken», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 182 (2015).

2 Michael Haas, Annabelle Vuille und Martin Zapfe, *Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung: Ausgewählte europäische Staaten im Vergleich* (Zürich: ETH Zürich, 2018).

Struktur der Studie, ein kurzer Überblick über die Erkenntnisse aus den einzelnen Fallstudien sowie eine Zusammenfassung der wichtigsten Forschungsergebnisse.

DEUTSCHLAND

Die deutsche Verteidigungs- und Rüstungspolitik ist vorrangig von einer tief verwurzelten Orientierung am nordatlantischen Bündnis und – wenn auch in geringerem Masse – der EU geprägt. Das Weissbuch der Bundesregierung von 2016 bekennt sich zu einer Stärkung der Verteidigungsindustrien in Europa und gibt multinationalen Rüstungskooperationen eine höhere Gewichtung. Auch in wichtigen Vergabeverfahren und der Kategorisierung kritischer Schlüsseltechnologien findet sich dieser verstärkte kooperative Fokus wieder. In der Praxis überrascht es nicht, dass nationale Wirtschaftsinteressen dennoch in vielen Fällen prioritär behandelt werden.

Zentrales Element jüngster Reformbestrebungen innerhalb des deutschen Verteidigungsministeriums (BMVg) ist das Massnahmenpaket der «Agenda Rüstung». Durch zentralisierte Verantwortlichkeiten und reduzierte Schnittstellen im BMVg bei der Fähigkeits-, Haushalts- und Rüstungsplanung sollen insbesondere die Managementprozesse verbessert werden. Ein neu geschaffenes Rüstungsboard ist zudem mit der Aufgabe betraut, die Ministeriumsleitung über den Stand aktueller Programme zu informieren.

FINNLAND

Finnlands Wehr- und Rüstungspolitik ist massgeblich durch die direkte Nachbarschaft zu Russland geprägt. Während auf der politischen Ebene gute Beziehungen zu Russland weiterhin im Vordergrund stehen, herrscht über die Notwendigkeit einer zeitgemässen Verteidigungsfähigkeit insbesondere seit 2014 grosse Einigkeit. Die militärische Versorgungssicherheit im Konfliktfall steht angesichts eines unstrittigen Bedrohungsbildes sowie der nationalen Abhängigkeit von hochgradig verwundbaren Seewegen im Ostseeraum klar im Zentrum.

Gemäss den rüstungspolitischen Vorgaben ist dieses grundlegende Ziel sowohl mit allgemeinen politischen und gesetzgeberischen Mitteln,

als auch mit den Instrumenten der Beschaffungs- und Industriepolitik zu verfolgen. Ausnahmen vom regulären Bieterprozess, wie sie das EU-Recht mit Verweis auf vitale Sicherheitsinteressen weiterhin erlaubt, werden bei Bedarf selbstbewusst umgesetzt. Effizienten Beschaffungsmodellen wird auch aufgrund der eher engen Grenzen der budgetären Ausstattung ein hoher Stellenwert beigemessen. Bemerkenswert ist diesbezüglich nicht zuletzt die Ausgestaltung der sogenannten «strategischen Fähigkeitsprojekte». Aufgrund ihrer besonderen militärischen und gesamtstaatlichen Tragweite werden diese Kernvorhaben im Regierungsprogramm separat ausgewiesen und ausserhalb des regulären Haushalts sonderfinanziert. Projektstruktur und Beschaffungsstrategie können hier auf Einzelfallbasis angepasst werden.

Ziel ist nicht eine schnellstmögliche Beschaffung, sondern eine möglichst hohe Prozessqualität, die Schaffung beziehungsweise den Erhalt eines breiten politischen Konsenses, sowie die Herstellung hinreichender Transparenz, um diesen über die gesamte Projektdauer bewahren zu können.

FRANKREICH

Das gaullistische Streben nach sicherheitspolitischer und militärischer Autonomie steht für Frankreich auch im 21. Jahrhundert klar im Zentrum der rüstungspolitischen Prioritätensetzung. Eine eigenständige Verteidigungs- und Interventionsfähigkeit, die eigene nukleare Abschreckungsfähigkeit wie auch eine starke, nationale Rüstungsindustrie bleiben bestimmende Wesenszüge der Verteidigungs- und Rüstungspolitik. Trotz Bemühungen, durch Rüstungskooperationen und eine partielle Öffnung der französischen Rüstungslandschaft ein besseres Gleichgewicht zwischen strategischer Autonomie und ökonomisch vertretbaren Beschaffungsvorgängen zu erzielen, werden in der Praxis Grossprogramme grundsätzlich weiterhin national aufgegleist und «inhouse» geführt. «National Ownership» garantiert aus Sicht der Verantwortlichen nicht nur eine plangemässe und korrekte Beschaffung, sondern fördert zugleich die heimische Industriebasis.

Besonders am französischen System ist zudem der geringe parlamentarische Interventionsspielraum bei der Gestaltung einzelner Vorhaben. Zwar können Abgeordnete durch Rückfragen zu laufenden Pro-

grammen durchaus in die öffentliche Debatte eingreifen, jedoch ist das Parlament über die jährliche Budgetierung hinaus nicht in den Entscheidungsprozess hinsichtlich einzelner Vorhaben eingebunden. Das französische Beschaffungswesen bleibt damit im Grundsatz eine interne Angelegenheit des Verteidigungsministeriums.

ITALIEN

Italiens Rüstungspolitik versucht einen schwierigen Spagat zwischen militärischen und ökonomischen Motivationen. Einerseits ist das Land bestrebt, vor allem im Mittelmeerraum als «Full-spectrum Force» zu agieren, andererseits steht die Förderung der heimischen Industrie – als wichtige Beschäftigungsquelle und internationaler Prestigefaktor – jedoch politisch klar im Vordergrund.

In der Praxis bedeutet dies oftmals eine unverhohlene Bevorzugung italienischer Unternehmen. Italien ist auch aufgrund der starken Politisierung des Rüstungsablaufs ein Sonderfall. Das Prinzip des perfekten Bikameralismus gilt nicht nur bei der Absegnung einzelner Vorhaben – welche immer entweder per Dekret oder per Gesetzesvorlage dem Verteidigungsausschuss des Parlaments vorzulegen sind – sondern auch bei der jährlichen Haushaltsplanung. Um die resultierenden Risiken von Budgetkürzungen, Verzögerungen und parlamentarischem Mikromanagement zu umgehen, wird auf diverse Behelfsmittel zurückgegriffen. Insbesondere die Sonderfinanzierungen durch das Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung haben in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung zugenommen. Zudem verspricht ein weitgehend akzeptierter Reformvorschlag des Weissbuchs von 2015, welcher die Einführung eines sechsjährigen Finanzrahmens vorsieht, wesentliche Verbesserungen. Wann die dazugehörige Gesetzesvorlage in Kraft tritt, ist jedoch angesichts der anhaltenden politischen Instabilität noch ungewiss.

ÖSTERREICH

Die österreichische Sicherheits- und Militärpolitik ist vom Fehlen einer strukturbestimmenden Bedrohung sowie der Zerrissenheit zwischen internationalen Aufgaben und dem formalen Fortbestehen einer «immerwährenden Neutralität» nach Schweizer Vorbild bestimmt. Die Ab-

wesenheit realitätsnaher Verteidigungs- und klar definierter Bündnisaufgaben resultiert dabei in einem anhaltend bescheidenen Mitteleinsatz, der auf der Zeitachse zu immer umfangreicheren Defiziten der materiellen Ausstattung führt. Somit ist Österreichs Verteidigungs- und Rüstungspolitik in der Praxis vor allem von der fehlenden budgetären Abstützung auch grundlegender Fähigkeiten geprägt. Die Bereitstellung zusätzlicher Budgetmittel im Rahmen wiederholter Neustrukturierungen des Bundesheeres konnte bisher keine längerfristigen Spielräume für eine systematische Verbesserung des Ausrüstungsstandes öffnen.

In der Prozessdimension bemerkenswert ist insbesondere die hochgradige Zentralisierung. Sowohl die Ausgestaltung der Rüstungspolitik, als auch der Planungs- und Rüstungsablauf werden überwiegend ministeriumsintern behandelt und verlaufen im Normalfall abseits der öffentlichen politischen Debatte. Dies führt zu einem weitgehend technokratischen Prozess, in dem, ähnlich wie im Fall Frankreich, die parlamentarische Kontrolle vergleichsweise schwach ausgeprägt und im Wesentlichen an die Haushaltsgesetzgebung gebunden ist.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ziel der CSS-Studie «Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung» war es, die fünf untersuchten Fälle zu einem Panorama relevanter rüstungspolitischer Grundansätze im Umfeld der Schweiz zusammenzustellen. Einer unmittelbaren Gegenüberstellung sind die Fallstudien trotz der vergleichenden Herangehensweise der Studie nur teilweise zugänglich. Ausschlaggebend dafür sind nicht zuletzt die sehr unterschiedlichen strategischen Rahmenbedingungen. Differenzen finden sich jedoch nicht nur hinsichtlich der veränderlichen und unveränderlichen Grundparameter. Einige wichtige Schlussfolgerungen sollen hier kurz dargestellt werden.

Handhabung des europäischen Beschaffungsrechts: Alle fünf untersuchten Staaten sind zwar Mitglieder der EU und haben sich daher der Umsetzung des «Verteidigungspakets» verpflichtet, die genaue Auslegung und Interpretation der Beschaffungsrichtlinien in den jeweiligen nationalen Sphären fällt jedoch sehr unterschiedlich aus. So entspricht die vergleichsweise strikte Auslegung in Deutschland und Österreich

einer graduellen Europäisierung der Beschaffungspraxis und spiegelt somit, zumindest in Teilen, die Logik des «Verteidigungspakets» wieder. In Finnland gilt die Wahrung und selbstbewusste Nutzung nationaler Spielräume vor dem Hintergrund einer politisch unbestrittenen Bedrohungslage als legitim und im Einklang mit nationaler Sicherheitsinteressen. Noch ausgeprägter und zugleich von ungleich grösserer europäischer Tragweite sind diese Merkmale im Falle des französischen Ansatzes. Demgegenüber steht der auf Flexibilität ausgerichtete Ansatz Italiens, wo die Nutzung vorhandener Handlungsspielräume oftmals vor allem industriepolitisch motiviert ist.

Industriepolitik: Industrieförderung ist in jedem der fünf Fälle eine Realität. Die Modalitäten hierfür sind jedoch sehr unterschiedlich. So zeigt sich Österreich angesichts der eher bescheidenen Möglichkeiten zurückhaltend und konzentriert sich primär auf einige eher prospektive Bestrebungen im Bereich der KMU-Förderung. Finnland geht unter dem Vorzeichen der militärischen Versorgungssicherheit langfristige und rechtlich bindende Partnerschaften mit den wichtigsten nationalen Anbietern ein und hat deren Pflege zu einer zentralen rüstungspolitischen Aufgabe erhoben. Italiens aktive Rüstungs*industrie*politik führt hingegen nicht selten zu einer Verzerrung militärischer Bedürfnisse zu Lasten der italienischen Streitkräfte. Obwohl in keiner Weise unzulässig, steht die Industrieförderung in jedem dieser Fälle in einem delikaten Spannungsfeld zwischen legitimen Staatszielen – wie der Exportförderung – und einer auf politischer, rechtlicher und militärischer Ebene unvertretbaren Bevorzugung eigener Unternehmen. Unabhängig von nationalen Kontext scheint ein friktionsfreies Zusammenspiel aller Interessenslagen in der Praxis schwer erreichbar.

Kooperationsbestrebungen: Internationale Kooperationen werden heute in allen fünf untersuchten Ländern als unabdingbar betrachtet. Die Motivationslagen hierfür sind allerdings äusserst vielfältig. Mit Partnerstaaten wird unter anderem deswegen gemeinsam beschafft, um Zugang zu hochwertigen Rüstungsgütern sicherzustellen und reale Fähigkeitslücken zu schliessen, um diplomatische Hebelwirkungen zu erzielen, oder auch um das ordentliche Bieterverfahren zu umgehen und weiterhin politisch gut vernetze, nationale Anbieter zu bevorzugen. Alle

Variationen sind den gängigen Praktiken der europäischen Rüstungspolitik entnommen und sind in einigen Fällen sogar durch nationale Gesetzgebungen abgedeckt. Deren Auswirkungen auf das Gemeinwesen – ob positiv oder negativ – kann objektiv jedoch schwer beurteilt werden und ist in vielen Fällen von den besonderen Umständen und eigenen Projektdynamiken abhängig.

Rüstungsablauf: In keinem der untersuchten Staaten sind die Rüstungsabläufe für komplexe Vorhaben frei von politischen und administrativen Friktionen oder werden der Idealvorstellung hochrationalen Verwaltungshandelns im Rahmen rundum ausgewogener Strukturen gerecht. So sind steigende Programmkosten, Verzögerungsrisiken oder gar Blockaden unabhängig von den nationalen Gegebenheiten mögliche Begleiterscheinungen langwieriger Prozessverläufe in komplexen Entscheidungs- und Kontrollstrukturen. Andererseits versprechen vergleichsweise skeletale Verwaltungsstrukturen zwar nennenswerte Einsparungen und – unter Umständen – eine streckenweise Beschleunigung der Prozesse. Ein qualitativ hochwertiges Projekt- und Risikomanagement unter Einhaltung angemessener rechtlicher und *Compliance*-Standards ist damit aber nur begrenzt zu vereinen. In der Praxis wird eine maximale Rationalisierung des Rüstungsablaufs deshalb in keinem der untersuchten Staaten angestrebt.

Einfluss des politischen Systems: Obschon alle untersuchten Staaten als liberale Demokratien gelten, zeigt sich unübersehbar der Einfluss ihrer politischen Systeme auf die Rüstungsbeschaffung und die Mechanismen der politischen Kontrolle. Vom weitgehend administrativ-technokratisch dominierten Prozess Österreichs bis hin zum hochgradig politisierten Modell des italienischen Zweikammersystems ist im Umfeld der Schweiz die Rückkoppelung der Rüstungspolitik an den politischen Wettbewerb höchst unterschiedlich ausgestaltet. In Anbetracht dieser Unterschiede sind erfolgsversprechende Reformen insbesondere jene, die den elementaren Einfluss der systembedingten politischen Kulturbestände auf die Rüstungsbeschaffung anerkennen und tatsächlich vorhandene politische Spielräume effektiv zu nutzen wissen. Die Grundparameter des politischen Verkehrs sind dabei zwar keineswegs als unveränderlich anzusehen, in der politischen Praxis aber dennoch schwer

zu überwinden. Anschauungsmaterial für mögliche Reformansätze ist im europäischen Umfeld ohne Zweifel reichlich vorhanden. Den Spezifika der Schweiz wird eine fruchtbare und potenziell ergebnisreiche rüstungspolitische Debatte dennoch ausführlich Rechnung tragen müssen.

POTENZIAL UND PERSPEKTIVEN DER SHANGHAIER ORGANISATION FÜR ZUSAMMENARBEIT (SOZ)

Von Linda Maduz

Die eurasische Region gewinnt aufgrund der sich ändernden globalen Machtverhältnisse an geostrategischer Bedeutung. Verstärkte Aufmerksamkeit erhalten die Länder der Region unter anderem von den beiden regionalen Grossmächten China und Russland. In Eurasien zeichnet sich nicht nur die Absicht der beiden Länder ab, die sich im Wandel befindende Wirtschafts- und Sicherheitsarchitektur der Region aktiv mitzugestalten. Vielmehr haben sie auch ein Interesse daran, die Beziehungen zum Westen und insbesondere auch zu Europa neu zu definieren. Trotz ihrer Präferenz für bilaterale Instrumente haben Russland und China mit der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) 2001 ein gemeinsames multilaterales Forum geschaffen, das ihnen erlaubt, ihre Interessen in Eurasien und darüber hinaus zu koordinieren.

Im Auftrag des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) untersuchte das Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich die Bedeutung und das Entwicklungspotenzial der SOZ als gestaltende Kraft in einer sich schnell verändernden Weltregion, die auch für die Schweiz immer wichtiger wird.[1] Um welche Art von Organisation es sich bei der SOZ handelt und welcher Umgang sich mit ihr empfiehlt, sind Fragen, die sich seit kurzem mit neuer Dringlichkeit stellen. Im Juni 2017 sind nämlich Indien und Pakistan als Vollmitglieder in den Kreis der sechs SOZ-Gründungsmitglieder aufgenommen worden. Seither umfasst die SOZ fast die Hälfte der Weltbevölkerung und ist für gut einen Viertel des weltweiten Bruttoinlandprodukts verantwortlich. Durch die Erweiterung wurde die Organisation, die seit jeher durch ein unscharfes Profil und unsichere Perspektiven geprägt war, noch schwerer fassbar.

1 Linda Maduz, Flexibility by Design: *The Shanghai Cooperation Organisation and the Future of Eurasian Cooperation* (Zürich: ETH Zürich, 2018).

WAS DIE SOZ ZUSAMMENHÄLT

In Eurasien treffen sich die Interessen eines ambitionierten, zur globalen Wirtschaftsmacht aufsteigenden Chinas und eines um seinen früheren Grossmachtstatus kämpfenden Russland, das in Eurasien sein traditionelles Einflussgebiet (seine Zone «privilegierter Interessen») erhalten und vor äusserer Einflussnahme schützen möchte. Trotz der offensichtlichen konkurrierenden und gegenläufigen geopolitischen Interessen verfolgen China und Russland auch gemeinsame Interessen. Die SOZ ist ein Ausdruck davon. Sie kann als kleinster gemeinsamer Nenner verstanden werden, auf den sich die Teilnehmerstaaten in ihrer Zusammenarbeit in Eurasien einigen können. Dazu gehören nicht nur China und Russland, sondern auch Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan.

Die SOZ ist eine zwischenstaatliche Organisation mit dem Schwerpunkt regionale Sicherheit. Sicherheit und Stabilität in der Region sind zentrale Anliegen aller an der SOZ beteiligten Regierungen. Form und Inhalt der Organisation unterscheiden sich allerdings von jenen westlicher Sicherheitsorganisationen. Die Organisation ist wenig institutionalisiert und in ihrer formalen wie inhaltlichen Ausgestaltung äusserst flexibel. Terrorismus, Separatismus und religiöser Extremismus werden als die drei Übel definiert, die es gemeinsam zu bekämpfen gilt. Der Schwerpunkt liegt folglich auf der Zusammenarbeit in neuen, nicht-traditionellen Sicherheitsfragen. Ausserdem wird die wirtschaftliche Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der Energie und Infrastruktur, als integraler Teil der Sicherheitskooperation gefördert.

Nebst der Bereitstellung konkreter Mechanismen und Massnahmen für die praktische Zusammenarbeit vor Ort bietet die SOZ ihren Mitgliedstaaten eine gemeinsame internationale Plattform, um ihre politischen Ideen und Ordnungsvorstellungen für die Region und die Welt zu verbreiten. Die SOZ-Mitgliedstaaten befürworten eine multipolare Weltordnung und machen sich für das Prinzip der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten stark. 2005 haben sie prominent zum geordneten Rückzug westlicher Streitkräfte aus Zentralasien aufgerufen. Die Verhinderung der Einflussnahme und Präsenz aussenstehender Länder, insbesondere der USA, ist ebenfalls ein gemeinsames Interesse. In neuerer Zeit lassen sich vermehrt Bestrebungen zwischen den SOZ-

Mitgliedstaaten beobachten, Aktivitäten und Vorstösse in internationalen Foren wie der UNO zu koordinieren.

DIE SOZ VOR DEM ABSTIEG IN DIE IRRELEVANZ?

Gleichzeitig ist das Konfliktpotenzial der zwei führenden SOZ-Mitglieder in der Region gross. Der Einfluss Chinas wächst stetig. Heute ist China der wichtigste Handelspartner und Geldgeber in Zentralasien. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion musste China seine Beziehungen zu den Nachfolgestaaten neu definieren. Die SOZ spielte dabei eine wichtige Rolle. Die Organisation erlaubte es China, mit der Rückendeckung Russlands Fuss in einer Region zu fassen, die in vielerlei Hinsicht (politisches) Neuland für China bedeutete. Während die Kooperations- und Konfliktmuster mit den Nachbarn im Süden und Osten des Landes eingespielt sind, wurde westwärts mit der SOZ ein erfolgreiches neues Experiment gestartet. Die SOZ war die erste multilaterale Organisation, die von der Volksrepublik China initiiert und angeführt wurde. Sie kann als Vorläufer für aktuellere multilaterale Initiativen Chinas, einschliesslich der *Belt-and-Road*-Initiative (BRI), gesehen werden.

Um dem wachsenden Einfluss Chinas in der Region zu begegnen, fördert Russland verstärkt seine «eigenen» regionalen Organisationen, in denen China kein Mitglied ist. Im Bereich der Sicherheitszusammenarbeit, wo Russland in absehbarer Zeit die bestimmende Macht in der Region bleiben wird, setzt es dabei auf die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) nutzt es, um die wirtschaftliche Integration der Region unter seiner Führung voranzutreiben. Chinesische Vorstösse für eine vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der SOZ (SOZ-Freihandelszone, SOZ-Entwicklungsbank etc.) wurden von russischer Seite systematisch abgeblockt. Das Unbehagen Russlands gegenüber einem insbesondere im wirtschaftlichen Bereich zunehmend dominanten China lässt sich auch bei der Behandlung der Erweiterungsfrage erkennen. Der Beitritt Indiens und Pakistans kann als Versuch Russlands gewertet werden, innerhalb der SOZ ein Gegengewicht zu China zu schaffen.

Anhand des Beitritts Indiens und Pakistans lassen sich denn auch die Knackpunkte für die künftige Entwicklung der SOZ ablesen, die

grundsätzlich zwei Szenarien folgen könnte. Mit dem Beitritt der beiden Länder hat sich einerseits Russlands internationale Vision der SOZ gegenüber Chinas regionaler Vision (die SOZ als ein auf Zentralasien fokussiertes politisches Instrument) durchgesetzt, zumindest vorerst. Von russischer Seite wird das Potenzial der Organisation hervorgehoben, die SOZ zu einer eurasienweiten Plattform auszubauen, welche die Interessen der Länder der ganzen Grossregion koordinieren könnte. Dies ist vor dem Hintergrund der russischen Grosspläne zu verstehen, einen politischen und wirtschaftlichen Machtpol in Eurasien («*Greater Eurasia*») zu bilden, der weitere asiatische und potenziell auch europäische Länder umfasst. Ein solches Maximalszenario für die Entwicklung der SCO ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings unwahrscheinlich.

Realistischer scheint anderseits ein Szenario, in dem die SOZ mittel- und langfristig auf ihre Kernaufgaben reduziert wird, ohne aber zwangsweise irrelevant zu werden. Sowohl China als auch Russland haben mit ihren regionalen Organisationen und Initiativen politische Instrumente geschaffen, welche die SOZ als operatives Instrument für die regionale Sicherheits- und Wirtschaftszusammenarbeit zumindest teilweise obsolet machen. Auch die Interessen der zentralasiatischen SOZ-Mitgliedstaaten sind aufgrund unterschiedlicher (aussen-)politischer und ökonomischer Entwicklungen zunehmend heterogen. Für die Abstimmung und Zusammenarbeit im Bereich transnationaler Sicherheitsfragen (Terrorismusbekämpfung, Stabilisierung Afghanistans) bleibt die SOZ aber unentbehrlich. Eine substanzielle Vertiefung oder Erweiterung der SOZ-Zusammenarbeit im Sinne eines kontinuierlichen *Governance-Building* ist allerdings unter den aktuellen Vorzeichen nicht zu erwarten.

IMPLIKATIONEN FÜR DIE SCHWEIZ

Eurasiens Energiereichtum, die volatile Sicherheitslage und die Rolle, welche die SOZ-Region in den aussenpolitischen und -wirtschaftlichen Strategien Chinas und Russlands einnimmt, machen sie zu einer strategisch bedeutenden Region für die Schweiz. Trotz der Relevanz der SOZ für die Region rät die CSS-Auftragsstudie von einer formalen Partnerschaft mit der Organisation – als Mitglied, Beobachter oder Dialogpartner – ab; eine solche scheint für die Schweiz zurzeit weder möglich noch

erstrebenswert. Die SOZ ist ein Instrument zur internen Koordination und verfügt über minimale Aussenkontakte. Aufnahmekriterien für die Organisation, die grundsätzlich Ländern aus der «euro-asiatischen Region» offensteht, sind wenig präzise und wurden in der Vergangenheit unterschiedlich ausgelegt. Es ist ungewiss, ob die SOZ weiter erweitert wird und wie die Entscheide zu künftigen und aktuellen Anträgen, wie diejenigen Irans und Afghanistans, ausfallen werden.

Die Organisation definiert sich in erster Linie über ihre Sicherheitszusammenarbeit insbesondere über die Terrorismusbekämpfung. Damit unterscheidet sie sich von wirtschaftlichen Organisationen und Initiativen der Region wie der EAWU oder der BRI. Innerhalb der SOZ wird eine eigene Definition des Begriffs Terrorismus propagiert, die Separatismus einschliesst. Menschenrechtsaktivisten kritisieren, dass unter dem Banner der Bekämpfung von Terrorismus, Separatismus und Extremismus politische Opponenten unterdrückt werden. Die Auslieferungen von Terrorverdächtigen, wie sie zwischen Russland und anderen SOZ-Mitgliedern stattfanden, wurden wiederholt durch den Europäischen Menschenrechtshof verurteilt. SOZ-Praktiken in der Sicherheitszusammenarbeit verstossen regelmässig gegen internationale Menschenrechtsstandards und untergraben faktisch die UNO-Flüchtlingskonvention.

Gemäss ihrer Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 möchte die Schweiz ihre Aussenpolitik globalisieren und ihre Präsenz in verschiedenen Weltregionen verstärken, unter anderem durch Kooperation mit Regionalorganisationen. Wichtig ist es dabei laut dem EDA, Schweizer Interessen und Werte in Einklang zu halten (Aussenpolitischer Bericht 2017); genannt werden unter anderem die Einhaltung des Völkerrechts und internationaler Standards (Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit etc.) wie auch die Förderung der liberalen internationalen Ordnung. Solchen Werten steht die SOZ diametral entgegen. Die Schweiz verfügt aber über gute bilaterale Beziehungen mit den einzelnen SOZ-Mitgliedstaaten (strategische Partnerschaft mit China und Russland, Kooperation mit zentralasiatischen Ländern über die gemeinsame Stimmrechtsgruppe in den Bretton-Woods-Institutionen), die weiter ausgebaut und inhaltlich individuell ausgestaltet werden können.

AUTOR*INNEN

Jacqueline Eggenschwiler ist Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Sie hat Internationale Beziehungen, Internationales Management und Menschenrechte an den Universitäten St. Gallen und der London School of Economics and Political Science studiert. Ihre Forschung befasst sich mit den Rollen und Beiträgen nichtstaatlicher Akteure zu internationalen Normensetzungsprozessen im Bereich der Cybersicherheit.

Michael Haas ist Researcher im Global Security Team am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Als Doktorand am Institut für Sicherheitspolitik in Kiel schreibt er derzeit eine Dissertation über die militärisch-technologische Rivalität zwischen der amerikanischen und sowjetischen Marine im Kalten Krieg. Er hat einen Magister in Politikwissenschaft von der Universität Innsbruck und einen MScEcon in Intelligence and Strategic Studies der Aberystwyth University in Wales/GB. Er ist Koautor von u.a. «Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung» (2018) sowie «Europäische Rüstungspolitik im Wandel» (2018) sowie Artikeln in *The RUSI Journal* oder *Journal of Military and Strategic Studies*.

Dr. Matthias Leese ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er hat an der Universität Tübingen in Politikwissenschaften promoviert und anschliessend vornehmlich zu Fragen von Technologieentwicklung und -implementierung im Sicherheitsbereich geforscht. Gegenwärtig beschäftigt er sich neben Predictive Policing mit dem technologischen Wandel an den europäischen Aussengrenzen, sowie mit Fragen von Technologie und Autonomie. Seine Artikel erschienen u.a. in *International Political Sociology*, *Security Dialogue*, *Critical Studies on Security, Mobilities, Criminology & Criminal Justice*, *Global Society,* und *Science and Engineering Ethics*. Gemeinsam mit Stef Wittendorp ist er Herausgeber des Bandes *Security/Mobility: Politics of Movement* (Manchester University Press, 2017) und mit Marijn Hoijtink von *Technology and Agency in International Relations* (Routledge, im Erscheinen).

Dr. des. Linda Maduz ist Senior Researcher im Risk & Resilience Team am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Sie hat Internationale Beziehungen studiert (HEI Genf) und in Politikwissenschaft promoviert (Universität Zürich). In ihrer Forschung analysiert sie politische Institutionen und Governance-Systeme angesichts der sich ändernden sozialen, technischen und umweltbedingten Risiken. Sie ist Autorin von «Preventing and Managing Large-Scale Disasters in Swiss Cities» (2017) und «Die Urbanisierung der Katastrophenvorsorge» (2017).

Fabien Merz ist Researcher im Team «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er verfügt über einen BA in Internationalen Beziehungen von der Universität Genf und einem MA in Terrorism Studies von der Universität St Andrews. Fabien Merz forscht hauptsächlich zu Themen an der Schnittstelle zwischen Schweizer Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung mit einem besonderen Fokus auf PVE (Preventing Violent Extremism). Zu seinen Publikationen zählen u.a. «Sicherheit und Stabilität in der Türkei» (2018), «Das Engagement muslimischer Organisationen in der Schweiz gegen gewaltbereiten Extremismus» (2017) oder «Der schwierige Umgang mit Dschihad-Rückkehrern» (2017). Seine Artikel erschienen ferner in Zeitschriften wie *Middle East Policy*, *Journal of Terrorism Research* oder *SIRIUS*.

Dr. Christian Nünlist ist Senior Researcher und leitet am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich das Team «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit». Er hat an der Universität Zürich in Geschichte promoviert und u.a. als Auslandredaktor für die *Aargauer Zeitung / Nordwestschweiz* gearbeitet. Er beschäftigt sich mit Schweizer Aussenpolitik und multilateraler Diplomatie, insbesondere der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Neuere Beiträge umfassen «Switzerland and NATO» (2018), «Neutrality for Peace» (2017), «The Road to the Charter of Paris: Historical Narratives and Lessons for the OSCE Today» (2017) oder «Contested History» (2017). Seine Artikel erschienen u.a. in *Security and Human Rights, Journal of Transatlantic Studies* und *Cold War History*. 2018/19 koordiniert er das *OSCE Network of Think Tanks*, zusammen mit Cornelius Friesendorf (Hamburg).

Dr. Oliver Thränert leitet den Think-Tank-Bereich des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Zudem ist er Non-Resident Senior Fellow bei der Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Seine Forschungsinteressen umfassen internationale Rüstungskontrolle und Abrüstung, nukleare Nonproliferation, chemische und biologische Waffen, nukleare Abschreckung und Raketenabwehr. Er hat Artikel u.a. in *Survival*, *Contemporary Security Policy* und im *Bulletin of the Atomic Scientists* publiziert. Er ist Mitherausgeber der beiden CSS-Jahrbücher *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* und *Strategic Trends*.

Angela Ullmann ist Senior Program Officer im Mediation Support Team am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und arbeitet an verschiedenen Projekten im Programm «Culture and Religion in Mediation» (CARIM). Bevor sie ans CSS kam, arbeitete sie im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) im Programm Menschliche Sicherheit für Nordafrika. Sie ist Autorin von u.a. «Vom Umgang der Schweiz mit religiös geprägten Konflikten» (2018) und «Training Secular Diplomats on the Religion-Peacebuilding Nexus» (2018).

Annabelle Vueille ist Researcher im Global Security Team am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik kleinerer und mittlerer Mächte, grosser konventioneller Waffensysteme und neuer Technologien sowie in der Verteidigungsökonomie. Sie hat einen MA in War Studies vom King's College London und einen BSc in International Business der European School of Economics. Parallel zu ihrem Studium arbeitete sie für den Strife Blog & Journal. Sie ist Koautorin von «Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung» (2018) sowie «Europäische Rüstungspolitik im Wandel» (2018).

Benno Zogg ist Researcher im Team «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er forscht zur Schnittstelle zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik sowie zum Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Er ist auch als Co-Leiter des Peace & Security-Programm bei foraus tätig, einem

Think Tank für Aussenpolitik. Er hat einen BA in Politikwissenschaft und Zeitgeschichte von der Universität Zürich und einen MA in Conflict, Security & Development vom King's College London. Er ist Autor u.a. von «Belarus zwischen Ost und West» (2018), «Time to Ease Sanctions on Russia» (2018), «Do No Crime: Organisiertes Verbrechen als Entwicklungsherausforderung» (2017), «Fit for Purpose? Reform und Herausforderungen von UN-Friedensförderung» (2017) oder «Malis fragiler Frieden» (2016).

CSS
ETH Zurich

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

Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik wird vom Center for Security Studies (CSS) jährlich seit 1991 herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Das Bulletin enthält Artikel und Interviews zu aktuellen Themen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und stellt ausgewählte Projekte des CSS vor. Das Jahrbuch inklusive älterer Ausgaben ist verfügbar unter: www.css.ethz.ch/publications/bulletin.