

Aufwertung der sicherheitspolitischen Beiträge der Schweizer Aussenpolitik

Book Chapter

Author(s):

Wenger, Andreas; Nünlist, Christian

Publication date:

2016

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-010819620>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

AUFWERTUNG DER SICHERHEITSPOLITISCHEN BEITRÄGE DER SCHWEIZER AUSSENPOLITIK

Von Andreas Wenger und Christian Nünlist*

Die Aussensicherheitspolitik war lange Zeit ein vernachlässigtes Stiefkind der Schweizer Sicherheitspolitik. Die Beiträge einer aktiven Aussenpolitik für Frieden und Sicherheit im Umfeld der Schweiz haben zuletzt eine spürbare Aufwertung erfahren, weil sich sowohl äussere als auch innere Rahmenbedingungen markant verändert haben. Die internationale Nachfrage nach pragmatischen und eigenständigen Beiträgen der Schweiz mit ihrem besonderen Profil und ihren jahrzehntelangen Erfahrungen in ziviler Friedensförderung ist in der derzeitigen von Umbruch und Fragmentierung geprägten Welt gestiegen. Eine Aufwertung der sicherheitspolitischen Beiträge der Aussenpolitik ist im Interesse der Schweiz. Welche strategischen Prioritäten soll die Schweiz dabei verfolgen? Welche Prinzipien gilt es bei ihrer Umsetzung zu beachten?

EINLEITUNG

In Kontext der sicherheitspolitischen Debatte der letzten Jahre ist die Rolle der Aussensicherheitspolitik – die so genannte «ausgreifende Komponente» der Sicherheitspolitik mit einer aktiven, im internationalen Umfeld wirkenden Aussenpolitik – nur sehr knapp zur Sprache gekommen. Dies ist bemerkenswert, hat doch die Bedeutung der Aussenpolitik für die Sicherheit der Schweiz durch die Globalisierung und anhaltende Krisen und Gewaltkonflikte zuletzt zugenommen. Die mangelnde konzeptuelle und operationelle Verzahnung der Aussen- und der Sicherheitspolitik ist zumindest teilweise auf Bruchlinien zwischen dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und dem Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zurückzuführen, die sich bei der Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts

* Die Autoren danken Lukas Meyer-Daetsch und Benno Zogg für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts.

2010 (SIPOL B 2010) manifestiert hatten. In der Folge verschob sich der Bezugsrahmen der Sicherheitspolitik des Bundes auf die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit und damit auf das Zusammenwirken der sicherheitspolizeilichen Mittel der Kantone mit den sicherheitspolitischen Instrumenten des Bundes.¹

Der soeben erschienene Sicherheitspolitische Bericht 2016 (SIPOL B 2016) bietet vor diesem Hintergrund den Anlass, über die sicherheitspolitischen Beiträge der Aussenpolitik vertieft nachzudenken. Im Vergleich zum Vorgängerbericht von 2010 funktionierte der Konsultations- und Kooperationsprozess der relevanten Departemente des Bundes sowie verschiedener Vertreter der Kantone im Entstehungsprozess des SIPOL B 2016 insgesamt gut. Entsprechend bietet der Bericht eine umfassende Aufarbeitung der Entwicklungen im globalen und regionalen Umfeld der Schweiz der letzten sechs Jahre und der damit verbundenen für die Schweiz relevanten sicherheitspolitischen Bedrohungen und Gefahren. Darüber hinaus offeriert er erstmals eine integrale Darstellung der konkreten Beiträge der sicherheitspolitischen Instrumente mit Blick auf die Prävention, Bewältigung und Abwehr dieser Bedrohungen und Gefahren.² Was er jedoch nicht zu leisten vermag, ist eine systematische Klärung und Priorisierung der strategischen Beiträge der Aussenpolitik zu Frieden und Sicherheit. Diesbezüglich griffiger fällt die Aussenpolitische Strategie des EDA für die Jahre 2016–2019 aus, welche die umfassende Umfeld- und Bedrohungsanalyse des SIPOL B 2016 um strategische Prioritäten im Bereich Frieden und Sicherheit ergänzt.³ Zusammen genommen bilden diese zwei Berichte den politischen Rahmen für die folgenden Ausführungen.

Eine Aufwertung der Beiträge der Aussenpolitik zu Frieden und Sicherheit drängt sich auf, weil sich sowohl die äusseren als auch die inne-

- 1 Andreas Wenger et al., «Sicherheitspolitischer Bericht 2010: Viel Politik, wenig Strategie», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2010), 9–26; Andreas Wenger / Daniel Möckli, «Zur Erarbeitung des neuen sicherheitspolitischen Berichts», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2009), 9–33.
- 2 Bundesrat, *Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 24.8.2016. Vgl. Bruno Lezzi, «Wenig griffige Strategie», in: *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ), 30.12.2015; «Ein Auge auf Putin und den IS», in: NZZ, 25.8.2016.
- 3 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Aussenpolitische Strategie 2016–2019*, 17.2.2016. Vgl. Didier Burkhalter, *Welche Aussenpolitik wollen wir für unser Land?*, Rede an der ETH Zürich, 27.4.2016.

ren Rahmenbedingungen der ausgreifenden Komponente der Schweizer Sicherheitspolitik markant verändert haben. Die internationale Sicherheitsordnung befindet sich in einer Umbruchphase, in der sich die Handlungsspielräume für Beiträge auch mittlerer und kleiner Staaten zur Krisen- und Konfliktbearbeitung sowie zur Mitgestaltung globaler Sicherheitsnormen insgesamt vergrössert haben, auch wenn gleichzeitig ein Trend zu einer Renaissance einer Grossmächtepolitik in Ad-hoc-Formaten feststellbar ist.⁴ Die bestehenden multilateralen Institutionen und Regeln und Normen gerieten im letzten Jahrzehnt zunehmend unter Anpassungsdruck. Der grenzüberschreitende und langfristige Charakter der aktuellen Sicherheitsherausforderungen erfordert kooperative und präventive Steuerung und Lösungsstrategien. Die Notwendigkeit gemeinsamer pragmatischer Anstrengungen erhöht den aussensicherheitspolitischen Handlungsspielraum gerade auch für unabhängige Akteure wie die Schweiz.

Der notwendige innenpolitische Gestaltungswille der Schweiz wiederum entspringt der Erkenntnis, dass es im Eigeninteresse eines stark vernetzten und globalisierten Landes ist, einen eigenständigen und sichtbaren Beitrag zu Frieden und Sicherheit in Europa und der Welt zu leisten. Sowohl die Wertschöpfung einer stark vom Aussenhandel abhängenden Wirtschaft als auch die soziale Kohäsion einer kulturell durchmischten Gesellschaft sind eng verbunden mit der Stabilität der internationalen Ordnung. Eine global dicht vernetzte Schweiz braucht Erwartungssicherheit in Bezug auf die geltenden Regeln und Normen, an denen sich die grenzüberschreitenden funktionalen Systeme orientieren. Dass Sicherheit nicht mehr im selben Ausmass an geografische Nähe und staatliche Souveränität gebunden ist wie noch vor 25 Jahren, erlaubt der Schweiz pragmatische und eigenständige aussensicherheitspolitische Beiträge, die den Werten der Schweiz und dem Selbstverständnis ihrer Bevölkerung entspre-

Es ist im Eigeninteresse der Schweiz, einen eigenständigen und sichtbaren Beitrag zu Frieden und Sicherheit in Europa und der Welt zu leisten.

4 Vgl. dazu die Ausgaben des CSS-Jahrbuchs *Strategic Trends* von 2015 und 2016.

chen.⁵ Dabei stützt sich eine nachhaltige Aussensicherheitspolitik auf die Stärken der politischen Institutionen, die gesellschaftliche und kulturelle Vielfalt sowie auf das wissenschaftliche, industrielle und zivilgesellschaftliche Potential der Schweiz.

Weder soll es im Folgenden darum gehen, die Beiträge der Schweiz zu Sicherheit und Frieden vollständig abzubilden, noch diese hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz zu evaluieren. Dies ist zwar wichtig sowohl mit Blick auf die innenpolitische Diskussion als auch mit Blick auf ihre internationale Wirksamkeit. Das Ziel dieses Kapitels ist indes bescheidener: Es will den konzeptuellen Rahmen für die Weiterentwicklung der ausgreifenden Komponente der Schweizer Sicherheitspolitik abstecken und damit einen Einblick in die Komplexität und Vielschichtigkeit aktueller Sicherheitsarbeit in der Aussensicherheitspolitik geben.⁶

Drei Leitfragen stehen im Zentrum der Analyse: *Warum ist heute eine Aufwertung der sicherheitspolitischen Beiträge der Aussenpolitik im Interesse der Schweiz?* In einem ersten Teil soll bezugnehmend auf die Analyse des vorherrschenden ordnungspolitischen Umfeldes und den Charakter der sicherheitspolitischen Bedrohungen aufgezeigt werden, wie sich die ausgreifende Komponente der Schweizer Sicherheitspolitik seit den 1970er-Jahren in Konzeption und Praxis entwickelte. Im Kalten Krieg waren sowohl der Handlungsspielraum für ein Engagement eines neutralen Kleinstaates als auch der diesbezügliche Gestaltungswille der Schweiz sehr beschränkt. Heute hingegen haben sich sowohl der Handlungsspielraum als auch der Gestaltungswille der Schweiz in diesem Politikfeld markant erweitert.

Ein zweiter Teil geht der folgenden Frage nach: *Welche strategischen Prioritäten soll die Schweiz ins Zentrum ihrer aussensicherheitspolitischen Beiträge stellen?* Der Artikel argumentiert, dass eine Ausdifferenzierung der sicherheitspolitischen Beiträge der Aussenpolitik für eine umfassende und vernetzte Sicherheitspolitik entlang von drei konzeptionellen Leitgedanken im Interesse der Schweiz ist : 1) Prävention und Stabili-

5 Andreas Wenger, «Sicherheitspolitik», in: Peter Knoepfel et al. (Hrsg.) *Handbuch der Schweizer Politik*, 5. Aufl. (Zürich: NZZ, 2014), 645–669.

6 Vgl. dazu auch den Beitrag «Schweizer Sicherheitspolitik im Wandel» von Jonas Haggmann et al. in diesem Bulletin.

sierung von Krisen und Konflikten; 2) Mitgestaltung globaler Sicherheitsnormen zugunsten resilienter politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Systeme; 3) flexible Interessenvertretung im Rahmen eines effektiven Multi- und Minilateralismus.

Im Zentrum des dritten Teils steht die Frage: *Welche Prinzipien gilt es bei der konkreten Umsetzung dieser strategischen Prioritäten zu beachten?* Hier geht es um die Orientierung der Beiträge an Schweizer Werten, eine vorausschauende Weiterentwicklung der traditionellen Konzepte des Politikfeldes, die Frage einer über Departemente und Staatsebenen kohärenten Politikformulierung sowie um die Berücksichtigung der Beiträge von Wissenschaft und Industrie zur Weiterentwicklung des Politikfeldes.

1 DIE AUSGREIFENDE KOMPONENTE DER SICHERHEITSPOLITIK

Die ausgreifende Komponente der Schweizer Sicherheitspolitik wurde im Sicherheitspolitischen Bericht 1973 (SIPOL B 73) konzeptuell verankert. Das allererste umfassende Strategiepapier der Schweiz formulierte eine Zweikomponentenstrategie: Eine neu konzipierte, nach aussen aktive ausgreifende aussenpolitische Komponente ergänzte die traditionelle bewahrende und defensive, armeelastige Komponente der Schweizer Sicherheitspolitik. Die Abschreckung und Abwehr militärischer Handlungen gegen die Schweiz sollte neu ergänzt werden durch einen aktiven aussenpolitischen Beitrag zur Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens in Europa.⁷ Der Übergang zu einer Zweikomponentenstrategie reflektierte den einsetzenden Entspannungsprozess zwischen den zwei Blöcken des Kalten Krieges, wie er unter anderem auch im Harmel-Bericht der Nato von 1967 zum Ausdruck gekommen war. In einer Welt zunehmender Interdependenz, so die im Westen um sich greifende Einsicht, mussten Abschreckung und Verteidigung um Anstrengungen im Bereich der Krisenbewältigung und Friedenssicherung ergänzt werden.⁸

7 Bundesrat, *Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz* (SIPOL B 73), 27.6.1973; Kurt R. Spillmann et al., *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation* (Zürich: NZZ, 2001).

8 Andreas Wenger, «Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966–1968», in: *Journal of Cold War Studies* 6, Nr. 1 (2004), 22–74.

Gleichwohl erweiterte sich das aussensicherheitspolitische Engagement der Schweiz im Kalten Krieg nur begrenzt; zu sehr verblieb das Konzept der Sicherheitspolitik in der Praxis primär Landesverteidigung- und Militärpolitik.⁹ Die Bedeutung der ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik gewann erst nach dem Ende des Kalten Krieges schrittweise an Bedeutung. Einerseits erweiterten sich die für die Schweiz relevanten sicherheitspolitischen Herausforderungen sowohl in inhaltlicher als auch in geografischer Hinsicht markant. Gemäss der Logik, dass den neuen Gefahren besser frühzeitig und in Kooperation mit gleichgesinnten internationalen Kräften begegnet werden sollte, verstärkte sich der nach aussen zielende sicherheitspolitische Gestaltungswille des Landes. Andererseits vergrösserte sich aufgrund der sich wandelnden internationalen Sicherheitsordnung auch für Kleinstaatende Handlungsspielraum im Bereich der internationalen Friedensförderung. Damit verbunden waren allerdings innenpolitisch umstrittene Positionierungsfragen im Spannungsfeld zwischen Integration in die sich erweiternden und vertiefenden multilateralen Sicherheitsstrukturen (EU, Nato) respektive Kooperation mit eigenständigen Beiträgen als Brückenbauer mit vielfältigen regionalen und globalen Partnern.¹⁰

1.1 KALTER KRIEG: BESCHRÄNKTER GESTALTUNGSWILLE – BESCHRÄNKTER HANDLUNGSSPIELRAUM

Während des Kalten Krieges waren die internationalen Beziehungen durch einen tief greifenden bipolaren Antagonismus zwischen Ost- und Westblock gekennzeichnet, der durch starke ideologische, macht- und gesellschaftspolitische Spannungen geprägt war. In sicherheits- und machtpolitischen Fragen dominierten die Supermächte (USA, Sowjetunion) und die Militärallianzen (Nato, Warschaupakt) die internationale Politik. In diesem strategischen Kontext sahen Schweizer Entscheidungsträger nur sehr beschränkte sicherheitspolitische Handlungsspielräume für Kleinstaatende wie die Schweiz. Innenpolitisch dominierte zunächst die Sichtweise, dass die Sicherheit des Landes am besten durch eine strikte Neutralitätspolitik – wie sie 1954 in der Bindsched-

9 Christoph Breitenmoser, *Strategie ohne Aussenpolitik* (Bern: Lang, 2002).

10 Wenger, *Sicherheitspolitik*, 661–67.

ler-Doktrin festgeschrieben wurde – und eine autonome Landesverteidigung geschützt werden sollte. Die ausserpolitischen Anstrengungen des Landes konzentrierten sich in dieser Ära des wirtschaftlichen Aufschwungs primär auf die Ausserwirtschaftspolitik. Der wichtigste Beitrag der Ausserpolitik zur Sicherheitspolitik war die Stärkung der internationalen Akzeptanz der Neutralität.¹¹

Mit der einsetzenden Entspannung zwischen Ost und West in den 1960er-Jahren erweiterten sich die Handlungsspielräume für die Schweizer Ausserpolitik. Unter der Führung der damaligen Ausserminister Willy Spühler und Pierre Graber aktivierte Bern die Ausserbeziehungen der Schweiz sowohl auf der bilateralen als auch auf der multilateralen Ebene.¹² In diesem Kontext wurde im SIPOL B 1973 die ausgreifende, nach aussen aktive Komponente der Sicherheitspolitik festgeschrieben. Neu wollte die Schweiz einen Beitrag zur «Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens» leisten.¹³ Allerdings wurde der Charakter dieser Beiträge nicht weiter spezifiziert. Entsprechend zögerlich wurde der Ausbau der ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik bis zum Ende des Kalten Krieges vorangetrieben. In der Praxis beschränkte sich die Beiträge der Schweiz letztlich auf die traditionellen Guten Dienste, das humanitäre Völkerrecht sowie die Entwicklungszusammenarbeit, die neu ebenfalls in den Dienst der Sicherheitspolitik gestellt wurden.¹⁴

1.2 DIE 1990ER-JAHRE: WACHSENDER GESTALTUNGSWILLE – BESCHRÄNKTER HANDLUNGSSPIELRAUM

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich das strategische Umfeld markant. Neu beschäftigte sich die sicherheitspolitische Debatte in der Schweiz mit Bürgerkriegen auf dem Balkan, humanitären Katastrophen in Afrika und grenzüberschreitenden Risiken wie der Verbreitung

11 Daniel Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre* (Zürich: NZZ, 2011); Daniel Möckli, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall* (Zürich: ETH Zürich, 2000).

12 Philip Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–1983: Einfluss durch Neutralität* (München: Oldenbourg, 2014).

13 Bundesrat, *SIPOL B 73*, 116.

14 Jon A. Fanzun / Patrick Lehmann, *Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik*, Nr. 57 (Zürich: ETH, 2000), 66–70, 99–126, 179–212, 271–286.

von Massenvernichtungswaffen und der Ausweitung der organisierten Kriminalität. Gleichzeitig entwickelten die multilateralen Sicherheitsinstitutionen neuen Schwung: Die Blockade des kollektiven Sicherheitssystems der UNO schien Geschichte zu sein. In der «Agenda für den Frieden» formulierte die UNO einen multilateralen Rahmen für die zivile und militärische Friedensförderung, global abgestützt auf den «Washington Konsensus» und das westliche Narrativ einer liberalen Ordnung. Auch auf der regionalen Ebene konzentrierten sich die westlichen Staaten auf die Etablierung einer integrativen und liberalen europäischen Sicherheitsordnung. Zum Ausdruck kam dies in der Verabschiedung der Pariser Charta der KSZE sowie der schrittweisen Vertiefung und Erweiterung der europäischen Sicherheitsinstitutionen, der Nato (mit der Partnerschaft für den Frieden, PfP) und der EU (mit der Entwicklung einer gemeinsamen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik).¹⁵ Alternative sicherheitspolitische Ordnungsvorstellungen rückten in den Hintergrund und entsprechend stieg der sicherheitspolitische Kooperations- und Integrationsdruck auf die Schweiz.

In diesem neuen strategischen Kontext verstärkte die Schweiz ihr Engagement im aussensicherheitspolitischen Bereich schrittweise. Auf der Ebene der Politikgestaltung erweiterte der Sicherheitspolitische Bericht 1990 (SIPOL B 90) die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz um einen «Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa».¹⁶ Nur wenig später reduzierte der Aussenpolitische Bericht 1993 die Neutralität auf ihren militärischen Kern und ergänzte die aussenpolitischen Ziele um die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden.¹⁷ In Rahmen der praktischen Umsetzung erhöhte die Schweiz in den darauffolgenden Jahren ihr aussensicherheitspolitisches Engagement. Mit der Übernahme des OSZE-Präsidiums und dem Beitritt zur PfP erweiterte

15 Andreas Wenger, «Europe and NATO and Their Role in the Twenty-first Century», in: Robert J. McMahon / Thomas W. Zeiler (Hrsg.), *Guide to U.S. Foreign Policy: A Diplomatic History* (New York: CQ Press, 2012), 487–502.

16 Bundesrat, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel* (Bericht 90), 1.10.1990.

17 Bundesrat, *Bericht über die Aussenpolitik der 90er Jahre*, 29.11.1993. Zur Einordnung vgl. Christian Nünlist, «Neutrality for Peace: Switzerland's Independent Foreign Policy», in: Heinz Gärtner (Hrsg.), *Neutrality from Cold War to Engaged Neutrality* (Lanham: Lexington Books, im Erscheinen).

die Schweiz 1996 ihr multilaterales Sicherheitsengagement.¹⁸ Gleichzeitig stärkte Bern die Rüstungskontrollbemühungen der Schweiz in den Bereichen der humanitären Entminung und der Kleinwaffen.¹⁹ Wie die Ablehnung der Blauhelm-Initiative (1994), die ein Militärkontingent der Schweiz zugunsten von UNO-Friedenstruppen forderte, allerdings zeigte, blieb das verstärkte aussensicherheitspolitische Engagement zumindest mit Blick auf militärische Beiträge innenpolitisch umstritten.²⁰

Zehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die Frage der direkten institutionellen Mitgestaltung in der UNO respektive der EU zur zentralen aussensicherheitspolitischen Herausforderung. Auf konzeptioneller Ebene machte dies der Sicherheitspolitische Bericht 2000 (SIPOL B 2000) mit der Betonung der steigenden Bedeutung der multilateralen Sicherheitskooperation deutlich.²¹ Auf globaler Ebene brachte der schweizerische UNO-Beitritt 2002 eine Klärung.²²

1993 reduzierte die Schweiz die Neutralität auf ihren militärischen Kern und ergänzte die aussenpolitischen Ziele um Sicherheit und Frieden.

Auf regionaler Ebene hingegen blieb der EU-Beitritt der Schweiz ein innenpolitisch umstrittenes strategisches Ziel des Bundesrats. Vorläufige Entlastung brachten vorerst die Bilateralen I (1999) und II (2004). Aus sicherheitspolitischer Perspektive zog dies allerdings ein Auseinanderdriften zwischen einer zunehmend europäisierten in-

18 Andreas Wenger et al., «Die Partnerschaft für den Frieden: Eine Chance für die Schweiz», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1997/98), 66–88; Christian Nünlist, «20 Jahre Partnerschaft für den Frieden: Die Schweiz und die Gruppe der WEP-5», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2015), 19–40.

19 Marcel Gerber, «Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999), 77–98; Martin Dahinden, «Die Schweiz und die Ächtung der Personenminen», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2003), 105–127.

20 Bruno Lezzi, «Der Kampf für Blauhelme im Rückblick: Neutralitätsparole gegen moderne Sicherheitspolitik», in: *NZZ*, 6.8.2013; Kurt R. Spillmann et al., «Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen», in: *Bulletin zur schweizerischen Aussenpolitik* (1999), 9–34.

21 Bundesrat, *Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz* (SIPOL B 2000), 7.6.1999. Vgl. Jon A. Fanzun / Andreas Wenger, «Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2000), 9–43.

22 Daniel Trachsler, «Die Schweiz in der UNO: Mittendrin statt nur dabei», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2010), 121–156.

neren Sicherheit und einer weiterhin primär national orientierten Armee nach sich.²³

Im neuen Jahrtausend akzentuierten sich die Güterabwägungen zwischen einer global ausgerichteten Aussenwirtschaftspolitik und einer primär regional ausgerichteten Sicherheitspolitik. Die nach aussen aktive, ausgreifende Komponente der Sicherheitspolitik sah sich zunehmend in einem innenpolitischen Spannungsfeld gefangen zwischen integrationswilligen und auf Unabhängigkeit pochenden politischen Kräften. Integrationswillige Kräfte kritisierten aussensicherheitspolitische Nischenstrategien und forderten eine stärkere Ausrichtung und Integration der Schweizer Friedensförderung mit derjenigen der europäischen Nachbarstaaten.²⁴ Eine Mehrheit des Bundesrats hingegen sprach sich 2005 für eine Akzentverschiebung weg von einer einseitig auf Europa fokussierten hin zu einer verstärkt globalen Ausrichtung der Schweizer Aussenpolitik aus, womit eigenständige aussensicherheitspolitische Beiträge im Vordergrund standen.²⁵

1.3 DAS 21. JAHRHUNDERT: WACHSENDER GESTALTUNGSWILLE – WACHSENDER HANDLUNGSSPIELRAUM

Seit einigen Jahren befindet sich die globale und regionale Sicherheitsordnung in einer erneuten Transformationsphase. Dabei geht die Entwicklung in Richtung einer multipolaren Welt und einer zunehmend fragmentierten globalen politischen Ordnung. Strukturell der entscheidende Trend sind die Machtverschiebungen vom Westen in den Osten durch den Aufstieg Chinas. Offen ist die Frage, wie sich die Beziehungen zwischen den USA und China im Spannungsfeld zwischen ord-

23 Andreas Wenger, «Herausforderung Sicherheit: Eine Beurteilung der sicherheitspolitischen Grundlagen der Schweiz mit Blick auf die Zukunft», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2005), 11–22; ders., «Von Köln bis Nizza: Die Bedeutung der GSVP für die Schweiz», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2001), 99–124.

24 Karl Haltiner, «Vom schmerzlichen Verlieren alter Feindbilder: Bedrohungs- und Risikoanalysen in der Schweiz», in: Thomas Jäger / Ralph Thiele (Hrsg.), *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich* (Wiesbaden: VS Verlag, 2011), 39–58.

25 «Erweiterung der aussenpolitischen Pupillen», in: *NZZ*, 20.5.2005. Vgl. Daniel Möckli, «Aussenpolitik nach Calmy-Rey: Brennpunkte und Perspektiven», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 106 (2011).

nungspolitischer Konkurrenz und Kooperation entwickeln werden. Auf regionaler Ebene sind die Beziehungen zwischen Russland und Europa angespannt. Auch im Süden Europas machen sich unterschiedliche Vorstellungen von Staatlichkeit und Ordnung bemerkbar. Als Folge dieses ordnungspolitischen Wandels steigt der Anpassungsbedarf hinsichtlich Multilateralismus und globaler Regeln und Normen.²⁶

In diesem Umfeld haben sich die für die Schweiz relevanten sicherheitspolitischen Bedrohungen, Gefahren und Risiken erneut verändert. Auch geografisch weit entfernte Krisenherde können die Sicherheitsinteressen tangieren. Im Kontext eines Spannungsfeldes, das durch zunehmende geopolitische Friktionen und einem Ringen um einen neuen Multilateralismus geprägt ist, werden die zwischenstaatlichen Beziehungen in den so genannten «*Global Commons*» (See, Weltraum, Cyber) politisiert und militarisiert. Konflikte in diesen Räumen können zu Unterbrüchen in der Globalisierungsinfrastruktur führen. Negative Rückwirkungen auf Kommunikation-, Handel-, Energie- und Finanznetzwerke können auch die Versorgungssicherheit der Schweiz beeinträchtigen.²⁷

Auf regionaler Ebene manifestiert sich ein hybrides Gefahrenbild, von wiederkehrenden, teilweise internationalisierten Bürgerkriegen an der europäischen Peripherie. Diese wiederum werden überlagert durch grenzüberschreitende politische Gewaltphänomene wie Terrorismus, Extremismus/Radikalisierung oder organisierte Kriminalität. Diese Entwicklungen tangieren die Sicherheit der Schweiz aufgrund zweier Dynamiken: Anhaltende Instabilität an der europäischen Peripherie kann indirekte, meist nicht militärische Rückwirkungen auf die Schweiz haben in Form von krisenbedingten Migrationsströmen, Spannungen zwischen sozialen Gruppen oder Unterbrüchen in den Versorgungssystemen.²⁸ Darüber hinaus steigt aufgrund der Technologieentwicklung

26 Andreas Wenger, «Europäische Sicherheit nach der Zäsur von 2014», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 177 (2015).

27 Heiko Borchert, «Von den Chinesen lernen», in: *NZZ*, 15.2.2012.

28 Alexander Lusenti / Lisa Watanabe, «Irreguläre Einwanderung als Herausforderung für Europa», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 162 (2014); Roderick Parkes, *Integrating EU Defence and Migration Policies in the Mediterranean*, *FRIDE Working Paper* Nr. 125 (Madrid: FRIDE, 2014).

das Gewaltpotenzial, das nicht-staatliche Akteure gegen Schweizer Bürger und Einrichtungen im In- und Ausland richten können.²⁹

Die Rückkehr der Geopolitik und Rivalitäten zwischen den Grossmächten führte zwar zu einer Rückkehr von exklusiven Krisenmanagementformaten wie der Normandie-Gruppe in der Ukraine-Krise oder russisch-amerikanischen Verhandlungen im Syrienkonflikt. Insgesamt wachsen aber auch die Handlungsspielräume für eigenständige aussen sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz. Im Kontext geopolitischer Spannungen und eines blockierten Multilateralismus steigt *erstens* die Bedeutung von regionalen, minilateralen und bilateralen Lösungsansätzen. Gleichzeitig wächst auch der Spielraum für eigenständige Initiativen, Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern und Vermittlungsaktivitäten zwischen

Gleichzeitig wächst der Spielraum für eigenständige Initiativen, Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern und Vermittlungsaktivitäten.

heterogenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Aufgrund hoher Komplexität und wachsender Verflechtung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme steigt

zweitens der Steuerungsbedarf zunehmend globalisierter und technisierter Politikfelder. Damit verbunden ist die Notwendigkeit einer wissenschaftsbasierten Regulierung dieser Systeme, welche die Anstrengungen des öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektors berücksichtigt. Der Wandel grenzüberschreitender und oftmals diffuser Sicherheitsprobleme erfordert *drittens* eine aktive Politikgestaltung auf der internationalen Ebene. An diesem Prozess zur Etablierung regelbasierter «Best Practices» zur Bewältigung globaler Sicherheitsfragen kann sich auch die Schweiz beteiligen.

Im aktuellen, stark fragmentierten internationalen Umfeld ist die Nachfrage nach dem besonderen Profil der Schweiz als Nichtmitglied von EU und Nato und unparteiischem Brückenbauer ohne koloniale Vergangenheit zuletzt stark gestiegen. Dank Erfahrung und in den letzten Jahrzehnten aufgebauter Kompetenz sowie einer dank breitem Aussennetz starken globalen Präsenz ergibt sich heute für die Schweiz die

29 Vgl. Christian Nünlist, «Kidnapping for Ransom zur Terrorismusfinanzierung», in: *GSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 141 (2013).

Chance, mit ihrer Aussensicherheitspolitik globale Verantwortung zu übernehmen. Dass die Stärkung der sicherheitspolitischen Beiträge der Aussenpolitik im Interesse der Schweiz ist und wie diese im Kontext einer umfassenden und vernetzten Sicherheitspolitik ausdifferenziert werden können, wird im Folgenden dargelegt.

2 DREI STRATEGISCHE PRIORITÄTEN

Die Schweizer Aussenpolitik ist ein breit gefächelter Politikbereich mit vielfältigen Aktivitäten. Er umfasst die Beziehungen sowohl zur EU und den europäischen Nachbarstaaten als auch zu den globalen Partnern und konzentriert sich inhaltlich auf die Förderung von Frieden und Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung und Wohlstand.³⁰ Was hier speziell interessiert, sind die sicherheitspolitischen Beiträge der Aussenpolitik zur Mitgestaltung des regionalen und globalen Umfelds der Schweiz. Diese lassen sich entlang der oben skizzierten konzeptuellen Überlegungen zu drei strategischen Komponenten bündeln: Eine *erste* Entwicklungslinie konzentriert sich auf Beiträge der Schweiz zusammen mit anderen Akteuren zur Krisen- und Konfliktbearbeitung. Eine *zweite* Entwicklungslinie umfasst das Engagement der Schweiz zusammen mit anderen Akteuren im Kontext einer Mitgestaltung globaler Sicherheitsnormen. Eine *dritte* Entwicklungslinie verweist auf die steigende Bedeutung einer flexiblen Interessenvertretung in multi- und minilateralen Gefässen der sicherheitspolitischen Kooperation.

Nicht nur das Verhältnis zwischen der Aussen- und der Sicherheitspolitik verdient vermehrte Aufmerksamkeit, auch der Zusammenhang zwischen den konkreten Beiträgen der Schweiz zu Frieden und Sicherheit und der generellen Interessenvertretung der Schweiz im multilateralen, minilateralen und bilateralen Rahmen ist bedeutungsvoll für das Land. Mit ihren Beiträgen zu Frieden und Sicherheit in der Welt demonstriert die Schweiz ihren Willen, zusammen mit anderen Akteuren Verantwortung für eine stabile und regelbasierte internationale Ordnung übernehmen zu wollen. Dies erhöht die Glaubwürdigkeit ihrer Aussenpolitik insgesamt und trägt zu einem positiven Bild der Schweiz im Ausland bei, was wiederum ihre Standortattraktivität erhöht. Darüber hin-

30 Bundesrat, *Aussenpolitische Strategie 2016–2019*, 1.

aus kann sich die Schweiz im Kontext ihrer aussensicherheitspolitischen Aktivitäten ein Netzwerk von Kontakten erarbeiten, auf das zurückgegriffen werden kann, wenn es um Einfluss hinsichtlich politischer Positionierungsfragen oder konkrete diplomatische Initiativen zugunsten spezifischer Interessen des Landes geht.

2.1 KRISEN- UND KONFLIKTBEARBEITUNG: EIGENSTÄNDIGE BEITRÄGE, AKTIVE POLITIKENTWICKLUNG

Eigenständige und aktive Beiträge der Schweiz zur internationalen Krisen- und Konfliktbearbeitung entsprechen einer strategischen Priorität, weil im Kontext einer fragmentierten Weltordnung mit einer anhaltenden Häufung von Krisen und Konflikten zu rechnen ist. Politische Gewaltphänomene dürften sich in absehbarer Zeit weiterhin auf die europäische Peripherie konzentrieren. Sie tangieren aufgrund ihrer grenzüberschreitenden Rückwirkungen die Sicherheit in der Schweiz gleichwohl direkt und stellen die operationellen Instrumente der Sicherheitspolitik des Bundes, der Kantone sowie der Städte und Gemeinden vor neuartige Herausforderungen. Ein Beitrag zur Prävention und Stabilisierung dieser Krisen und Konflikte ist daher auch im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz.

Seit 9/11 pocht die Schweiz in den Bemühungen der Staatengemeinschaft gegen den globalen dschihadistischen Terrorismus stets auf Rechtsstaatlichkeit und die Beachtung von Menschenrechten.

Dieser Beitrag sollte sich an den traditionellen Prinzipien der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik (Neutralität, Solidarität, Disponibilität) und den Werten, Stärken und Interessen des Landes orientieren. In der Praxis kann er sich auf ein vielschichtiges Instrumentarium abstützen, das seit dem Ende des Kalten Krieges schrittweise entwickelt und ausgeweitet worden ist.

Aufgrund ihrer Erfahrungen und Kompetenzen ist die Schweiz *erstens* gut positioniert, um eigenständige Beiträge, die den Werten, Stärken und Interessen des Landes entsprechen, zur Prävention und Stabilisierung von politischen Gewaltkonflikten zu leisten. Die Arbeit in von Bürgerkriegen geplagten Regionen ist anspruchsvoll. Sie erfordert

das Engagement und den langen Atem vieler öffentlicher und privater Akteure. Mit den etablierten Aktivitäten in den Bereichen Mediation, Friedensförderung und Entwicklung trägt die Schweiz angemessen und nachhaltig zum Aufbau funktionierender Staatlichkeit und robusterer Gesellschaften bei. Der angestrebte Ausbau in der Mediation und Krisendiplomatie erfordert eine schrittweise Professionalisierung der Ressourcen und Kompetenzen und ein langfristiges Engagement. Dies gilt insgesamt für den Bereich der zivilen Friedensförderung, in dem sich die Schweiz als glaubwürdiger Nischenakteur gut etabliert hat. Zunehmend an Bedeutung gewinnt darüber hinaus das Zusammenspiel zwischen Entwicklung und Sicherheit. In fragilen Kontexten muss die Entwicklungszusammenarbeit den Risikofaktoren von politischen Gewaltkonflikten vermehrt Rechnung tragen.³¹

Die Schweiz ist *zweitens* ebenfalls gut positioniert, um gegen neuartige Herausforderungen wie dem globalen Terrorismus und dem politischen Extremismus einen aktiven Beitrag zur internationalen Politikentwicklung zu leisten. Es ist im Interesse der Sicherheit in der Schweiz, dass die sich etablierenden internationalen Lösungsstrategien den Normen und Interessen der Schweiz möglichst entsprechen. Seit 9/11 pocht die Schweiz in den Bemühungen der Staatengemeinschaft gegen den globalen dschihadistischen Terrorismus stets auf Rechtsstaatlichkeit und die Beachtung von Menschenrechten. Sie betont dabei auch immer die zentrale Rolle der UNO in der Terrorismusbekämpfung und hat die Rhetorik eines «Krieges gegen den Terrorismus» beharrlich vermieden. Der Fokus der Schweizer Strategie zur Terrorismusbekämpfung vom September 2015 liegt vielmehr klar auf der Prävention und konkreten Massnahmen zur Verhinderung von gewalttätigem Extremismus in den Bereichen Bildung und (Jugend-)Arbeitslosigkeit, Integration, Religionen, Sozialhilfe sowie Kinder- und Erwachsenenschutz.³²

31 Matthias Bieri / Christian Nünlist, «Friedensförderung à la Suisse: Schweizerische Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert», in: *International: Die Zeitschrift für internationale Politik* 4 (2013), 43–48; Daniel Trachsler, «Sicherheit und Entwicklung», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 40 (2008); Simon Mason, «Lehren aus den Schweizer Mediations- und Fazilitationsdiensten im Sudan», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2006) 43–96; ders., «Combining Best, Good, and Emergent Practice», in: *nadelNews* Nr. 1 (2016), 3f.; Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

32 Bundesrat, *Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung*, 18.9.2015.

In der internationalen politischen Debatte über *Prevention of Violent Extremism* (PVE) betont die Schweiz die Bedeutung eines umfassenden, ganzheitlichen Ansatzes zur Verhinderung von gewalttätigem Extremismus, der die Bereiche Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte berücksichtigt. Sie positioniert sich damit auf der Seite der Befürworter einer «weichen Seite» in der Terrorismusbekämpfung und verwendet lieber den Begriff PVE statt des Ausdrucks *Countering Violent Extremism* (CVE), welcher dem Terrorabwehr-Denken näher ist.³³ Mit dem internationalen Genf stellt die Schweiz der Staatenwelt generell einen idealen Treffpunkt zur Verfügung, um den Aushandlungsprozess regelbasierter *Best Practices* zur Bewältigung globaler Sicherheitsfragen zu unterstützen.

2.2 MITGESTALTUNG GLOBALER SICHERHEITSNORMEN

Das Mitgestalten globaler Sicherheitsnormen entspricht einer strategischen Priorität, weil sich der sicherheitspolitische Steuerungsbedarf aufgrund der Komplexität der aktuellen Gefahrenlage und der enger werdenden Verflechtungen zwischen sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systemen markant erhöht hat. Als stark globalisiertes Land ist der Wohlstand, aber auch die Sicherheit der Schweiz von Unterbrüchen in den Globalisierungsinfrastrukturen direkt und indirekt betroffen. Die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft haben ein Interesse daran, dass der Zugang zu den *Global Commons* gesichert ist, moderne Technologien friedlich genutzt werden können, die Märkte stabil sind, resiliente Infrastrukturen zur Verfügung stehen und die globale Mobilität sicher und gut funktioniert.³⁴ Das Mitgestalten globaler Sicherheitsnormen ist daher auch im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz. Der Charakter der Beiträge sollte dabei dem traditionellen Engagement der Schweiz für die Stärkung des Völkerrechts entsprechen. Der Einsatz für eine regel- und normenbasierte Ordnung ist schon seit langem ein Schwerpunkt der Schweizer Aussensicherheits-

33 Owen Frazer / Christian Nünlist, «Countering Violent Extremismus in der Terrorismusbekämpfung», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 183 (2015).

34 Vgl. das Sonderheft *Globale öffentliche Güter: Die Globalisierung gestalten*, *Politorbis* Nr. 3 (2005).

politik.³⁵ In der Praxis fächern sich die sicherheitspolitischen Gouvernanz-Mechanismen auf und umfassen heute harte und weiche Normen, an deren Erarbeitung immer öfter öffentliche, private und zivilgesellschaftliche Akteure mitwirken.

Die Schweiz hat *erstens* ein Interesse daran, dass die Normen, die zur Nutzung der *Global Commons* – See, Weltraum, Cyber – entwickelt werden, den Werten und Interessen der Schweiz entsprechen. Es handelt sich um noch wenig regulierte Domänen, wobei die politischen Auseinandersetzungen um die Regulierung dieser Gebiete aufgrund ihrer gestiegenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung zunehmen. Als hochentwickeltes und stark von Technologie abhängiges Land ist ein gesicherter Zugang zu einem möglichst offenen Cyberraum im Interesse der Schweiz, womit ein eigenständiger Beitrag zur Entwicklung von Cyber(sicherheits)normen gefordert ist.³⁶ Aber auch der Weltraum ist von zunehmender sicherheitspolitischer Bedeutung für die Schweiz, da zivile Infrastrukturen und Dienstleistungen immer mehr von weltraumgestützten Daten und Systemen abhängig sind und auch die Polizei, die zivilen Einsatzkräfte, die Armee und der Nachrichtendienst zunehmend von kommerziellen und strategischen Weltraumdaten abhängen. Nun verfügt die Schweiz zwar über keine eigenen Weltraumsysteme. Als Gründungsmitglied der European Space Agency (ESA) setzt sich die Schweiz aber für eine friedliche Nutzung des Weltraums und gegen die Stationierung von Waffen im Weltall ein. Ein aktives Engagement der Schweiz mit Blick auf internationale Regulierung des Weltraums ist im Interesse der Schweiz, wobei das EDA die Beiträge und Bedürfnisse der unterschiedlichen Akteure bündeln und bei der Entwicklung eigener Initiativen auf das beträchtliche Wissen und die Kontakte der Forschung und Industrie zurückgreifen kann.³⁷

Die Schweiz hat *zweitens* ein Interesse daran, dass die friedliche Nutzung von *Dual-Use*-Technologien gefördert und das Risiko eines gewaltsamen Missbrauchs möglichst minimiert wird. Rüstungskontrolle,

35 Vgl. Fanzun/Lehmann, *Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge*, 179f.

36 Myriam Dunn Cavely, «Machtentfaltung im Cyberspace», in: *NZZ*, 29.3.2015.

37 Livio Pigoni, «Weltraum: Sicherheitspolitik in neuen Sphären», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 171 (2015); Bundesrat, *Revision der schweizerischen Weltraumpolitik*, 30.9.2008.

Abrüstung und Exportkontrolle sind daher im Interesse der Sicherheit der Schweiz. Zusammen mit anderen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren beteiligte sich die Schweiz an der Erarbeitung der Verbotskonventionen zu Personenminen und Streumunition und leistete innovative Beiträge zur Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen, den in Bürgerkriegen am häufigsten zur Anwendung kommenden Waffen.³⁸ Darüber hinaus leistet die Schweiz mit dem Labor Spiez qualitativ hochstehende Beiträge zur Durchsetzung und Weiterentwicklung der bestehenden Kontrollregime für atomare, konventionelle, chemische und biologische Technologien sowie für Raketentechnologie.³⁹ Nun ist bereits absehbar, dass die Herausforderungen der Regulierung von *Dual-Use*-Technologien weiter zunehmen werden, weil sich der naturwissenschaftliche und technologische Fortschritt rasant beschleunigt und weil immer mehr nicht-westliche Länder und nichtstaatliche Akteure Zugang zu *Dual-Use*-Technologien erhalten.⁴⁰ In neuen technischen Themenfeldern wie Drohnen, Robotik oder Nanotechnologie verfügt die Schweizer Industrie und Forschung über viel Wissen. Koordiniert durch das EDA können diese Stärken wiederum in internationale Normsetzungsprozesse eingebracht werden.⁴¹

Die Schweiz hat *drittens* ein Interesse an resilienten Märkten und Infrastrukturen. Dies ist auch von sicherheitspolitischem Interesse, weil die Schnittstellen zwischen Sicherheitspolitik und anderen Politikbereichen wie Gesundheit, Energie und Migration aufgrund der Globalisierung zunehmen. Herausforderungen wie Klimawandel, Energieversorgung oder Pandemie tangieren die Sicherheitspolitik insofern, als sie Auswirkungen auf politische Gewaltphänomene haben und/oder den Einsatz sicherheitspolitischer Mittel erfordern können.⁴² Eine aktive Mit-

38 Bundesrat, *Bericht über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz*, 30.11.2012. Vgl. auch Dahinden, *Schweiz und die Ächtung der Personenminen*, 105–127; Marcel Gerber, *Dynamisierung in einem wechselhaften internationalen Umfeld: Schweizer Rüstungskontrollpolitik nach dem Kalten Krieg* (Bern: Lang, 2006).

39 Federal Office for Civil Protection / Center for Security Studies, *Spiez Convergence: Report on the First Workshop 6–9 October 2014* (Spiez: Babs, 2014).

40 Pigni, *Weltraum*.

41 Matthias Bieri / Marcel Dickow, «Letale autonome Waffensysteme als Herausforderung», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 164 (2014). Vgl. auch «Jeder, der eine Drohne möchte, wird eine haben», in: *NZZ*, 29.3.2015.

42 Wenger et al., *Sicherheitspolitischer Bericht 2010*.

gestaltung multi- und minilateraler Gouvernanz-Mechanismen zur Sicherstellung robuster Finanz-, Energie- und Nahrungsmittelmärkte ist daher auch im Sicherheitsinteresse der Schweiz. Im Vordergrund stehen wiederum die Unterstützung internationaler Initiativen unter gleichgesinnten Staaten, Beiträge zur Politikentwicklung und damit verbunden die Koordination mit den relevanten öffentlichen, privaten und wissenschaftlichen Akteuren in der Schweiz.⁴³ Als zweites Beispiel kann auf die Beteiligung der Schweiz an der Ausarbeitung eines

**Ein innovatives
Beispiel einer aktiven
Mitgestaltung globaler
Normen ist die
Gesundheitsausenpolitik
der Schweiz, mit der
sie eine internationale
Vorreiterrolle einnimmt.**

neuen Rahmenwerks zur Minderung von Katastrophenrisiken anlässlich der dritten UNO-Weltkonferenz in Sendai/Japan hingewiesen werden. Die Zunahme von Katastrophen und Notlagen im Zuge des globalen Klimawandels erfordert neue Anstrengungen in diesem Bereich. Wiederum war dabei die Aufgabe des EDA, die breiten nationalen Kompetenzen im öffentlichen Sektor, der Industrie und der Wissenschaft zu bündeln.⁴⁴

Die Schweiz hat *viertens* ein Interesse an nachhaltiger Regulierung globaler Mobilität und durchlässiger Grenzen. Moderne und hochtechnisierte Gesellschaften wie die Schweiz haben ein ambivalentes Verhältnis zur globalen Mobilität. Sie nehmen Mobilität gleichzeitig wahr als Voraussetzung gesellschaftlicher Modernität und als Quelle von Unsicherheit mit Blick auf die organisierte Kriminalität, den globalen Terrorismus, die illegale Migration und/oder die Verbreitung ansteckender Krankheiten.⁴⁵ Der Erfolg der nationalen Anstrengungen zur Prävention und Bewältigung dieser grenzüberschreitenden Herausforderungen hängt stark vom regulatorischen Erfolg der internationalen Politik ab.

43 Andreas Wenger / Myriam Dunn Caveley / Jonas Hagmann, *Sicherheitspolitisches Gutachten zur Revision des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung* (Zürich: ETH Zürich, 2010).

44 Tim Prior / Florian Roth, «Internationale Katastrophen-Politik nach Sendai», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 173 (2015).

45 Matthias Leese / Stef Wittendorp (Hrsg.), *Security/Mobility* (Manchester: Manchester University Press, im Erscheinen).

Die aktive Unterstützung internationaler Initiativen zur Bewältigung unerwünschter, mit Mobilität von Personen, Gütern und Ideen zusammenhängender Sicherheitsphänomene ist damit auch im Sicherheitsinteresse der Schweiz. Ein innovatives Beispiel einer aktiven Mitgestaltung globaler Normen ist die Gesundheitsaussepolitik der Schweiz, mit welcher sie eine internationale Vorreiterrolle einnimmt. Die interdepartemental erarbeitete Strategie verknüpft Fragen der globalen Gesundheit mit dem Schutz vor Pandemien und einem weltweit gesicherten Zugang zu Medizinprodukten. Sie verbindet die Stärken der Schweiz in der Gesundheitsforschung und der Pharmaindustrie mit der humanitären Tradition in der Entwicklungszusammenarbeit. Auf diese Weise leistet die Schweiz einen kohärenten Beitrag zu einer globalen Gesundheitspolitik, die gleichzeitig die vielfältigen gesundheitspolitischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz berücksichtigt.⁴⁶

2.3 FLEXIBLE INTERESSENVERTRETUNG: FUNKTIONIERENDER MULTILATERALISMUS, EFFEKTIVER MINILATERALISMUS

Regelbasierte und in institutionell koordinierte Antworten auf globale Sicherheitsfragen sind im Interesse der Schweiz. Die Wahrung Schweizer Interessen im Ausland ist die Kernaufgabe der Aussenpolitik, auch mit

Für die Positionierung der Schweiz im europäischen Umfeld stellt die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU die Schlüsselfrage dar.

Blick auf die Abwehr politischer und militärischer Druckversuche aus dem Ausland. In diesem Zusammenhang setzt sich das Land auch für einen funktionierenden Multilateralismus ein. Auf der globalen Ebene konzentriert sich das Engagement der Schweiz auf die UNO als entscheidender multila-

teraler Anker der globalen Sicherheitsordnung. Die UNO bietet einen gewichtigen institutionellen Rahmen, um Beiträge zur Krisen- und Konfliktbearbeitung und zur Mitgestaltung globaler Sicherheitsnormen ein-

46 Schweizerische Eidgenossenschaft, *Schweizerische Gesundheitsaussepolitik* (Bern: Bunes-
presse, 2012). Vgl. Ilona Kickbusch et al. «Global Health Diplomacy», in: *Bulletin of the
World Health Organization* 85, Nr. 12 (2007).

zubringen.⁴⁷ Darüber hinaus kann und soll sich die Schweiz auch aktiv an der Reformdiskussion der UNO beteiligen. Die geplante Schweizer Kandidatur für einen Sitz im Sicherheitsrat bietet weitere Möglichkeiten für eine aktive Interessenvertretung.⁴⁸ Auf der regionalen Ebene konzentriert sich das sicherheitspolitische Engagement der Schweiz auf die OSZE, die aufgrund ihres «universellen» Charakters eine Plattform für den politischen Dialog zur Zukunft europäischer Sicherheit zwischen Russland und dem Westen bietet. Die erneute Übernahme des OSZE-Vorsitzes 2014 bot der Schweiz Gelegenheit, bei der Bewältigung der Ukrainekrise eine bedeutende Rolle einzunehmen.⁴⁹ Dieses Engagement gilt es weiterzuverfolgen, und mit eigenen Initiativen zur Stärkung der OSZE beizutragen. Mit dem so genannten «Ischinger-Panel», einem Expertenkomitee unter Leitung von Wolfgang Ischinger, das Ende 2015 einen Bericht über Folgen der Ukrainekrise für Europa vorlegte, hat die Schweiz die internationale Debatte über europäische Sicherheit nach der Zäsur der Krim-Annexion wieder massgeblich ins Rollen gebracht. Zudem haben die Schweiz, Deutschland, Österreich und Liechtenstein im Sommer 2015 beschlossen, als deutschsprachige Länder ihre OSZE-Politik untereinander zu koordinieren und harmonisieren.⁵⁰

Für die generelle Positionierung der Schweiz im europäischen Umfeld stellt die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU die Schlüsselfrage dar, da sie praktisch alle Politikfelder beeinflusst und sensible staatspolitische Fragen sowie wirtschaftliche Interessen tangiert. Aber auch aus sicherheitspolitischer Perspektive bildet

47 Trachsler, *Die Schweiz in der UNO*.

48 Bundesrat, *Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023/24*, 5.6.2015. Vgl. Simon Gemperli, «Schweiz prüft Kandidatur für UNO-Sicherheitsrat», in: *NZZ*, 13.8.2010.

49 Christian Nünlist, «Testfall Ukraine-Krise: Das Konfliktmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2014), 35–61. Vgl. auch Heidi Tagliavini, «Mediation in the Crisis in Eastern Ukraine up to 23 June 2015», in: *OSCE Yearbook* (2015), 217–227; Fred Tanner, «The OSCE and the Crisis in and around Ukraine: First Lessons for Crisis Management», in: ebd., 241–250; EDA, *Der Schweizer Bericht in der OSZE 2014: Schlussbericht*, 27.5.2015.

50 Petri Hakkarainen / Christian Nünlist, «Trust and Realpolitik: The OSCE in 2016», in: *Policy Perspective* 4, Nr. 1 (2016); Christian Nünlist, «Zurück im Geschäft: Die OSZE und Konflikte in Europas Nachbarschaft», in: *Global Governance Spotlight* 1 (2016); Fred Tanner, «Die Vorteile ziviler Missionen», in: *NZZ*, 4.9.2015. Österreich wird 2017 Deutschland als OSZE-Vorsitz ablösen.

die EU ein wichtiger Bezugsrahmen für die Schweiz. Dies gilt nicht zuletzt für die innere Sicherheit und die Bewältigung der grenzüberschreitenden operationellen Herausforderungen in den Bereichen organisierte Kriminalität, globaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus sowie illegale Migration. Ein aktiver Beitrag zu funktionierenden europäischen Systemen in den Bereichen europäische Aussengrenzen, grenzüberschreitende Polizeikooperation, innere Sicherheit und Asylwesen sind im Interesse der Sicherheit in der Schweiz.⁵¹ Allein schon die geografische Lage inmitten von Europa lässt es darüber hinaus angezeigt erscheinen, dass die Schweiz ihre Beiträge zur Konfliktbearbeitung an der europäischen Peripherie in angemessener Form mit denjenigen ihrer Nachbarstaaten und der EU koordiniert. Dasselbe gilt auch für die Beiträge der Schweiz im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP).⁵²

Je stärker der traditionelle Multilateralismus an Grenzen stösst, desto wichtiger werden neue Formen globaler Koordination. Minilaterale Kooperationsformen können Multilateralismus nicht ersetzen, aber ergänzen. Gleichgesinnte Länder können zusammen eine Vorreiterrolle spielen, Schwung in die internationale politische Agenda bringen und ein ambitionierteres Programm anvisieren.⁵³ Innerhalb der PfP engagiert sich die Schweiz beispielsweise seit rund fünf Jahren innerhalb der informellen PfP-Gruppe *Western European Partners* (WEP) zusammen mit Österreich, Schweden, Finnland, Irland und Malta erfolgreich dafür, eine wertgeleitete Sicht zu Themen wie dem Umgang mit privaten Sicherheitsfirmen, dem Schutz von Zivilisten in Konflikten oder der Umsetzung der UNO-Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit in die Nato zu tragen.⁵⁴

Daraus ergeben sich für die Schweiz neue Möglichkeiten, um die sicherheitspolitische Politik aktiv mitzugestalten. Aufgrund ihrer po-

51 Gert-Joachim Glaessner / Astrid Lorenz (Hrsg.), *Europäisierung der inneren Sicherheit* (Wiesbaden: VS, 2005).

52 Christian Nünlist, «Die Schweiz und der Wandel der Nato-Partnerschaftspolitik, 1996–2016», in: *Politorbis* 61 (2016), 93–96; ders., «Switzerland and NATO: From Non-Relationship to Cautious Partnership», in: Andrew Cottey (Hrsg.), *The European Neutrals and NATO* (London: Palgrave Macmillan, im Erscheinen).

53 Klaus Dicke (ed.), *Wege multilateraler Diplomatie* (Baden-Baden: Nomos, 2015); Rainer Baumann, *Der Wandel des deutschen Multilateralismus* (Baden-Baden: Nomos, 2006).

54 Nünlist, *20 Jahre Partnerschaft für den Frieden*, 19–40.

litischen Kultur, die auf Ausgleich, Dialog und Mitbestimmung ausgerichtet ist, ist die Schweiz gut positioniert, um neue Formen des Regierens einzubringen. Auch sicherheitspolitisch relevante Normsetzungsprozesse sind heute nicht mehr ausschliesslich Sache öffentlicher Akteure. Private und zivilgesellschaftliche Akteure übernehmen eine zunehmend aktive Rolle, wenn es beispielsweise um die Erarbeitung von Cyber(sicherheits)normen geht. Die Koordination und Vermittlung an den Schnittstellen zwischen privaten, zivilen und öffentlichen Akteuren wird zunehmend zu einer zentralen Herausforderung sicherheitspolitischer Regulierung.⁵⁵ Dass die Schweizer Diplomatie in dieser Hinsicht auf einige Stärken des Landes zurückgreifen kann, wird im nächsten Kapitel skizziert.

3 FÜNF PRINZIPIEN DER UMSETZUNG: EINE NACH INNEN UND AUSSEN GLAUBWÜRDIGE AUSSENSICHERHEITSPOLITIK

Mit Blick auf die konkrete Umsetzung der drei skizzierten strategischen Prioritäten werden im Folgenden *fünf Prinzipien* herausgearbeitet, die eine nach innen und aussen glaubwürdige Aussensicherheitspolitik ermöglichen sollen. Wichtig für die innenpolitische Abstützung der ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik ist *erstens*, dass diese den Werten der Schweiz und dem Selbstverständnis ihrer Bevölkerung entsprechen. Dazu zählen inklusive politische Institutionen, die auf Machtteilung, Rechtssicherheit, Kompromiss und demokratische Mitbestimmung ausgerichtet sind, sowie gesellschaftliche Institutionen, die durch kulturelle Vielfalt, soziale Integration von Minderheiten und ein humanitäres Selbstverständnis geprägt sind.⁵⁶ Auch die Neutralität ist ein Element der politischen Identität des Landes. Angesichts der kulturellen, sprachlichen und religiösen Vielfalt des Landes war sie schon immer ein Mittel der inneren Integration. Als flexibles Instrument der Aussenpolitik eines Landes, das sich im 19./20. Jahrhundert an geopolitischen Bruchlinien wiederfand, sicherte sie darüber hinaus

55 Andreas Wenger / Daniel Möckli, *The Untapped Potential of the Business Sector* (Boulder: Lynne Rienner, 2003).

56 Christian Nünlist, «Umdenken der neutralen Schweiz», in: Josef Braml et al. (Hrsg.), *Aussenpolitik mit Autokratien* (Berlin: De Gruyter, 2014), 246–255, hier 248 und 255.

die Unabhängigkeit und die eigenständige Handlungsfähigkeit der Regierung.⁵⁷ Auch im 21. Jahrhundert hat die Neutralität nichts von ihrer normativen Attraktivität eingebüsst, das zeigen die regelmässigen Meinungsumfragen zum aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild der Schweizer Bevölkerung.⁵⁸ Als völkerrechtliches

Die Neutralität kann die Glaubwürdigkeit der Schweiz als unabhängiger und unparteiischer Brückenbauer situativ sogar erhöhen.

Konzept steht die Neutralität einer aktiven Aussensicherheitspolitik gleichwohl nicht im Wege. Ihr völkerrechtlicher Kern will sicherstellen, dass das Land nicht in internationale (militärische) Konflikte hineingezogen wird und bedeutet im Wesentlichen Allianzfreiheit.

Mit Blick auf eine aktive Dialog-, Mediations- und Vermittlungspolitik kann sie die Glaubwürdigkeit der Schweiz als unabhängiger und unparteiischer Brückenbauer situativ sogar erhöhen.⁵⁹

Ein konzeptuell vorausschauender Auf- und Ausbau der ausgreifenden Komponente der Schweizer Sicherheitspolitik erfordert *zweitens*, dass er bezugnehmend auf die traditionellen Prinzipien der Schweizer Aussenpolitik angegangen wird und diese den sich verändernden inneren und äusseren Rahmenbedingungen anpasst werden. Dabei gilt es, die richtige Balance zwischen Kontinuität und Wandel zu finden, welche sowohl die innere als auch die äussere Glaubwürdigkeit der Beiträge zu Frieden und Sicherheit im Auge behält. Die Stabilisierung von schwachen Staaten, das Management grenzüberschreitender operationeller Herausforderungen und die Transformation globaler Institutionen und Normen sind allesamt langsame Prozesse, die einen langen Atem erfordern. Solidarität und Disponibilität bildeten den traditionellen Ausgangspunkt für die Beiträge der Schweiz zur Krisen- und Konfliktbearbeitung. Seit Mitte der 1990er-Jahre haben sich die Guten

57 Jürg Martin Gabriel, *Sackgasse Neutralität* (Zürich: ETH, 1997); Bundesrat, *Bericht zur Neutralität, Anhang zum Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren*, 29.11.1993. Vgl. auch Alois Riklin, «Neutralität am Ende? 500 Jahre Neutralität der Schweiz», in: *Zeitschrift für schweizerisches Recht* 125 (2006), 583–598.

58 Tibor Szvircev Tresch et al., *Sicherheit 2016: Aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend* (Zürich: ETH Zürich, 2016), 131.

59 Nünlist, *Neutrality for Peace*.

Dienste der Schweiz im Kontext eines vermehrten Engagements für die menschliche Sicherheit schrittweise erweitert.⁶⁰ Heute geht es darum, vermehrt Verantwortung zu übernehmen und das internationale Sicherheitsumfeld aktiv mitzugestalten. Das Engagement zur Stärkung des Völkerrechts wiederum bildete den traditionellen Ausgangspunkt für die Mitgestaltung einer regelbasierten internationalen Ordnung. In einer globalisierten und vernetzten Welt, in der Sicherheitsfragen zunehmend auch private und zivilgesellschaftliche Akteure betreffen, haben sich die Gouvernanz-Mechanismen aufgefächert. Heute geht es um die aktive Mitgestaltung vielschichtiger Sicherheitsnormen zusammen mit Staaten, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Effiziente und effektive sicherheitspolitische Beiträge der Aussenpolitik erfordern *drittens* ein kohärentes Auftreten der Schweiz im multi-, mini- und bilateralen Rahmen. Sowohl bei der Krisen- und Konfliktbearbeitung als auch bei Mitgestaltung globaler Sicherheitsnormen gilt es die gesamten Stärken der Schweiz als hochentwickeltes Land einbringen und zwar unabhängig von sektoriellen Verwaltungsansprüchen. Kohärenz in der Politikgestaltung erfordert multidimensionale Lösungen, welche die wechselseitigen Abhängigkeiten und Synergiepotentiale zwischen sektoriellen Zielen miteinbeziehen. Dies wiederum setzt bei allen sicherheitspolitischen Instrumenten klare Konzepte und strategische Prioritäten voraus. Eine gezielte Interessenvertretung erfordert eine aktive Koordination der Kontakte mit dem Ausland. Dabei sind die Beiträge verschiedener staatlicher Ebenen ebenso zu koordinieren wie die Beiträge von privater und zivilgesellschaftlicher Seite.⁶¹ Das internationale Genf bietet der Schweiz eine ideale Plattform, um das internationale Sicherheitsumfeld mitzugestalten.⁶² Dies setzt allerdings voraus,

60 Daniel Trachsler, «Menschliche Sicherheit: Entstehung, Debatten, Trends», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 90 (2011); «Der zweite Frühling der Guten Dienste», in: *NZZ*, 28.1.2014; «Gute Dienste im neuen Kleid», in: *Neue Luzerner Zeitung*, 9.4.2016. Vgl. auch Didier Burkhalter, *Good Offices: A Swiss Speciality*, Valetta, 9.3.2016; Daniel Trachsler, «Gute Dienste: Mythen, Fakten, Perspektiven», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2004), 33–64.

61 Wenger, *Sicherheitspolitik*, 656–666. Vgl. zu Kohärenz und Konditionalität der Schweizer Aussenpolitik seit 1990 Jörg Künzi, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes* (Bern: Stämpfli, 2008), 513–540.

62 Bundesrat, *Botschaft zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat*, 19.11.2014. Vgl. auch Valentino Arico et al., *Das internationale Genf, ein Schweizer Trumpf, foraus-Diskussionspapier* Nr. 18 (2013).

dass sich das Land aktiv am sicherheitspolitischen Gestaltungsprozess der Staatengemeinschaft beteiligt.

Als führender Forschungsstandort ist es *viertens* im Interesse der Schweiz, bei der Entwicklung, Umsetzung und Evaluation ihrer aussensicherheitspolitischen Beiträge eng mit der Wissenschaft zusammenzuarbeiten. Aufgrund der technologischen Entwicklung und der Komplexität der sicherheitspolitischen Herausforderungen steigt die Bedeutung wissenschaftsbasierter Politikansätze. Aufgrund der Kompetenzen und Fähigkeiten der Schweizer Universitäten und Fachhochschulen stehen dabei Beiträge zur Politikentwicklung, zur Ausbildung und Kapazitätsentwicklung und zur Politikevaluation im Vordergrund. Zur Professionalisierung der internationalen Mediation bietet sich beispielsweise eine Zusammenarbeit für eine praxisorientierte Ausbildung an.⁶³ Die Ergebnisse der systematischen Erforschung von Friedensprozessen erlauben auch für die Praxis relevante Rückschlüsse, zum Beispiel darüber, wie der Zeitpunkt der Gespräche oder der Stil eines Mediators Einfluss hat auf einen Spannungsabbau oder das Zustandekommen eines Friedensabkommens oder wie die technische Qualität eines Abkommens Auswirkungen auf die Dauerhaftigkeit eines Friedens hat.⁶⁴ Auch die Technologieentwicklung, um ein anderes Beispiel zu nennen, bietet sowohl umfassende Chancen als auch neue Risiken mit Blick auf den Frieden und die Sicherheit in der Welt. Neue Sicherheitstechnologien tragen zum Schutz kritischer Infrastrukturen, zur Verbesserung des Katastrophenmanagements sowie zur Effizienzsteigerung von Nachrichtendiensten, Polizei und Armeen bei. Gleichzeitig bestehen Risiken, was die Verletzung von Freiheitsrechten oder die kriegerische Nutzung anbelangt. Auch bei der Entwicklung neuer Kontrollmechanismen scheint eine enge Zusammenarbeit zwischen Politik und Forschung erfolgversprechend.

63 Burkhalter, *Welche Aussenpolitik?* (vgl. Fn. 3).

64 Constantin Ruhe, «Anticipating Mediated Talks: Predicting the Timing of Mediation with Disaggregated Conflict Dynamics», in: *Journal of Peace Research* 52, Nr. 2 (2015), 243–257; Ramzi Badran, «Intrastate Peace Agreements and the Durability of Peace», in: *Conflict Management and Peace Science* 31, Nr. 2 (2014), 193–217; Cyle C. Beardsley et al., «Mediation Style and Crisis Outcomes», in: *Journal of Conflict Resolution* 50, Nr. 1 (2006), 58–86.

Als hochentwickelter Staat ist es *fünftens* im Interesse der Schweiz, bei der Mitgestaltung des sicherheitspolitischen Umfeldes auch auf die Beiträge einer innovativen Industrie und einer lebendigen Zivilgesellschaft zurückzugreifen. So wird beispielsweise die Entwicklung von Normen im Cyberbereich auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren vorangetrieben. Die in Genf ansässige Stiftung «ICT4peace» etwa wurde ursprünglich als Schweizer Beitrag zum zweiten Welt-Informationsgipfel der UNO 2005 als Internetplattform ins Leben gerufen, auf der Experten Ideen und Wissen austauschen konnten, wie neue Informations- und Kommunikationstechnologien zur Friedensförderung eingesetzt werden konnten.⁶⁵ Auch im Bereich der Mediation und Friedensförderung engagieren sich viele zivilgesellschaftliche Akteure (etwa das *Centre for Humanitarian Dialogue* oder *Swisspeace*) und Netzwerke wie das vom EDA finanzierte *Mediation Support Network*.⁶⁶ Die Industrie wiederum ist ein wichtiger Partner bei der Entwicklung und dem Unterhalt von Sicherheitstechnologien, sei dies in der Pharmaindustrie, bei der Überwachung, der Datenanalyse, der Fernerkundung oder der satellitengestützten Navigation. Nicht zu übersehen ist die Bedeutung privater Akteure darüber hinaus für den Schutz kritischer Infrastrukturen oder wirtschaftliche Landesversorgung. Hier kennt die Schweiz auch im internationalen Vergleich innovative Beispiele der engen Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor (zum Beispiel die Melde- und Analysestelle Informationssicherung «Melani»⁶⁷ oder die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung⁶⁸).

65 «Mit Technologie zum Frieden», in: *Swissinfo*, 23.2.2005.

66 Vgl. www.mediationsupportnetwork.net. Dieses Netzwerk wird vom CSS und von Swisspeace koordiniert.

67 In der Melde- und Analysestelle Informationssicherung «Melani» arbeiten Partner zusammen, die im Umfeld der Sicherheit von Computersystemen und des Internets sowie des Schutzes der schweizerischen kritischen Infrastrukturen tätig sind. MELANI richtet sich an private Computer- und Internetbenutzer sowie an kleinere und mittlere Unternehmen der Schweiz. Vgl. www.melani.admin.ch.

68 Alfred Fliessenkämper, «Die Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung im Lichte veränderter weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen», in: *Die Volkswirtschaft* 11 (2010), 24–27. An der Schnittstelle zwischen Staat und Wirtschaft arbeiten ein kleiner professioneller Bundesstab, das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) mit 300 Milizvertretern aus der Privatwirtschaft und verschiedenen Verwaltungszweigen zusammen.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Im 21. Jahrhundert hat die ausgreifende Komponente der Schweizer Sicherheitspolitik eine markante Aufwertung erfahren. In einer fragmentierten und sich im Umbruch befindenden internationalen Sicherheitsordnung haben sich letztlich die Handlungsspielräume für eine aktive Mitgestaltung des sicherheitspolitischen Umfelds für die Schweiz erweitert. Aufgrund der engen internationalen Vernetzung und Verflechtung können auch geografisch weit entfernte Krisenherde aufgrund des komplexen und dynamischen Charakters aktueller Bedrohungen eine Rückwirkung auf die Sicherheit der Schweiz haben. Weil diese grenzüberschreitenden Herausforderungen die traditionelle organisatorische Trennung zwischen äusserer und innerer Sicherheit transzendieren, hängt die Sicherheit der Schweiz immer enger zusammen mit eigenständigen Beiträgen des Landes zu Frieden und Sicherheit in Europa und in der Welt.

Drei strategische Prioritäten bieten sich für die künftige Schweizer Aussensicherheitspolitik an: *Erstens* eigenständige, innovative Beiträge der Schweiz zur internationalen Krisen- und Konfliktbearbeitung mit Fokus auf Mediation, menschliche Sicherheit, Fragilität und Prävention von gewalttätigem Extremismus. *Zweitens* das Mitgestalten globaler Sicherheitsnormen wie der Zugang zur den *Global Commons*, die friedliche Nutzung moderner Technologie, stabile Märkte und gesicherte Mobilität. *Drittens* die flexible Interessenvertretung durch den Einsatz der Schweiz für einen funktionierenden Multilateralismus und einen effektiven Minilateralismus in Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern. Diese moderne Schweizer Aussensicherheitspolitik wird dann nach innen und aussen glaubwürdig sein, wenn sie sich an Schweizer Werten orientiert, traditionelle Konzepte weiterentwickelt und über Departemente und Staatsebenen hinweg koordiniert und kohärent umgesetzt wird. Mit Blick auf Politikentwicklung, Politikevaluation sowie Ausbildung und Kapazitätsentwicklung muss sie wissenschaftsbasiert sein und das Potenzial der innovativen Schweizer Industrie und der lebendigen Schweizer Zivilgesellschaft berücksichtigen.

Im Unterschied zum Kalten Krieg und den vermeintlich «goldenen» Jahren des sicherheitspolitischen Aufbruchs der Schweiz nach 1990 ist der Handlungsspielraum für eine derartige moderne Schweizer Aussensicherheitspolitik im 21. Jahrhundert grösser geworden. Eine pragma-

tische, eigenständige und bürgernahe Aussensicherheitspolitik, die den Werten der Schweiz und dem Selbstverständnis ihrer Bevölkerung entspricht, ist letztlich innenpolitisch mehrheitsfähig. Die spürbare Aufwertung der sicherheitspolitischen Beiträge der Aussenpolitik seit dem Ende des Kalten Krieges ist im Interesse der Schweiz und verdient es, fortgesetzt und weiter entwickelt zu werden.