

Bulletin 2019 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Edited Volume**Author(s):**

Clayton, Govinda Daniel ; Haas, Michael; Hofstetter, Julia; Larsen, Henrik Boesen Lindbo ; Lieberherr, Boas ; Merz, Fabien ; Thränert, Oliver ; Vuille, Annabelle; Wiehler, Claudia ; Zogg, Benno 

Publication date:

2019

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000382199>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

BULLETIN 2019

ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Herausgeber: Oliver Thränert und Benno Zogg
Serienherausgeber: Andreas Wenger
Center for Security Studies (CSS), 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 2019: Oliver Thränert und Benno Zogg
Serienherausgeber Bulletin: Andreas Wenger
Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich

© 2019 ETH Zürich
Center for Security Studies (CSS)
Haldeneggsteig 4, IFW
CH-8092 Zürich
E-Mail: zogg@sipo.gess.ethz.ch

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

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

Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni
Lektorat: Andrin Hauri, Julian Kamasa, Oliver Thränert, Benno Zogg
Übersetzung: Interserv, Zürich
Foto auf Seite 13: VBS

ISSN 1024-0608
ISBN 978-3-905696-69-1

BULLETIN 2019 ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
Avant-propos	9

INTERVIEW

«Es ist oft sehr schwierig, politisch kontroverse Themen sorgfältig aufeinander abzustimmen. Aber wir versuchen es immer wieder.»	13
<i>Interview mit Pálvi Pulli, Chefin Sicherheitspolitik des VBS</i>	

AKTUELLE DISKUSSION

Trends in der Streitkräfteentwicklung kleiner Staaten	33
<i>Von Michael Haas und Annabelle Vuille</i>	
Die Schweiz und die NATO: neue Konvergenz	55
<i>Von Henrik Larsen</i>	
Die digitale Transformation der Friedensförderung	75
<i>Von Julia Hofstetter und Boas Lieberherr</i>	
Das Dilemma im Umgang mit im Ausland festgehaltenen westlichen Dschihadreisenden	101
<i>Von Fabien Merz</i>	

AUS DEM CSS

Waffenstillstände in Bürgerkriegen: ein globaler Datensatz	123
<i>Von Claudia Wiehler und Govinda Clayton</i>	
Studie zu Entwicklungen Dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz	125
<i>Von Fabien Merz</i>	
Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren	129

VORWORT

Die internationalen Beziehungen sind seit einigen Jahren von zunehmender Fragmentierung, Rivalitäten zwischen grossen Mächten – namentlich zwischen den USA, China und Russland – und einer Erosion etablierter multilateraler Foren geprägt. Globalisierung, technologischer Wandel und Klimaveränderungen schreiten indes weiter fort. Staatliche Fragilität ist zugleich vielerorts weiterhin ein drängendes Problem, vor allem in Afrika. Diesen Herausforderungen versucht die internationale Gemeinschaft beispielsweise mit den nachhaltigen Entwicklungszielen, der Agenda 2030, zu begegnen.

Die Veränderungen im globalen Gefüge betreffen auch die Schweiz. Bereits das letztjährige Bulletin hatte sich einiger der daraus resultierenden Aspekte angenommen, beispielsweise mit Beiträgen zur Cybersicherheit und «*Predictive Policing*» im Bereich Technologie sowie Kapiteln zum Schweizer Engagement im geopolitisch umstrittenen Osteuropa und zur Rolle von Religion in Konflikten. Dieses Jahr beleuchtet das Bulletin, wie sich Staaten wie die Schweiz mit geringerem Einflusspotenzial als die Grossmächte in einem solchen Umfeld sicherheits- und verteidigungspolitisch organisieren. Zu diesem Themenkomplex gehören aktuelle Trends bei der Streitkräfteentwicklung kleinerer Staaten, die Beziehungen der Schweiz zur NATO, die Rolle neuer Technologien bei der Konfliktlösung und der Umgang mit radikalisierten, im Nahen Osten festgesetzten Staatsangehörigen.

Den oben beschriebenen Herausforderungen muss sich auch das Schweizer Verteidigungsdepartement (VBS) stellen. Im **Interview** mit dem Bulletin diagnostiziert **Botschafterin Pälvi Pulli**, Chefin Sicherheitspolitik im VBS, eine zunehmende Rohheit im Umgang zwischen den Grossmächten. Diese fordern die etablierten Spielregeln heraus, was auch Konsequenzen für die Schweiz hat. Die Grenzen zwischen Krieg und Frieden, aber auch zwischen Wirtschafts- und Sicherheitspolitik werden fließender. Angesichts dessen stellt Botschafterin Pulli in der Schweiz eine wachsende Erwartungshaltung hinsichtlich einer stärkeren Gestaltung der Sicherheitspolitik fest, auch vonseiten des Parlaments. Zudem gilt es, wichtige Herausforderungen der nächsten Jahre wie den Ersatz verschiedener militärischer Grosssysteme zu be-

wältigen. Fähigkeitsorientierten Ansätzen kommt dabei eine erhöhte Bedeutung zu.

Dieser Herausforderung nimmt sich auch das erste Kapitel des Bulletins an. **Michael Haas** und **Annabelle Vuille** beschreiben **Trends in der Streitkräfteentwicklung kleiner Staaten**. Diese sehen sich mit einem im Fluss befindlichen strategischen Umfeld konfrontiert. Mit begrenzten und kreativen Mitteln soll ein möglichst breites Spektrum von An- und Übergriffen abgeschreckt werden, auch durch den Einsatz neuer Technologien. Dabei erlebt das Konzept der «Gesamtverteidigung» mit Elementen von Diplomatie, Cybersicherheit und Schutz kritischer Infrastrukturen auch in Europa eine Renaissance. Haas und Vuille beschreiben drei grundsätzliche Optionen kleinstaatlicher Verteidigungsstrategien: «Breite vor Tiefe», «Stachelschwein» und «Abschreckung durch politische Kostenerhöhung».

Im zweiten Beitrag widmet sich **Henrik Larsen** den **Beziehungen zwischen der Schweiz und der NATO**. Er stellt fest, dass die Interessen manchmal konvergieren – beispielsweise beim Beitritt der Schweiz zur Partnerschaft für den Frieden und der Beteiligung an Stabilisierungsmissionen auf dem Balkan – und manchmal divergieren, beispielsweise beim Krieg gegen den Terror und mit der jüngsten erneuten Ausrichtung der Atlantischen Allianz auf die Abschreckung Russlands. Es zeichne sich aber wieder eine mögliche stärkere Konvergenz ab: Die Schweiz wie auch die NATO sehen sich mit Bedrohungen durch Cyberangriffe und neuen Technologien konfrontiert. Dies könnte gemeinsame Ansätze fördern, um die Resilienz von kritischen Infrastrukturen, von Bevölkerungen, und gemeinsame Normen zu stärken.

Neue Technologien finden aber nicht nur in Verteidigungsstrategien Anwendung. Im dritten Kapitel befassen sich **Julia Hofstetter** und **Boas Lieberherr** mit strukturellen Herausforderungen, die sich bei der **Entwicklung und Integration neuer Technologien in der Friedensförderung** ergeben. Neue Technologien finden bereits heute Anwendung in allen Phasen der Friedensförderung. Oft wird ihr Potenzial aber nicht voll ausgeschöpft, ihre Anwendung bleibt ineffizient oder zieht unbeabsichtigte negative Konsequenzen mit sich. Hofstetter und Lieberherr zeigen auf, wie Friedensakteure strukturelle Probleme überwinden und ihre Gestaltungsrolle hinsichtlich Chancen und Risiken von «Friedens-technologien» besser wahrnehmen können.

Fabien Merz beleuchtet im vierten Beitrag das sicherheitspolitische **Dilemma im Umgang mit im Ausland festgehaltenen westlichen Dschihadreisenden** und ihren Familien. Hunderte von ihnen sollen allein in Nordsyrien festgehalten werden – darunter auch einige Schweizer Staatsangehörige. Ihren Herkunftsländern stehen zwei Optionen offen: die Betroffenen vor Ort zu belassen oder rückzuführen. Beide Optionen sind mit verschiedenen Schwierigkeiten sowie mit politischen und sicherheitsrelevanten Risiken verbunden.

Wie jedes Jahr stellen wir auch in dieser Ausgabe des Bulletins **Projekte des Center for Security Studies (CSS)** vor.

Govinda Clayton und **Claudia Wiehler** erläutern, dass Waffenstillstände in den meisten Bürgerkriegen ein Friedensabkommen begleiten, die Kenntnisse darüber jedoch erstaunlich gering sind. Deshalb hat das CSS 2016 ein Projekt zur Schaffung einer umfassenden **Datenbank zu Waffenstillständen** eingeleitet. Diese dient dem CSS als Grundlage für Länderberichte, die Informationen über Waffenstillstände und die damit zusammenhängenden Friedensprozesse vermitteln.

Fabien Merz beteiligte sich an einer 2019 unter Leitung von **Miryam Eser Davolio** (ZHAW) veröffentlichten Studie «Aktualisierte Bestandsaufnahme und **Entwicklungen dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz** – Aufdatierung einer explorativen Studie zu Prävention und Intervention». Die Analyse zeigt beispielsweise Herausforderungen und Ansätze im Strafvollzug, im Präventionsbereich und bei der Resozialisierung dschihadistisch radikalisierter Personen.

Wie gewohnt greifen wir damit hoch relevante Themen im Bereich schweizerischer Sicherheitspolitik auf. Redaktionsschluss dieser Ausgabe war der 15. Oktober 2019. Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre spannenden Beiträge, CSS-Direktor **Prof. Andreas Wenger** für seine Mitarbeit beim Interview mit Botschafterin Pálvi Pulli und seine vielfältigen Diskussionsbeiträge im Verlauf der Erstellung des Bulletins, Julian Kamasa und Andrin Hauri für ihre Unterstützung beim Lektorat und ganz besonders Miriam Dahinden-Ganzoni für effizientes und effektives Layouten. Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, wünschen wir eine anregende Lektüre!

*Oliver Thränert und Benno Zogg
Zürich, im November 2019*

AVANT-PROPOS

Depuis quelques années, les relations internationales sont marquées par une fragmentation croissante, des rivalités entre les grandes puissances (les États-Unis, la Chine et la Russie) et une érosion des forums multilatéraux établis. La mondialisation, la transformation technologique et le changement climatique continuent néanmoins de progresser. Dans le même temps, la fragilité des États et l'incertitude persistante restent des problèmes urgents en de nombreux endroits du monde, particulièrement en Afrique. La communauté internationale s'efforce de relever ces défis, notamment avec les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030.

Ces évolutions du contexte mondial touchent également la Suisse. Le bulletin de l'année dernière abordait déjà certaines de leurs conséquences, avec des contributions sur la cybersécurité et la police prédictive, dans le domaine des technologies, et des chapitres sur l'engagement de la Suisse en Europe de l'Est, région objet d'une controverse géopolitique, et sur le rôle de la religion dans les conflits. L'édition de cette année se penche sur la façon dont des États comme la Suisse, qui ont un potentiel d'influence plus limité que les grandes puissances, organisent leur politique de défense et de sécurité dans cet environnement. Les tendances actuelles du développement des forces armées dans les petits pays, les relations de la Suisse avec l'OTAN, le rôle des nouvelles technologies dans la résolution des conflits et la gestion des ressortissants radicalisés détenus au Proche-Orient comptent parmi les aspects traités.

Ce sont autant de défis auxquels le Département fédéral de la défense (DDPS) doit également s'atteler. Dans un **entretien** accordé au bulletin, **l'ambassadrice Pälvi Pulli**, responsable de la politique de sécurité du DDPS, fait état d'une rudesse croissante dans les relations entre les grandes puissances. Celles-ci remettent en question toutes les règles du jeu établies, ce qui a également des conséquences pour la Suisse. Les frontières entre guerre et paix, mais aussi entre politique économique et politique de sécurité, sont de plus en plus floues. Dans ce contexte, Pälvi Pulli constate une attente grandissante en Suisse en faveur d'un renforcement de la politique de sécurité, y compris de la part du Parlement. D'autres défis de taille se profilent pour les prochaines années, notamment le remplacement de plusieurs grands systèmes militaires. Les

approches axées sur les capacités revêtent une importance accrue dans ce domaine.

Le premier chapitre du bulletin examine ce défi. **Michael Haas** et **Annabelle Vuille** brossent les **tendances du développement des forces armées dans les petits pays**. Ceux-ci sont, en effet, confrontés à un environnement stratégique qui évolue rapidement. En déployant des moyens limités et créatifs, ils devraient parvenir à décourager un large éventail d'offensives et d'agressions possibles, notamment grâce aux nouvelles technologies. Le concept de «défense générale», qui intègre des éléments de diplomatie, de cybersécurité et de protection des infrastructures critiques, connaît une renaissance, particulièrement en Europe. Michael Haas et Annabelle Vuille décrivent trois options fondamentales qui s'offrent aux petits États pour leurs stratégies de défense: la «supériorité à tous les niveaux», la «stratégie du porc-épic» et la «dissuasion par la sanction».

Dans un deuxième article, **Henrik Larsen** se penche sur les **relations entre la Suisse et l'OTAN**. Il constate que les intérêts des deux parties sont parfois convergents (lorsque la Suisse adhère au Partenariat pour la paix et participe à des missions de stabilisation dans les Balkans, par exemple) et parfois divergents (notamment dans la guerre contre le terrorisme et la récente réorientation de l'Alliance atlantique vers la dissuasion vis-à-vis de la Russie). Un point de convergence plus fort semble toutefois se redessiner: la Suisse et l'OTAN sont toutes deux confrontées aux menaces liées aux cyberattaques et aux nouvelles technologies. Cela pourrait favoriser des approches communes pour renforcer la résilience des infrastructures critiques, des populations et des normes partagées.

Les applications des nouvelles technologies ne se limitent pas à la défense. Dans le troisième chapitre, **Julia Hofstetter** et **Boas Lieberherr** présentent les opportunités et les défis associés à **l'intégration des nouvelles technologies dans la résolution des conflits**. Les nouvelles technologies sont déjà utilisées aujourd'hui dans toutes les phases de la consolidation de la paix. Souvent, cependant, leur potentiel n'est pas pleinement exploité, leur application reste inefficace ou entraîne des conséquences négatives involontaires. Hofstetter et Lieberherr montrent comment les acteurs de la paix peuvent surmonter les problèmes structurels et mieux assumer leur rôle en façonnant les opportunités et les risques des technologies de paix.

Dans le quatrième article, **Fabien Merz** met en lumière le **dilemme de la gestion des djihadistes occidentaux détenus** et de leurs familles. Rien que dans le nord de la Syrie, des centaines d'entre eux seraient retenus – dont de nombreux ressortissants suisses. Leurs pays d'origine ont essentiellement deux options: laisser les personnes concernées sur place ou les rapatrier. Chacune des deux options entraîne toute une série de difficultés ainsi que de risques politiques et sécuritaires.

Comme chaque année, nous présentons également dans ce bulletin les **projets du Center for Security Studies (CSS)**.

Govinda Clayton et **Claudia Wiehler** expliquent que dans la plupart des guerres civiles, les accords de paix s'accompagnent d'un cessez-le-feu. Or, les connaissances sur cette question sont étonnamment limitées. C'est pourquoi le CSS a lancé en 2016 un projet visant à créer une **base de données complète sur les cessez-le-feu**. Le CSS s'appuie sur cette base pour élaborer des rapports nationaux qui fournissent des informations sur les cessez-le-feu et les processus de paix associés.

Fabien Merz a participé à une étude publiée en 2019 sous la direction de **Miryam Eser Davolio** (ZHAW) et intitulée «État des lieux et évolution de la **radicalisation djihadiste en Suisse**: actualisation d'une étude exploratoire assortie de recommandations pour la prévention et l'intervention». Cette analyse met notamment en relief les défis rencontrés et les approches adoptées dans le système pénitentiaire, dans le domaine de la prévention et pour la réinsertion.

Comme à l'accoutumée, nous abordons des questions politiques et de sécurité qui revêtent une importance capitale pour la Suisse. La date limite pour la rédaction de ce numéro était le 15 octobre 2019. Nous remercions l'ensemble des auteur·es pour leurs contributions de grand intérêt, le **professeur Andreas Wenger**, directeur du CSS, pour son concours à l'entretien avec l'ambassadrice Pálvi Pulli et ses nombreuses contributions au débat tout au long de l'élaboration de ce bulletin, Julian Kamasa et Andrin Hauri pour leur aide à la révision et Miriam Dahinden-Ganzoni pour son efficacité à la mise en page. Nous vous souhaitons, chères lectrices et chers lecteurs, une lecture stimulante!

*Oliver Thränert et Benno Zogg
Zurich, novembre 2019*

INTERVIEW

«ES IST OFT SEHR SCHWIERIG, POLITISCH KONTROVERSE THEMEN SORGFÄLTIG AUFEINANDER ABZUSTIMMEN. ABER WIR VERSUCHEN ES IMMER WIEDER.»

*Interview mit Pälvi Pulli,
Chefin Sicherheitspolitik des VBS*



Frau Botschafterin Pulli, können Sie bitte zunächst Ihren Aufgabenbereich als Leiterin Sicherheitspolitik im Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) umreissen?

Pälvi Pulli: Die Hauptaufgabe des Bereichs Sicherheitspolitik im VBS ist es, die Grundlagen zur Schweizer Sicherheitspolitik zu erarbeiten. Dazu gehören die Erstellung des Sicherheitspolitischen Berichts und weiterer konzeptioneller Grundlagen. Aber auch die laufende sicherheitspolitische Beurteilung und Begleitung von Geschäften sowie Projekten im VBS.

Welche Grundlagen meinen Sie konkret?

Ich meine etwa die Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung. Überdies stellen wir vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik Überlegungen zur Sicherstellung der Bestände von Armee und Zivilschutz an. Das sind zwei aktuelle Beispiele von konzeptionellen Arbeiten.

Gehört dazu auch die Begleitung von Projekten zur Neuanschaffung von Waffen?

Ganz genau. Der Bereich Sicherheitspolitik im Generalsekretariat wirkt grundsätzlich bei allen sicherheitspolitisch bedeutsamen Vorhaben des Departements und der Armee sowie des Bevölkerungsschutzes mit. Da

geht es um Beschaffungsprojekte wie etwa aktuell Air2030 zum Schutz der Bevölkerung vor Angriffen aus der Luft. Unsere Aufgabe ist es, diese Projekte aus der Optik der Schweizer Sicherheitspolitik zu beurteilen und zu begleiten.

Hat der Bereich Sicherheitspolitik im Generalsekretariat auch internationale Aufgaben?

Ja, wir sind sozusagen das kleine Aussendepartement des VBS, auch in enger Zusammenarbeit mit dem Bereich internationale Beziehungen der Verteidigung. Wir betreuen alle Aussenkontakte der Chefin VBS und bereiten sie auch inhaltlich vor. Ferner beraten wir alle Bereiche des VBS in internationalen Belangen.

Und wie steht es um die innere Sicherheit, kümmern Sie sich um die auch?

Ja. Wir kümmern uns um die Koordination mit den Kantonen in Belangen der Sicherheitspolitik. Der Sicherheitsverbund Schweiz ist organisatorisch bei uns angesiedelt. Schliesslich führt ein Kernteam des Bereichs Sicherheitspolitik die grossen Sicherheitsverbundübungen durch, und arbeitet dabei eng mit Partnerorganisationen von Bund und Kantonen zusammen.

Frau Botschafterin Pulli, Sie sind ja seit dem 1. April 2018 Chefin Sicherheitspolitik im VBS-Generalsekretariat. Sie waren aber früher schon einmal in VBS tätig. Was hat sich seither geändert? Was hat Sie nach Ihrer Rückkehr am meisten überrascht?

Es mag paradox klingen, aber überrascht hat mich die Kontinuität. Die Grundstruktur des Departements, die Aufgaben eines VBS-Generalsekretariats, die wandeln sich nicht sehr stark. Zudem die grosse personelle Kontinuität. Ich habe viele ehemalige Kolleginnen und Kollegen wieder getroffen. Und auch einige der Themen und Geschäfte haben sich nicht grundlegend geändert.

Gibt es auch Neues?

Ja, natürlich. Da sind vor allem die gestiegenen Erwartungen der Öffentlichkeit, der Politik und auch von Interessenverbänden. Sie alle fordern eine stärkere Gestaltung und Sichtbarkeit der Sicherheitspolitik ein.

Wie drückt sich das konkret aus?

Es wird gewünscht, dass sicherheitspolitische Grundlagenberichte öfter erstellt werden. Auch wird erwartet, dass sich der Bereich Sicherheitspolitik im VBS zu kontroversen Fragen äussert und stärker zur Politik- und Strategiegestaltung beiträgt. Das war vor zehn Jahren noch nicht der Fall.

War nicht Sicherheitspolitik in der Schweiz schon immer ein beliebtes Thema?

Das stimmt. Das hängt sicher mit dem Milizsystem zusammen. Grosse Teile der Bevölkerung haben wegen des Milizsystems direkte Erfahrungen oder Kontakt mit der Sicherheitspolitik und der Armee.

Was trägt weiter zum Interesse an Sicherheitspolitik bei?

Die sicherheitspolitische Lage insgesamt. Sie hat sich in den letzten Jahren verschlechtert, auch wenn dies teilweise eine subjektive Wahrnehmung ist, zumal die Öffentlichkeit heute besser informiert ist, insbesondere über negative Nachrichten. Zudem hat die Schweiz, die ja nicht Allianzmitglied oder EU-Mitglied ist, bestimmte Gestaltungsmöglichkeiten. Daraus ergibt sich wohl die Erwartung für eine stärkere Gestaltung der Sicherheitspolitik.

Das Parlament macht im Bereich Sicherheitspolitik viel mehr Gebrauch von seinen Mitwirkungsmöglichkeiten.

Auch das Parlament befasst sich nun vermehrt mit Sicherheitspolitik.

Richtig. Das Parlament macht viel mehr Gebrauch von seinen Mitwirkungsmöglichkeiten. Dies bedeutet auch, dass wir mehr als auch schon Berichterstattungspflichten nachkommen müssen. Wir haben natürlich auch die Aufsichtskommissionen, die die Tätigkeit des Bundesrates überprüfen, das hat auch im Bereich Sicherheitspolitik zugenommen.

Lassen Sie uns auf die verbreitete Verunsicherung hinsichtlich der internationalen Lage zurückkommen. Es gibt eine aussenpolitische Strategie des Bundesrates, die feststellt, dass die Welt multipolarer und fragmentierter geworden ist. Das ist für ein Land wie die Schweiz – Sie haben es schon angesprochen – das neutral ist und nicht in Bündnissen mitwirkt, eine besondere Heraus-

forderung, sich in einer solch fragmentierten und polarisierten Welt zurechtzufinden. Wo sehen Sie da die grössten Herausforderungen?

Ich teile diese Einschätzung. Wir sehen starke Rivalitäten zwischen Grossmächten und zugleich starke Ambitionen von aufstrebenden Regionalmächten. Eine gewisse Rohheit im Umgang miteinander hat sich wieder eingeschlichen. Zunehmend will man Differenzen ausserhalb von völkerrechtlich anerkannten Normen regeln. Verstärkt wird

Eine Schwächung der EU liegt nicht im Interesse der Schweiz. Die EU ist ein wichtiger sicherheitspolitischer Akteur.

diese Entwicklung womöglich durch die Ambivalenz der gegenwärtigen US-Administration, die zwischen Interventionswillen und Zurückhaltung schwankt. Dadurch wird sie zunehmend zu einem unberechenbaren Partner. Diese Entwicklung, diese Rivalitäten vor allem, die gehen natürlich zu Lasten etablierter internationaler Sicherheitsarrangements. Das haben wir erst letztlich beobachtet: Der INF-Vertrag über das Verbot von boden-

gestützten Mittelstreckenwaffen wurde beerdigt.

Was sind die Konsequenzen für die Schweiz? Wie kann sie sich in einer fragmentierten und von Grossmächten geprägten internationalen Arena behaupten?

Für die Schweiz ist es nicht gut, wenn die Schwelle für die Gewaltanwendung sinkt. Wenn Ansprüche auf vermeintliche Einflusszonen zunehmen. Wenn man mehr unilateral vorgeht und nicht im gewohnten multilateralen Rahmen. Das ist für ein Land wie die Schweiz natürlich eine ganz schlechte Entwicklung. Wir sind gerade als Kleinstaat, der nicht Teil einer Verteidigungsallianz oder einer anderen Allianz ist, auf die Einhaltung von Spielregeln angewiesen. Das ist zunehmend in Frage gestellt.

Was kann die Schweiz also tun, um das internationale Klima zu verbessern?

Wir können uns, wo immer möglich, für multilaterale Bemühungen und eine Rückkehr zur Entspannung einsetzen. Ehrlicherweise muss man sagen, dass der Spielraum hier nicht sehr gross ist. Angesichts der aktuellen Grossmachtrivalität ist es schwierig, zu einer echten Entspannung beizutragen.

Ist denn die Schweiz direkt vom konfrontativen internationalen Klima betroffen?

Die eigenständige Stellung der Schweiz ist international sehr anerkannt, also ihre Unabhängigkeit und Neutralität. Die Wahrscheinlichkeit von bewaffneten Auseinandersetzungen in Europa selbst und an seiner Peripherie steigt jedoch. Die Schweiz kann sich nicht darauf verlassen, dass sie als ein neutraler Staat auf Ewigkeit von Konflikten verschont würde. Daher ist es für die Schweiz umso dringlicher, die eigenen sicherheitspolitischen Instrumente *à jour* zu halten, diese auf das gewandelte Konfliktbild auszurichten und genug Geld in ihre Modernisierung zu investieren.

Anders als im Kalten Krieg verläuft die Trennung nicht einfach nur zwischen Ost und West, sondern heute gibt es ja auch Konflikte innerhalb des Westens, zwischen den USA einerseits und Europäern andererseits. Die Konflikte verlagern sich überdies auch in wirtschaftliche Sphären und Wirtschafts- und Sicherheitspolitik überlappen immer mehr. Wie sollte die Schweiz mit dieser Herausforderung umgehen?

Es ist bedenklich, wenn Handelsbeziehungen als Druckmittel zur Lösung von Disputen eingesetzt werden. Ein Problem ist auch die innere Zerrissenheit der Europäischen Union. Der Brexit belastet die EU, man hat innerhalb der EU oft unterschiedliche Prioritäten oder Bedrohungsanalysen, und der Nationalismus ist stärker geworden. Eine Schwächung der EU liegt nicht im Interesse der Schweiz. Die EU ist ein wichtiger sicherheitspolitischer Akteur. Sie ist zugleich der grösste Handelspartner der Schweiz. Wenn also die EU an Handlungsfähigkeit einbüsst, dann betrifft das auch die Schweiz.

Auch die NATO erscheint derzeit geschwächt.

Ja, die Rolle von Artikel 5, der die Mitglieder zum Beistand im Konfliktfall verpflichtet und damit Kern der kollektiven Sicherheit im Rahmen der Atlantischen Allianz ist, steht in Frage. Wenn es hart auf hart käme, würde Artikel 5 wohl weiterhin angewandt. Aber es gibt Unsicherheiten innerhalb der NATO. Paradoxerweise könnten diese in einer zunehmenden Kohäsion innerhalb der EU münden. Das kann vielleicht auch wieder eine gute Entwicklung sein. Angesichts der Bedrohungslage will sich die EU als selbstständiger sicherheitspolitischer Akteur

profilieren. Das ist durchaus im Interesse der Schweiz. Allerdings nur, solange es nicht zu einer unfruchtbaren Rivalität mit den USA kommt.

Was bedeuten eigentlich Landesverteidigung oder Bündnisverteidigung heute? Die klassischen Szenarien des Angriffes mit konventionellen Streitkräften sind vielleicht die unwahrscheinlichsten. Cyberangriffe oder auch sogenannte hybride Herausforderungen sind bedeutsamer. Was bedeutet das wiederum für die Schweiz?

Das Konfliktbild wandelt sich ganz klar in Richtung hybrider Konfliktführung. Es ist wichtig, «hybrid» als eine Art von Konfliktführung zu betrachten und nicht bloss als hybride Bedrohung. Es gibt ja keine all-gemeingültige Definition. Aber wir halten dafür, dass «hybrid» nicht nur ein kombinierter Einsatz von verschiedenen Mitteln ist, es braucht auch die Absicht, einer Gesellschaft oder ihren Institutionen zu schaden, und einen staatlichen Akteur. Die Schweiz ist nicht direkt betroffen, weil wir mit keinem Staat oder einem anderen Akteur einen Konflikt führen. Typisch für dieses Konfliktbild ist eine Verwässerung der Grenzen zwischen bewaffneten Konflikten und dem Friedenszustand.

Sie meinen, die Übergänge zwischen Krieg und Frieden werden immer fließender?

Ja, das ist für uns eine wichtige Frage, nicht nur aus der Optik des Völkerrechts, das klare Definitionen kennt, die nicht gut zu fließenden Übergängen passen. Ein Land kann auch völlig unerwartet Opfer von Beeinflussungsoperationen werden. Ich denke an die Niederlande und MH17, den Abschuss des Flugzeuges der Malaysia Airlines. So etwas könnte auch die Schweiz betreffen. In der Tat hatten wir einen Fall von Beeinflussungsoperationen mit dem Labor Spiez. Man kann sehr rasch, ohne dies wirklich voraussehen zu können, zum Spielball von Grossmachtinteressen werden. Dabei geht es oft um die Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Von dem her ist die Schweiz auch heute schon potenziell von solchen Phänomenen betroffen.

Was kann die Schweiz tun, um sich gegen Beeinflussungsoperationen zur Wehr zu setzen?

Die Schweiz kann zunächst einmal die Entwicklungen beobachten. Und das tun wir auch. Unser Land ist glücklicherweise robust aufgestellt. Wir

haben das politische Konkordanzsystem und eine gut informierte Bevölkerung. Wir haben eine dezentrale Organisation von Wahlen. Man kennt sich, die Verhältnisse sind überschaubar. Das Terrain für Beeinflussungsoperationen ist in der Schweiz nicht sehr fruchtbar. Allerdings gibt es Gefahren für die freie Meinungsbildung. Wenn ernsthaft versucht würde, das Vertrauen in die staatlichen Institutionen zu untergraben, wäre das schon ein Problem für die Schweiz.

Wie kann man freie Meinungsbildung von Beeinflussung klar abgrenzen?

Es ist nicht ganz einfach für hochentwickelte westliche Demokratien wie die Schweiz, darauf eine Antwort zu finden. Man darf nicht übertreiben, man sollte nicht jede «Fake News» korrigieren wollen. Vielmehr gilt es, richtig kalibrierte Antworten zu finden.

Welche?

Es muss weiterhin eine Toleranz im Rahmen der freien Meinungsbildung geben. Dazu müssen auch Behauptungen gehören, die nicht faktenbasiert sind. Das kann und muss eine gefestigte Demokratie und freie Gesellschaft wie die Schweiz aushalten. Problematische und illegitime Aktivitäten sehe ich vor allem dort, wo es um gezielte, von aussen gesteuerte Aktivitäten zur Beeinflussung von Politik und Gesellschaft geht.

Ist auch gegnerische Spionage ein wachsendes Problem?

Sicher, die Schweiz ist ein attraktives Ziel für Spionage. Dies hängt mit der Qualität des Forschungs- und Innovationsplatzes sowie des Bankenplatzes zusammen. Hinzu kommt das internationale Genf.

Zum Thema «Hybrid» gehört natürlich auch das Thema «Cyber». Hier gibt es Überschneidungen hinein in die innere Sicherheit, da Cyberangriffe oft als Kriminalitätsdelikte zu werten sind. Daher wurden im Bereich Cyber die Organisationsstrukturen des Bundes neu aufgesetzt und das Kompetenzzentrum für Cyber geschaffen. Wie funktioniert das Zusammenspiel unter den Departementen auf der Stufe des Bundes, aber auch mit gesellschaftlichen Kräften, der Wirtschaft und auch mit den Kantonen? Welche Fortschritte hat man bis jetzt erzielen können und wo gibt es allenfalls noch Verbesserungsbedarf?

Der Bund hat einige Zeit benötigt, um seine Strukturen aufzustellen. Seit Anfang dieses Jahres haben wir nun aber Klarheit. Das Finanzde-

partement hat auf Stufe Bund die Führung in Sachen Cybersicherheit. Das VBS ist zuständig für Cyberdefence. Dafür gibt es einen Aktionsplan des VBS, der in Umsetzung begriffen ist. Einiges ist bereits erreicht worden. Dabei hat man sich auf die Kernaufgaben konzentriert.

Welche sind das?

Die erste Aufgabe ist die Stärkung der Netze des VBS und der Armee, damit sie im Falle eines Cyberangriffs funktionsfähig bleiben. Zweitens muss man Kapazitäten zur Detektion und Bekämpfung von Cyberangriffen haben. Drittens muss man in der Lage sein, die Betreiber kritischer Infrastrukturen bei der Bewältigung von Ereignissen subsidiär zu unterstützen.

Wie steht es mit der Umsetzung?

Zusätzlich zu den Fähigkeiten der Armee haben wir eine neue Plattform bei der armasuisse, im Bereich Wissenschaft und Technologie, der sogenannte Cybercampus. Diese Plattform zielt auf eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und der Wissenschaft im Bereich von Forschung und Innovation ab. Das geht sehr gut voran. Das Bundes-

Cyber ist nicht primär eine Frage von Technik, von technischen Geräten. Es geht um Know-how.

amt für Bevölkerungsschutz befasst sich mit Resilienz und Schutz von kritischen Infrastrukturen. Dann haben wir natürlich den Nachrichtendienst des Bundes, der stark in der Analyse der Bedrohungen und Risiken ist. Das ist ein wirksames und gut aufeinander

abgestimmtes Paket. Wir haben mittlerweile auch eine gute Übersicht und wissen, wer was macht. Wir koordinieren uns immer effizienter. Das Personal ist ein zentraler Faktor.

Da geht es vor allem um die Bildung und Weiterbildung des Personals?

Ja. Cyber ist nicht primär eine Frage von Technik, von technischen Geräten. Sondern es geht um Know-how und um ein Verständnis, wie die Systeme funktionieren, wie verwundbar sie sind und was man dagegen tun kann. Wir haben letztes Jahr in der Armee mit einem Cyberlehrgang begonnen, in dem Milizsoldaten zu militärischen Cyberexperten ausgebildet werden. Wir sind jetzt schon gut aufgestellt. Wir haben

als VBS auch eine Schnittstelle zum Finanzdepartement, das die Gesamtkoordination von Cybersicherheit beim Bund innehat. Dort soll nun ein Cyber-Kompetenzzentrum unter der Leitung eines Delegierten aufgebaut werden. Wir sind froh um diese Klarheit, sodass wir uns auch auf unsere Aufgaben in Cyberdefence konzentrieren können.

Bei den Streitkräften steht die Anschaffung eines neuen Kampfflugzeuges an. Darüber hinaus gilt es, die Armee insgesamt zu modernisieren. Es geht um die Anschaffung weiterer Grosssysteme, auch und vor allem Landsysteme. Einige Experten meinen, das ist gar nicht mehr, worauf es heute ankommt, denn diese Systeme werden zunehmend verwundbar auf Grund von neuen technischen Entwicklungen und andererseits sind sie gar nicht mehr so nützlich. Wie soll die Schweiz also diesen anstehenden Modernisierungsschub angehen?

Der Grundlagenbericht «Boden», der kürzlich vom Bundesrat genehmigt und publiziert wurde, trägt dieser Entwicklung Rechnung. Wir gehen davon aus, dass potenzielle künftige bewaffnete Konflikte in der Schweiz eher in einem urbanen Umfeld stattfinden würden, dort wo die Leute und die Infrastruktur, die Verkehrsachsen sind. Wir gehen nicht von grossen mechanisierten Kämpfen im Gelände aus. Das ist ein Grund, weshalb das VBS diesen Bericht produziert hat. Er soll die Modernisierung der Mittel der Bodensysteme mit dieser Bedrohungsentwicklung in Einklang bringen.

Und was folgt daraus?

Einerseits müssen die grossen Systeme der Armee, welche ab Mitte der zwanziger Jahre das Ende ihrer Lebensdauer erreicht haben, ersetzt werden. Wir wollen aber nicht einfach bisherige Grosssysteme eins zu eins mit denselben Systemen ersetzen. Stattdessen werden die ArmeepLANER stärker von den Fähigkeiten ausgehen. Deshalb kann man heute noch nicht sagen, welche Grosssysteme in welcher Menge beschafft werden sollen. Wir müssen zunächst analysieren, welche Fähigkeiten benötigt werden und welche Plattformen es in einigen Jahren geben wird, die man beschaffen soll. Unser Fokus ist klar: Wir brauchen flexibel einsetzbare Truppen. Mobiler, leichter und möglichst einheitlich ausgerüstet, damit sie modular zusammengesetzt werden können. Die Fähigkeit, zivile Behörden unterstützen und in einem anspruchsvollen Umfeld operieren zu können, ist zentral.

Und was ist mit der wachsenden Verwundbarkeit?

Jedes System ist verwundbar, und das gilt es selbstverständlich bei künftigen Beschaffungen zu berücksichtigen. Cyberfähigkeiten, Präzisionswaffen und mögliche Anwendungen der Künstlichen Intelligenz gilt es im Auge zu behalten.

Im Grundlagenbericht «Boden» heisst es, eine Option sei auf Schutzaufträge ausgerichtet, eine heisst «Schutz Plus», und eine weitere ist auf Kampf orientiert. Das suggeriert, dass die Strukturierung dieser unterschiedlichen Optionen entweder Schutz oder Kampf ist. Aber wenn man einen fähigkeitsorientierten Ansatz macht, dann sind diese Fähigkeiten ja sowohl für Schutzaufgaben als auch für Verteidigungsausgaben einsetzbar.

Das ist nicht ganz zutreffend. Alle drei Optionen gehen davon aus, dass die Armee die Fähigkeit zur Verteidigung haben muss, und leiten in unterschiedlicher Ausprägung die angestrebten Fähigkeiten ab. Alle Optionen beinhalten Verteidigung, Schutz und Unterstützung. Der Unterschied ist, dass die Option eins, die der Bundesrat verworfen hat, etwas stärker auf die bisherige Ausrichtung der Armee, die klassische Verteidigung, ausgerichtet wäre. Mehr schwere Verbände, mehr Material, unterschiedliche Ausrüstung. Option zwei, die der Bundesrat gewählt hat, beinhaltet leichtere Truppen, stärkere Unterstützung ziviler Behörden, sowie die Ausrichtung auf hybride Bedrohungsformen. Und die dritte Option wäre eigentlich die Option zwei gewesen, plus 20'000 Truppen mehr. Die Grundaufgaben sind bei allen drei Optionen erfüllt, nur mit unterschiedlichen Akzentuierungen.

Es gibt eine öffentliche Debatte über die Alimentierung von Zivilschutz und Armee. Wie sehen Sie das?

Hinter der Diskussion um die Alimentierung von Armee und Zivilschutz verbirgt sich eine gesellschaftliche Entwicklung, die uns zu schaffen macht. Die Armee ist heute untermalientiert. Das liegt auch daran, dass wir uns gerade in der Umsetzung der Armee reform befinden, da muss man mit bestimmten Schwankungen rechnen. Neu gebildete Verbände müssen mit Personal alimentiert werden. Dieses muss noch rekrutiert und ausgebildet werden; das dauert einige Jahre. Aber man muss trotzdem bedenken, dass die Bestände sinken. Bei der Armee merken wir schon heute, dass viele WK-Verbände nicht genug Spe-

zialisten haben. Wir gewinnen glücklicherweise genug Milizkader, da greifen möglicherweise die Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität und Vereinbarkeit von ziviler und Milizlaufbahn. Aber wir haben zu wenig Mannschaft.

Wie wird diesem Problem begegnet?

Der Bundesrat hat sich im Sommer 2017 mit der Frage befasst, ob man das Dienstpflichtsystem grundlegend reformieren sollte. Verschiedene Modelle wurden diskutiert. Der Bundesrat hat sie alle verworfen. Er hat indes zur Kenntnis genommen, dass es im aktuellen Modell auf die Dauer ein potenzielles Bestandsproblem gibt. Er hat das VBS beauftragt, zu analysieren, mit welchen Massnahmen man die Situation innerhalb des bestehenden Systems verbessern kann. Das Bestandsproblem für die Armee und neuerdings auch für den Zivilschutz hat sich bestätigt. Der entsprechende Bericht wird vom VBS gemeinsam mit dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung – wegen dessen Zuständigkeit für den Zivildienst – sowie unter Einbezug der Kantone bis 2020 erarbeitet.

Wie steht es um die Zukunft des Zivildienstes?

Es wechseln noch immer viele Dienstpflichtige in den Zivildienst. Das macht der Armee zu schaffen. Daher verfolgt die Zivildienstgesetzesrevision das Ziel, den Übertritt zum Zivildienst, insbesondere nach abgeschlossener Rekrutenschule, zu erschweren. Die Armee soll möglichst wenig ausgebildete Mannschaft und Kader verlieren, denn das erschwert die Planung und Alimentierung der Verbände erheblich.

Andererseits benötigt der Zivilschutz aber auch Personal.

Genau, und deswegen gibt es das Anliegen der Kantone, zu prüfen, ob man nicht Teile des Zivildienstes in den Zivilschutz integrieren soll. Gleichzeitig soll geprüft werden, ob Frauen und Ausländer auf freiwilliger Basis mitmachen könnten. Diese Überlegungen beziehen wir neu mit ein, gemeinsam mit den Kantonen. Aber man muss sich bewusst sein, dass solche Änderungen eine Verfassungsrevision zur Folge haben dürften. Wir im VBS gehen aber mit einer offenen Haltung an diese Fragen heran.

Das Thema der Aufspaltung der RUAG machte in letzter Zeit Schlagzeilen. Inwiefern sind Sie damit befasst?

Dies ist in der Tat ein Spezialprojekt. Dieses Rüstungsunternehmen hat sich in den vergangenen Jahren sehr stark internationalisiert. Damit sind die finanziellen und die politischen Risiken für das VBS und den Bund gestiegen. Deshalb teilen wir das Unternehmen nun in zwei Teile auf. Einerseits müssen die Bedürfnisse der Armee weiterhin bedient werden. Um diesen Teil wird sich der Bund weiterhin als Eigner kümmern. Andererseits wollen wir den internationalen Teil der RUAG privatisieren, weil das nicht zum Portfolio der Eidgenossenschaft passt.

Wo sehen Sie hier die grössten Herausforderungen, besonders mit Blick auf die Versorgungssicherheit der Schweiz im militärischen Bereich?

Bei der MRO Schweiz Holding AG, die vorwiegend für die Schweizer Armee tätig sein wird, wird die Herausforderung sein, die Firma strategisch so zu steuern, dass sie die künftigen Bedürfnisse der Armee decken kann. Die Firma muss ein Gespür dafür entwickeln, welche Unterstützung die Armee benötigt, auch hinsichtlich der Forschung, ohne dass wir als Departement die Firma direkt lenken. Das ist bei einer Aktiengesellschaft nicht möglich. Die Aufgabe des VBS als Vertreter des Eigners wird sein, die strategische Ausrichtung der Firma mit den Bedürfnissen der Armee in Einklang zu bringen.

Neben dem Teil, der für die Schweizer Armee zuständig sein soll, kommt aber nun der private, international ausgerichtete Teil. Was sind hier die Herausforderungen?

Wir müssen genau beobachten, wie dieser Transformationsprozess verläuft, wonach die Firma auf *Aerostructures* und *Space* ausgerichtet wird, und die anderen Divisionen verkauft werden sollen. Die Absicht ist, diesen internationalen Teil börsenfähig zu machen, was auch Investitionen voraussetzt, oder als Rückfalloption zu verkaufen. Da geben wir uns aber ein bisschen Zeit. Die Begleitung dieses Prozesses ist für den Bundesrat sehr wichtig, wobei hier vor allem das EFD gefragt sein wird.

Was genau ist Ihre Rolle dabei als Chefin Sicherheitspolitik im Generalsekretariat?

Bei mir wird ein kleines Team von zwei bis drei Personen aufgebaut. Dieses soll sich vor allem um die strategische Lenkung der MRO Schweiz

kümmern, was über die strategischen Ziele des Bundesrats erfolgt. Man muss dafür die Eignergespräche vorbereiten. Diese führt die Departementschefin VBS, denn sie ist – im Auftrag des Bundesrates – die Vertreterin des Eigners. Und dann haben wir natürlich die politischen Geschäfte: Da geht es beispielsweise darum, Vorstösse aus dem Parlament zu bearbeiten, wie auch Fragen im Zusammenhang mit Exportkontrolle oder Rüstungspolitik allgemein. Die Hauptaufgabe ist aber, die Firma strategisch so zu steuern, dass sie die Ausrüstung der Armee sicherstellt.

Der private Teil RUAG International ist vor allem auf die Luft- und Raumfahrt ausgerichtet. Daneben gibt es aber noch weitere Privatisierungen, da geht es um Landsysteme oder etwa die Munitionsfabrik in Thun. Was ist dort die Überlegung? Da gab es ja kritische Stimmen, die fragten, ob im Bereich der Landsysteme eben nicht noch mehr beim Bund bleiben sollte.

Man hat im letzten Jahr sehr sorgfältig geprüft, wo die Trennlinie zwischen der national ausgerichteten MRO Schweiz und dem internationalen Teil der Firma verläuft, und von welchen Divisionen man sich als Folge trennen soll. Dazu haben wir Kriterien aufgestellt, die der Bundesrat verabschiedet hat.

Die Absicht des Bundesrats ist es, Ammotec zu verkaufen, aber der Standort in Thun soll erhalten bleiben. Denn einerseits sollen die Arbeitsplätze und andererseits die Versorgung der Armee mit Munition gesichert werden, deren Komponenten allerdings bereits heute aus dem Ausland beschafft werden. Der Verkauf ist erforderlich, da die Munitionssparte nicht in das Konzept der Aufteilung der RUAG passt, weil im Grundsatz keine Auslandstandorte mehr betrieben werden sollen, die Ammotec hat. Wir müssen da konsequent bleiben, sonst müssten wir alles beim Alten belassen. Den internationalen Teil muss man privatisieren, denn der Bund hat keine Rechtsgrundlage, Beteiligungen zu behalten, die nur auf Profit ausgerichtet sind.

Eine Frage zum Bereich der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle. Sie haben eingangs gesagt, für die Schweiz sei es wichtig, sich in einem geregelten internationalen Umfeld zu bewegen. Rüstungskontrolle hat in diesem Kontext immer eine bedeutsame Rolle gespielt. Die Schweiz ist traditionell auf diesem Gebiet sehr engagiert. Jetzt haben wir eine Diskussion über einen Nuklearwaffenverbotsvertrag (TPNW), der in den Vereinten Nati-

onen verabschiedet worden ist. Und es stellt sich die Frage, ob die Schweiz dem beitreten soll. Der Bundesrat ist eher skeptisch, das Parlament ist dafür. Wie sehen Sie das?

Die Diskussion zum TPNW verlief im Parlament sehr kontrovers, es ist ein emotionales Thema. Wenn man die Argumente auf beiden Seiten anschaut, kann man auch nachvollziehen, wieso dies so ist. Für die einen ist es weltfremd, dem Abkommen beizutreten, für die anderen ist es inkonsequent und nicht vereinbar mit der Schweizer Aussenpolitik, das nicht zu tun. Der Bundesrat hatte ja ursprünglich beabsichtigt, nicht sofort beizutreten und vorerst die weitere Entwicklung zu analysieren. Es gab dann eine umstrittene Diskussion im Parlament und auch Vorstösse, die einen sofortigen Beitritt verlangten. Der Bundesrat beschloss deshalb, im Moment zwar noch zuzuwarten, sich aber bereits bis Ende 2020 noch einmal ausführlich mit dieser Frage zu befassen. Dabei sollen auch Experten einbezogen werden. Wir müssen uns anschauen, was die Konsequenzen eines Vertragsbeitritts, auch aussenpolitisch, sein könnten; wie eine solche Entscheidung unsere Partner treffen könnte. Denn viele unserer Partner in Europa sind entschieden gegen den TPNW. Das haben sie auch öffentlich kundgetan. Praktisch ist es nicht so wichtig, ob man als Schweiz dem TPNW beitrifft oder nicht. Denn die Schweiz selbst hat als Mitglied des Atomwaffensperrvertrages ohnehin auf Kernwaffen verzichtet.

Der nächste Sicherheitspolitische Bericht steht an. Können Sie uns schon sagen, wie Sie dort die Schwerpunkte setzen wollen? Sie werden ja dafür verantwortlich sein, den Bericht zu erstellen.

Die Rückmeldungen zum letzten Bericht, bei den Vernehmlassungen und auch im Parlament, haben gezeigt, dass solche Berichte in höherer Kadenz gewünscht werden. Zugleich sollen sie kürzer und prägnanter daherkommen. Wir prüfen derzeit, ob und wie man diese Wünsche berücksichtigen kann. Je kürzer ein Bericht ist, desto weniger umfassend kann man alle Beteiligten einbeziehen und konsultieren. Wir müssen auch abklären, welches Anspruchsniveau künftige Sicherheitspolitische Berichte haben sollen. Traditionellerweise sind die Sicherheitspolitischen Berichte der Schweiz keine grossen Strategiewürfe. Das rührt daher, dass man in einem Konkordanzsystem und einem föderalistischen System verschiedenen Interessen Rechnung tragen muss.

Man muss Konsens erreichen. Je stärker ein solcher Bericht gestalten und neue Politik ankündigen will, desto kontroverser wird er beim Parlament und in der Öffentlichkeit – und auch bei Interessensverbänden, die sich in einem Milizsystem natürlich sehr stark einbringen – aufgenommen. Wir müssen mit der Departementsleitung abklären, wie die Ausrichtung sein soll. Vermutlich werden wir noch in diesem Jahr, spätestens im nächsten Jahr mit den Arbeiten beginnen.

Bietet der Prozess der Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts nicht auch eine Chance, die Debatte um die Alimentierung und die Dienstpflicht mit den Kantonen und gesellschaftlichen Kräften gemeinsam voranzutreiben?

Wir würden es natürlich versuchen, aber das ist genau die Schwierigkeit in der Schweiz. Wenn man Sicherheitspolitik macht, kann man das nicht kartesianisch planen, nach dem Motto: «Zuerst machen wir die Grundlagen, und dann machen wir einen Spezialbericht, etwa zur Friedensförderung oder zur Alimentierung, und dann geht man die Reform der einzelnen sicherheitspolitischen Instrumente an, und dann präsentiert man die Rechnung.» Das VBS ist ja nicht für alle entsprechenden Elemente zuständig, und selbst wenn dem so wäre, wäre ein solch systematisches Vorgehen im oben beschriebenen Sinne nicht möglich, weil es den politischen Realitäten nicht Rechnung trägt.

Traditionellerweise sind die Sicherheitspolitischen Berichte der Schweiz keine grossen Strategiewürfe.

Es gibt also eine Ungleichzeitigkeit der verschiedenen Berichte?

Eben. Wir haben den Auftrag des Bundesrates, den Alimentierungsbericht nächstes Jahr zu produzieren, unabhängig von Überlegungen zu einem nächsten Sicherheitspolitischen Bericht. Wir haben ferner auch den Auftrag der Chefin VBS, einen Bericht zur militärischen Friedensförderung zu produzieren. Diese Grundlagendokumente müssen mit einem neuen Sicherheitspolitischen Bericht in Übereinstimmung gebracht werden beziehungsweise umgekehrt. Man muss kohärent sein. Im besten Fall werden strategische Ansätze formuliert, die dann weiterentwickelt werden. Bei der letzten Armee reform, der Weiterentwicklung der Armee (WEA), hat sich etwa gezeigt, dass die Diskussion über die

Armeefinancen den politischen Prozess verzögert hat, sodass der Sicherheitspolitische Bericht 2016 parallel zur politischen Beratung der WEA erstellt wurde. Es ist oft schwierig, politisch kontroverse Themen zeitlich und inhaltlich sorgfältig aufeinander abzustimmen. Aber wir versuchen es immer wieder.

Frau Botschafterin, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

*Das Interview führten
Oliver Thränert und Andreas Wenger
am 10. Juli 2019 in Bern.*

AKTUELLE DISKUSSION

TRENDS IN DER STREITKRÄFTEENTWICKLUNG KLEINER STAATEN

Von Michael Haas und Annabelle Vuille

Viele Kleinstaaten stehen vor Herausforderungen bei der zukünftigen Ausrichtung ihrer Verteidigungsdispositive. Die sinkende geostrategische Erwartungssicherheit, rasante technologische Veränderungen in der Wehrtechnik und die weiterhin begrenzten finanziellen Spielräume machen Strategiefindung, Doktrinentwicklung und Strukturplanung schwieriger denn je. Wie sollen Kleinstaaten ihre Dissuasions- und Verteidigungsfähigkeit stärken, und welche Rolle können dabei neue Technologien spielen? Die Diversität der beobachtbaren Ansätze zeigt, dass das Spektrum der Möglichkeiten und Instrumente bei weitem nicht so begrenzt ist, wie es manchmal erscheinen mag.

EINLEITUNG

Russlands Annexion der Krim im Jahr 2014, die revisionistische Aussenpolitik des Kreml und die wachsende Bedeutung von Szenarien in der «Grauzone» zwischen Krieg und Frieden haben in vielen der kleineren europäischen Staaten intensive Debatten über die zukünftige Ausrichtung ihrer Verteidigungskonzepte und Streitkräftestrukturen angestoßen. Ein vergleichbarer Trend zeigt sich auch über die Grenzen Europas hinaus. Insbesondere in Asien, wo Chinas aggressives Vorgehen im Süd- und Ostchinesischen Meer den Status quo laufend in Frage stellt, wird der verteidigungspolitische Diskurs mit zunehmender Dringlichkeit geführt. Somit scheinen sich Politik und Militär auch in den Hauptstädten vieler Kleinstaaten¹ – von Stockholm und Helsinki bis nach Hanoi

1 Eine eindeutige und allgemeingültige Definition von Kleinstaaten lässt sich aus der vorhandenen Literatur nicht herausarbeiten. Im Kontext dieses Kapitels können unter dem Begriff des «Kleinstaats» politische Einheiten verstanden werden, die unter anderem folgende Merkmale aufweisen: (1) geografische Einschränkungen aufgrund der Grösse, strategischen Lage und/oder Topographie; (2) in Relation zu umgebenden Mittel- oder Grossmächten eine stark begrenzte Ressourcenbasis (zum Beispiel hinsichtlich der Rohstoffe, Bevölkerungsgrösse und Wirtschaftskraft); (3) daraus abzuleitende Einschränkungen für die Entwicklung und Aufrechterhaltung umfassender militärischer Potenziale.

und Taipei – der neuen strategischen Rahmenbedingungen und ihrer verteidigungspolitischen Implikationen immer deutlicher bewusst zu werden. Die Entscheidungsträger*innen müssen sich dabei die Frage stellen, wie mit den Ungewissheiten und Unschärfen eines sich wandelnden geostrategischen Lagebilds auf der Ebene der Streitkräfte- und Doktrinentwicklung konkret umzugehen ist. Eine Analyse des politisch-strategischen Diskurses zeigt, dass gerade zwei Ansätze, die während der 1990er-Jahre, der Zeit der sogenannten «Friedensdividende», stark an Bedeutung verloren hatten, nun wieder an Boden gewinnen: umfassende Verteidigung und glaubwürdige Dissuasionsfähigkeit.

Es sind vor allem drei zentrale und eng miteinander verknüpfte Fragestellungen, die wieder einen wesentlichen Bestandteil der Sicherheitsdebatte bilden: In welche Art von Dissuasions- und Verteidigungsstrategien soll investiert werden und in welchem Ausmass? Wie können die vorhandenen militärischen Fähigkeiten und Mittel so strukturiert und weiterentwickelt werden, dass ein weitgehender Teil des Spektrums erwartbarer An- und Übergriffe möglichst im Vorfeld abgewendet und gegebenenfalls abgewehrt werden kann? Und wie können vor dem Hintergrund des rasanten technologischen Fortschritts – etwa im Bereich präzisionsgelenkter Wirkmittel aller Art, unbemannter und halbautonomer Waffensysteme, aber auch im Cyberbereich – neue Technologien sinnvoll nutzbar gemacht werden, ohne den budgetären Rahmen zu sprengen?

Diese Fragen tangieren auch die Schweiz, wo sich sowohl das Verteidigungsdepartement (VBS) als auch der Bundesrat weiterhin mit vielen ungelösten Fragen hinsichtlich der zukünftigen Ausrichtung, Weiterentwicklung und Modernisierung der Streitkräfte konfrontiert sehen. Da viele der bestehenden Systeme der Armee und der Luftwaffe ihr Lebensdauerende in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren erreichen werden, geht es nun darum, neue Investitionsschwerpunkte mit dem Blick nach vorne zu setzen und gut informiert abzuwägen, welche Fähigkeiten und Strukturen die Anforderungen einer «Landesverteidigung der Zukunft» wirklich erfüllen können.

In diesem Kapitel gilt es, diese Fragestellungen sinnvoll in Beziehung zu setzen und in ersten Ansätzen aufzuarbeiten. Zugleich soll das Kapitel somit ein Schlaglicht auf wichtige Trends und Entwicklungen werfen. Der erste Teil befasst sich mit den Prinzipien und Grundla-

gen der «Gesamtverteidigung», welche derzeit in diversen Kleinstaaten eine Renaissance erlebt. Der zweite Teil baut auf diesen konzeptuellen Rahmen auf und konzentriert sich auf die möglichen Optionen für die Streitkräfteentwicklung, insbesondere im Hinblick auf die Integration neuer Technologien. Der dritte Teil beschäftigt sich anschliessend näher mit dem Zusammenspiel zwischen neuen Technologien und denkbaren Dissuasionskonzepten.

Dabei gilt es stets im Blick zu behalten, dass gerade Kleinstaaten mit weitreichenden Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit konfrontiert sind – auch und insbesondere bei Entwicklung und Einsatz ihrer Streitkräfte. Zugleich sind die meisten westlich orientierten Kleinstaaten in Allianzzusammenhänge eingebunden. Im Krisen- oder Kriegsfall ist damit zwar nicht gesichert, aber doch wahrscheinlich, dass das kleinstaatliche Verteidigungsdispositiv durch militärische Beistandsleistungen entscheidend verstärkt werden kann. Dass diese Kleinstaaten sich gegen militariserte An- oder Übergriffe über einen längeren Zeitraum hinweg alleine zur Wehr setzen müssen, muss somit der Streitkräfteentwicklung nicht zugrunde gelegt werden. Allianzfreie Staaten sind demgegenüber nicht in der Position, formell militärischen Beistand einzufordern. In der Praxis strahlen zwar die politischen Garantien, die den westlichen Bündnissen zugrunde liegen, in Form institutionalisierter oder anderweitig etablierter Kooperationsmechanismen auch auf allianzfreie Partnerstaaten aus. Die militärische Unterstützung befreundeter Mächte können diese Staaten aber jedenfalls nicht im selben Masse in ihre Planung einbeziehen wie die eigentlichen Bündnispartner.

Das Konzept einer zeitlich begrenzten, eigenständigen Verteidigungsfähigkeit ist jedoch auch für Allianzpartner relevant. Denn auf umfassende, weit vorne stationierte Bündnistruppen können sich heute weder die Staaten an der östlichen Peripherie der NATO, noch die meisten US-Alliierten im Raum Asien-Pazifik verlassen. Sollte sich also die erweiterte nukleare Abschreckung der USA im gegebenen Fall als nicht hinreichend glaubwürdig oder, in Szenarien mit subkonventioneller beziehungsweise hybrider Bedrohung, nicht ausreichend anwendbar erweisen, wären auch diese Staaten zunächst weitgehend auf sich allein gestellt. Sollte der Gegner ausserdem die Nachführung grösserer Truppenteile der Bündnispartner behindern oder sogar vorübergehend unterbinden können, kann während mehrerer Wochen eine eigenständige,

hinhaltende Verteidigung bis zum Eintreffen umfangreicher Verstärkungen notwendig sein.² Ein übermässiges Vertrauen kleiner Partner in die Mechanismen der Bündnisverteidigung läuft Gefahr, insbesondere die nicht-nuklearen Anteile des gemeinsamen Abschreckungsdispositivs zu unterlaufen. Dies eröffnet dem risikobereiten Gegner die Möglichkeit handstreichartiger *faits accomplis*. Was für Kleinstaaten im Bündnis gilt, trifft auf allianzfreie Staaten in erhöhtem Masse zu. Sollten sie in den ersten Tagen bis Wochen eines Konflikts keinen eigenständigen Widerstand aufrechterhalten können, werden bewaffnete An- beziehungsweise Übergriffe wahrscheinlicher.

Ob innerhalb oder ausserhalb des Bündniskontexts, sehen sich Kleinstaaten dabei mit besonderen Randbedingungen und Einschränkungen konfrontiert. Aus geostrategischer beziehungsweise militärgeografischer Sicht ist in den meisten Fällen eine geringe strategische Tiefe zu nennen. Den meisten Kleinstaaten stehen nur relativ geringe finanzielle Mittel zur Weiterentwicklung ihrer Streitkräfte zur Verfügung. Ihre verteidigungsrelevante Industriebasis ist im Allgemeinen nur auf einen eingeschränkten Leistungsumfang ausgerichtet. Aufgrund der geringen Bevölkerungsgrösse ist der Reserveanteil hoch und der Bereitschaftsgrad der meisten Verbände eher gering. Insbesondere in Kombination mit einem hochentwickelten Wirtschaftsleben ergeben sich wichtige Einschränkungen hinsichtlich der Fähigkeit zur (Teil-)Mobilisierung und für deren sinnvoll mögliche Dauer. Hinzu tritt die zunehmende Verwundbarkeit hochspezialisierter Informationsgesellschaften, die zwar Gross- und Mittelmächte in ähnlicher Weise betrifft, aber kleine Staaten besonders einschränkt. Vor dem Hintergrund dieser Parameter sind im Folgenden auch aktuelle Trends und mögliche zukünftige Ansätze kleinstaatlicher Verteidigung zu bewerten.

1 DIE RÜCKKEHR DER GESAMTVERTEIDIGUNG

Im Fahrwasser der Ukraine-Krise sowie der wachsenden Relevanz von hybriden Bedrohungen in der «Grauzone» gewinnt das Prinzip der Gesamtverteidigung (*total defence*) in vielen Kleinstaaten wieder an Be-

2 Michael Haas / Martin Zapfe, «Access for Allies? NATO, Russia and the Baltics», in: *RUSI Journal* (2016).

deutung. Seine konzeptuellen Wurzeln liegen in den Erfahrungen des totalen Krieges, vor allem aber des Kalten Krieges, als sich insbesondere allianzungebundene europäische Kleinstaaten mit der Möglichkeit konfrontiert sahen, einem Angriff der kräfteüberlegenen Sowjetunion «aus dem Stand» zum Opfer zu fallen. Zudem war eine weitverbreitete Annahme, dass sich ein solcher Angriff als «totaler Krieg» abermals nicht auf die militärische Front beschränken, sondern sich – mit oder ohne Zutun des angegriffenen Staates – auf alle Teile der Gesellschaft erstrecken würde. Die Grundidee des in der Folge entwickelten Ansatzes der *Gesamtverteidigung* bestand darin, den Angriff eines zahlenmässig überlegenen Gegners abzuschrecken und wenn nötig abzuwehren, indem die gesamte Gesellschaft für die Verteidigung mobilisiert werden sollte. Das Signal an den Angreifer wäre klar: Jeder Bürger und jede Bürgerin ist bereit und vor allem *gewillt*, bei Verletzungen der territorialen und politischen Integrität in jeglicher Grössenordnung – von der Subversion bis zur Besetzung des gesamten Staatsgebiets – aktiv und passiv Widerstand zu leisten.

Die Gesamtverteidigung vermischt konventionelle und nichtkonventionelle Kriegsführung, sowie defensive und offensive Elemente – also Ansätze von *hybrider Verteidigung*.

Zentrales militärisches Element hierbei war (und ist) die allgemeine Wehrpflicht, denn nur durch die gezielte Mobilisierung einer breiten, ausgebildeten Reserve können die aktiven Truppen soweit verstärkt werden, dass sie einem Kräfteungleichgewicht zumindest ansatzweise entgegenwirken können. Dass ein solches Modell durchaus Erfolge erzielen kann, zeigen die bemerkenswerten militärischen Leistungen Finnlands im Winterkrieg gegen die Sowjetunion (1939–1940). Hier gelang es den weit unterlegenen finnischen Streitkräften gleich mehrfach, Vorstösse der Roten Armee massiv zu verzögern und den Preis für die Landnahme in die Höhe zu treiben. Gestützt auf diese historische Erfahrung hält Finnland noch heute an der allgemeinen Wehrpflicht und der Gesamtverteidigung fest und könnte eigenen Angaben zufolge im Ernstfall auf rund 280'000 Reservist*innen zurückgreifen.³ Klein-

3 Finnish Defence Forces, *In the Reserve*, varusmies.fi, 2019.

staaten, die als Teil ihrer Gesamtverteidigungsstrategie noch heute auf vergleichbare Modelle setzen, sind unter anderem Estland, Israel, Österreich, Singapur, die Schweiz, Taiwan oder Vietnam. Seit 2015 haben auch Schweden und Litauen die allgemeine Wehrpflicht wieder eingeführt.

Ein weiteres Element der Gesamtverteidigung ist die Vermischung konventioneller und nichtkonventioneller Kriegsführung sowie defensiver, aber auch offensiver Elemente – in gewisser Weise also die Ausbildung von Ansätzen *hybrider Verteidigung*. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten sind auch hier wiederum sehr vielfältig. Die Schweizer Sicherheitspolitik der 1960er- und 1970er-Jahre setzte im Kriegsfall und beim Nichtgelingen der *Dissuasionsstrategie* (das heisst der Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft) beispielsweise auf das Instrumentarium des «kleinen Krieges». ⁴ Dieses sah dezentrale Einheiten vor, auch und vor allem im besetzten Gebiet; den gewaltlosen Widerstand der Bevölkerung; die absichtliche Zerstörung wichtiger Transport-, Industrie- und Kommunikationsnetzwerke, insbesondere in den Grenzregionen; sowie geheime Widerstandsorganisationen, die im Falle einer Besetzung Sabotageakte und andere Operationen von hohem Symbolwert koordinieren und ausführen würden. ⁵ Gemäss des Berichts des Bundesrates zur Konzeption der Gesamtverteidigung bestand das grundlegende Ziel zunächst darin, «auch einem stark überlegenen Gegner *möglichst wenig Raum* preiszugeben» und im Falle einer Besetzung «den Kampf dort weiterzuführen, wo günstige Voraussetzungen für einen *langdauernden Widerstand* bestehen.» ⁶

4 Im Bericht des Bundesrates zur Konzeption der Gesamtverteidigung wird der Schweizer Ansatz mit den traditionellen Begrifflichkeiten der Führung von «Kleinkriegen» umschrieben. Siehe: Bundesrat, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung)*, Bericht Nr. 11740 (1973), *passim*.

5 Fritz Kälin, *Die schweizerische «Gesamtverteidigung»: Totale Landesverteidigung im Kalten Krieg als kleinstaatliche Selbstbehauptungsstrategie im 20. Jahrhundert*, Dissertation (Bern: Bibliothek am Guisanplatz, 2016), S. 121, 286; Bundesrat, *Konzeption der Gesamtverteidigung*, S. 145, 149; Kevin Stringer, «Building a Stay-Behind Resistance Organization: The Case of Cold War Switzerland Against the Soviet Union», in: *Joint Forces Quarterly* 85, Nr. 2 (2017), S. 11; Dietrich Fischer, «Invulnerability Without Threat: The Swiss Concept of General Defense», in: *Journal of Peace Research* 19, Nr. 3 (1982), S. 205–25.

6 Bundesrat, *Konzeption der Gesamtverteidigung*, S. 127, Hervorhebungen im Original.

Wie es der Name schon andeutet, beruhen die Prinzipien der Gesamtverteidigung jedoch nicht nur auf diesen militärischen Komponenten. Vielmehr geht es um den umfassenden Ansatz einer Verteidigung, die *alle* möglichen Massnahmen, Instrumente und Träger zu mobilisieren vermag – von der staatlichen Verwaltung, Nichtregierungsorganisationen bis hin zu den einzelnen Bürger*innen – um so die Voraussetzungen für die Umsetzung der militärischen Konzepte und im Extremfall den politischen Fortbestand der Schweiz zu schaffen.⁷ Die militärische Ebene wird somit von zwei weiteren ergänzt. Die *zivile* Verteidigung umfasst den materiellen Schutz der Bevölkerung, den Schutz kritischer Infrastrukturen sowie die Gewährleistung einer robusten Wirtschaft. Hinzu kommen Bestrebungen auf dem politischen und diplomatischen Parkett. In der Schweizer Auffassung gehört beispielsweise die Aussenpolitik hierzu.⁸

Der zweite, ergänzende Bereich ist die *psychologische* oder *geistige* Verteidigung. Diese gilt gleichsam als Fundament der Dissuasions- und Durchhaltefähigkeit von Staat und Gesellschaft. Hier steht also zunächst nicht die *physische* Verteidigung im Vordergrund. Vielmehr geht es um die «Immunisierung» der Bevölkerung, sodass diese einen politisch-strategischen Grundkonsens weitgehend geschlossen bewahren und ihr Vertrauen in die politische Führung aufrechterhalten kann.⁹ Auf Szenarien des 21. Jahrhunderts angewandt, würde hier unter anderem der Schutz strategischer und für das Informationswesen wichtiger Kommunikationskanäle, die Cybersicherheit, die aktive Bekämpfung von Desinformationskampagnen des Gegners und die Schärfung des Bedrohungsbewusstseins in der Bevölkerung im Vordergrund stehen.¹⁰ Die wachsende Bedeutung dieses Bereiches seit 2014, sozusagen als fundamentale Stütze für die gesamtgesellschaftliche Verteidigung, zeigt sich auch hier gut am Beispiel Finnlands. Um der Beeinflussung

7 Marta Kepe / Jan Osburg, «Total Defense: How the Baltic States are Integrating Citizenry into their National Security Strategies», in: *Small Wars Journal* (2017).

8 Kälén, *Die schweizerische «Gesamtverteidigung»*, S.268.

9 Ieva Bērziņa, «Total Defence and Deterrence», in: Nora Vanaga / Toms Rostoks (Hrsg.), *Deterring Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring States* (London: Routledge, 2019), S.81; Hermann Wanner, «Der Zivilschutz im Rahmen der Gesamtverteidigung», in: *Schweizer Soldat* 50, Nr. 11 (1975), S.9.

10 Bērziņa, *Total Defence and Deterrence*, S.80f.

oder Manipulation der öffentlichen Meinung durch Russland (*information warfare*) standzuhalten, gründete die Regierung in Helsinki unter anderem ein «Spezialistennetzwerk», welches sich aus Mitgliedern verschiedener Ministerien, Behörden und Nichtregierungsorganisationen zusammensetzt und Regierungsmitarbeitende als auch Medienschaffende über feindliche Desinformationstaktiken aufklären soll.¹¹ Zudem zielen die Spezialist*innen darauf, den nationalen Diskurs mit einem positiven finnischen Narrativ zu gestalten.

Es ist diese Gesamthaftigkeit, welche dem Konzept der Gesamtverteidigung seine anhaltende Attraktivität und Relevanz verleiht. Dies ist auch einer der Hauptgründe dafür, warum es nun wieder neuen Boden gewinnt, insbesondere in Europa. Im Angesicht der sich verändernden geopolitischen Lage und der Verbreitung hybrider Bedrohungen besinnen sich viele Klein- und Mittelstaaten wieder zunehmend auf die nichtmilitärische Komponente der Kriegsverhinderung. So heisst das neue Schlagwort auf dem politischen wie auf dem akademischen Parkett «*deterrence by resilience*».¹² Ähnlich wie in den klassischen Konzepten der Gesamtverteidigung bleibt auch hier die militärische Komponente von zentraler Bedeutung. Sie wird jedoch durch weitere zivile Massnahmen flankiert, welche die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft mit der Stärkung ihrer politischen und technischen Strukturen in engen Einklang bringen. Nur wenn die Gesellschaft als Ganzes handlungsfähig bleibt, ist der Staat imstande, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel effektiv zu kombinieren, um An- und Übergriffe abschrecken und, wenn nötig, absorbieren und abwehren zu können.

2 OPTIONEN FÜR DIE STREITKRÄFTEENTWICKLUNG

Im Grundsatz stehen Kleinstaaten heute drei Optionen für die Streitkräfteentwicklung im Rahmen der Gesamtverteidigung zur Verfügung: Erstens eine auf «Breite vor Tiefe» ausgerichtete Struktur, die sich letztlich weiter an den Konzepten von Mittel- und Grossmächten orientiert,

11 Mackenzie Weinger, «What Finland Can Teach the West about Countering Russia's Hybrid Threats», in: *World Politics Review*, 13.02.2018.

12 Guillaume Lasconjaris, «Deterrence through Resilience: NATO, the Nations and the Challenges of Being Prepared», in: *NATO Defence College Eisenhower Paper*, Nr. 7 (2017); NATO, *Resilience and Article 2*, www.nato.int, 25.06.2018.

zweitens eine auf die militärische Kostenerhöhung und konsequente Verzögerung militärischer Erfolge des Gegners optimierte «Stachel-schweinstrategie» (*«porcupine defence»*) und drittens ein Fokus auf die Abschreckung durch Androhung von Gegenschlägen beziehungsweise allgemeine Kostenerhöhung jenseits der politischen Schmerzgrenze des Gegners (*«deterrence by punishment»*).

2.1 DIE ILLUSION KLEINSTAATLICHER «FULL-SPECTRUM FORCES»

Sowohl in einer militärisch-praktischen Perspektive, als auch aus Sicht der politikwissenschaftlichen Theoriebildung naheliegend ist die erste Handlungsoption für die kleinstaatliche Streitkräfteplanung: die Emulation der hochentwickelten und oft auch im Kampf bewährten Ansätze grösserer Mächte.¹³ Aufgrund der bereits erwähnten Einschränkungen führt dieser Weg für den Kleinstaat jedoch fast zwangsläufig in die Sackgasse eines funktional breiten, aber ausgedünnten und im Konfliktfall wenig tragfähigen Fähigkeitsprofils. Dies gilt umso mehr angesichts der massiven Kostenzuwächse für militärisches Material seit dem Beginn der «Informationsrevolution» in den 1970er-Jahren und der damit verbundenen, schleichenden Entwertung der langsamer wachsenden Verteidigungshaushalte.¹⁴ Aufgrund dieses Trends sollte der Versuch kleiner Staaten, weiterhin das gesamte Spektrum wünschenswerter militärischer Fähigkeiten abzudecken, mit Skepsis betrachtet werden.

Zwar müssen auch im Verteidigungssystem eines Kleinstaats wichtige militärische Grundfunktionen weiterhin abgedeckt werden, durch deren Verlust die eigenständige Handlungsfähigkeit massiv eingeschränkt würde. Auch ein lediglich kostenerhöhender oder hinhaltender Ansatz setzt beispielsweise ein möglichst umfassendes Lagebewusstsein, eine zumindest partielle Fähigkeit zur Verteidigung des Luftraums oder ausreichende Feuerunterstützung bedrängter und vorgehender Einheiten voraus. Entsprechende Fähigkeitslücken können sich auch schon auf den Ebenen unterhalb der konventionellen Territorialverteidigung nega-

13 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979), S. 127.

14 Siehe dazu: Neil Davies / A. Eager / M. Maier / L. Penfold, *Intergenerational Equipment Cost Escalation* (London: UK Ministry of Defence, 2012); Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy: A New Perspective* (London: Routledge, 2011), S. 122.

tiv auswirken. Zugleich stellt sich jedoch die Frage, ob sich die Schwerpunktsetzung in der Streitkräfteplanung weiterhin an überkommenen Vorstellungen des industrialisierten Krieges orientieren kann.

Festzuhalten ist die zunehmende Verschärfung eines Kosten-Nutzen-Dilemmas für grosse Systeme im Kontext der fortschreitenden technologischen Entwicklung: Zum einen steigen die Anschaffungs- und Unterhaltskosten für Grosssysteme weiter an, wobei die Grenzkosten für die Anschaffung jedes zusätzlichen Systems konstant hoch bleiben – jedenfalls bei den für Kleinstaaten realisierbaren Stückzahlen. Zum anderen fällt jedoch der Grenznutzen zusätzlicher Systeme in dem Ausmass ab, in dem die Letalität moderner Waffensysteme zunimmt. Zwar nehmen auch die Kosten präziser Wirkmittel pro Schuss tendenziell zu, doch entwickeln sich Kosten insbesondere bei den Präzisionswaffen kürzerer Reichweite weniger rasant, was zu einer sukzessiven Entwertung der Investitionen in die immer teureren Plattformen führt. Kritische Stimmen einer auf teuren Grosssysteme aufbauenden Verteidigungsstrategie weisen zu Recht darauf hin, dass gerade im Kontext der extremen Letalität moderner Waffensysteme Boden- und Luftstreitkräfte beträchtlichen Umfangs benötigt werden. Jedoch rückt dieses Ziel für Kleinstaaten in immer weitere Ferne, zumal sie ihre Verteidigungsbudgets, wenn überhaupt, nur schrittweise erhöhen können («verteidigungsökonomisches Problem»¹⁵). In den vorstellbaren Rahmenbedingungen kleinstaatlicher Verteidigungshaushalte ist ein nachhaltiger Entwicklungsweg für auf Grosssysteme zentrierte Streitkräfte nur mehr schwer auszumachen. Der Fokus liegt deshalb im weiteren Verlauf des Kapitels auf der Erläuterung möglicher alternativer Ansätze, die diesem Dilemma nicht zum selben Grad ausgesetzt sind.

2.2 VOM «IGEL» ZUM «STACHELSCHWEIN»

Um den Teufelskreis der Verteidigungsinflation und den damit verbundenen Risiken einer im «verteidigungsökonomischen Problem» strukturell angelegten Abrüstung zu entkommen, plädieren einige Beobach-

15 Für eine Übersicht des «verteidigungsökonomischen Problems» und dessen Implikationen für die Rüstungsbeschaffung in Europa, siehe: Martin Zapfe / Michael Haas, «Rüstungsbeschaffung (1): Politisch-militärischer Rahmen», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 181 (2015).

tende dafür, den Einsatz neuer und billigerer Technologien gezielt zu forcieren. Dieses Argument ist nicht neu – im Kontext kleinstaatlicher Abschreckungs- und Verteidigungsmassnahmen bedarf es jedoch speziell abgestimmter strategischer, operativer und taktischer Konzepte, um einem solchen Ansatz zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Konzepte sind derzeit Gegenstand einer lebhaften Debatte.

Im roten «Zivilverteidigungsbuch», welches der Bundesrat im Herbst 1969 an alle Schweizer Haushalte versandte, hiess es, die Schweiz mache im Rahmen ihrer Strategie der Gesamtverteidigung den «Igel» und würde dank spitzer Stacheln – in Form des Widerstandswillens und der Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung – in der Lage sein, feindliche Übergriffe abzuwehren.¹⁶ Der «Igel» scheint nun in abgewandelter Form andernorts wieder in Mode zu kommen. Leitbild möglicher Strategie- und Einsatzkonzepte ist dabei das Stachelschwein (*porcupine*), dessen Abschreckungs- und Abwehrpotenzial sich aus der Nutzung und Integration neuer Technologien der sogenannten «vierten industriellen Revolution» speisen soll.¹⁷ Das sind insbesondere technologische Fortschritte in den Bereichen der Robotik, der «schwachen» (also auf die Optimierung enger Aufgabenstellungen ausgerichteten) Künstlichen Intelligenz, der additiven Fertigung, der Nanotechnologie und der Sensorik. Die Konvergenz dieser Technologiestränge soll nicht nur die Produktions-, Anschaffungs- und Einsatzkosten von unbemannten Systemen und Lenkwaffen reduzieren, sondern auch eine weitere Steigerung der gesamthaften Wirkung und Letalität herbeiführen.¹⁸

16 Albert Bachmann / Georges Grosjean, *Zivilverteidigung*, Herausgegeben vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Auftrag des Bundesrates (Aarau: Miles-Verlag, 1969), S. 267–9.

17 Zum Konzept der «*porcupine defence*» siehe: T.X. Hammes, «Defending Europe: How Converging Technology Strengthens Small Powers», in: *Scandinavian Journal of Military Studies* 2, Nr. 1 (2019), S. 20–9.

18 Hammes, *Defending Europe*; T.X. Hammes, «The Future of Warfare: Small, Many, Smart vs. Few & Exquisite?», in: *War on the Rocks*, 16.07.2014; Anja Kaspersen / Espen Barth Eide / Philip Shetler-Jones, «10 Trends for the Future of Warfare», *World Economic Forum*, 03.11.2016; U.S. Congressional Budget Office, *Policy Options for Unmanned Aircraft Systems* (Washington, DC: Congressional Budget Office, 2011); Robert Allison, «Can Drone Swarms Save America's Aircraft Carriers?», in: *The National Interest*, 28.06.2016; Tyler Rogoway, «Air Force's Secretive XQ-58A Valkyrie Experimental Combat Drone Emerges After First Flight», in: *The Drive*, 06.03.2019.

Das für Kleinstaaten angedachte «Stachelschwein»-Verteidigungsmodell setzt sich aus einigen wesentlichen Elementen zusammen. Zum einen soll eine Reihe von mobilen und stationären Boden-Luft-Lenk- waffen und Marschflugkörpern unterschiedlicher Reichweite einem potenziellen Gegner das Erlangen der Luftüberlegenheit signifikant erschweren und zugleich ein Risiko für dessen Luftwaffenstützpunkte darstellen. Zum anderen soll eine Vielzahl von unbemannten und/oder teilautonomen Systemen zu Lande, zu Wasser und in der Luft die Vorstösse gegnerischer Streitkräfte durch Ab-

Das Abschreckungs- und Abwehrpotenzial des «Stachelschweins» speist sich aus der Nutzung neuer Technologien.

nützung erschweren. Abgerundet werden sollen diese Elemente zudem durch den umfangreichen Einsatz moderner Panzerabwehrwaffen (*anti-tank guided missiles*, ATGMs) und präzisionsgelenkter Raketen-, Artillerie- und Mörsersysteme.¹⁹

Als Resultat dieser eng verflochtenen Kombination aus neuer und altbewährter Technologie – mit «altbewährt» ist hierbei die noch vorhandene Trägertechnologie gemeint – soll eine wirksame und kostengünstige Fähigkeit zur Zugriffsverweigerung (*Anti-Access/Area Denial*, A2/AD) gebildet werden. Sie soll die Angriffskosten auch für zahlenmässig überlegene Gegner so weit in die Höhe treiben, dass eine Intervention verworfen wird. Dies sei, so die Befürworter*innen, ein «ideales»²⁰ Modell für Kleinstaaten, die mit begrenzten Mitteln versuchen, die Kosten-Nutzen-Abwägung eines zahlenmässig überlegenen Gegners zu beeinflussen. Weitere Vorteile, die dieses Modell Kleinstaaten bietet, sind unter anderem die Freisetzung personeller Ressourcen in andere nichtmilitärische Bereiche, die für die Bekämpfung hybrider Bedrohungen unerlässlich sind; die Reduktion des Personalbedarfs im Sinne von stehenden Streitkräften, was sowohl zur Kostensenkung

19 Hammes, *Defending Europe*; Thomas G. Mahnken, «Small States Have Options Too: Competitive Strategies Against Aggressors», in: *War on the Rocks*, 27.01.2016.

20 Jakub J. Grygiel / A. Wess Mitchell, *The Unquiet Frontier: Rising Rivals, Vulnerable Allies, and the Crisis of American Power* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016), S. 91.

als auch zur Bewältigung von Rekrutierungsschwierigkeiten beitragen würde; und die Verminderung des logistischen Aufwands.²¹

Derzeit besitzt kein Kleinstaat ein «vollwertiges», technologiegetriebenes A2/AD-Schutzschild. Viele investieren jedoch in ausgewählte Komponenten, wie beispielsweise in Mittel für den Aufbau einer hochmobilen und vernetzten Systemarchitektur für die Flug- und Raketenabwehr. Ein Vorreiter ist hier Taiwan. Vor dem Hintergrund verstärkter chinesischer Bemühungen der militärischen Einschüchterung und im Rahmen der von der Tsai-Regierung lancierten Militärstrategie «*resolute defence, multi-domain deterrence*»²², führte der kleine Inselstaat 2017 ein neues Verteidigungskonzept ein. Im Mittelpunkt dieses sogenannten «*Overall Defence Concept*» steht die Entwicklung von asymmetrischen Fähigkeiten, die sowohl die militärischen Schwachstellen der chinesischen Volksbefreiungsarmee (VBA) ausnutzen als auch die eigene nationale Widerstandsfähigkeit erhöhen sollen. Gemäss dem taiwanesischen Verteidigungsministerium verfolgt das Land sieben neue Investitionsschwerpunkte bei der Rüstungsbeschaffung: «*mobility, stealth, fast speed, low cost, abundance, minimum damage, and high effectiveness*».²³

Diesbezügliche Anstrengungen sind schon seit längerer Zeit im Gange. So hat Taiwan schrittweise ein beachtliches Arsenal selbstentwickelter und aus dem Ausland stammender Abstands- und Abwehrwaffen aufgebaut, um Marschflugkörper, Drohnen und bemannte Kampfflugzeuge abzufangen, strategisch wichtige Stützpunkte und Infrastrukturen zu schützen und gleichzeitig die Souveränität des Luftraums sicher-

21 Michael Fortmann / Stéfanie von Hlatky, «The Revolution in Military Affairs: Impact of Emerging Technologies on Deterrence», in: T.V. Paul et al (Hrsg.), *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 2009), S. 305–8; Jim Thomas, «From Protectorate to Partnerships», in: *The American Interest* 6, Nr. 5 (2011); T.X. Hammes, Vortrag am jährlichen Kongress des Royal Danish Defence College zum Thema «The Future of Warfare», 28.11.2018.

22 Das Verteidigungsministerium definiert diese Strategie wie folgt: «[B]ringing to bear multi-domain joint capabilities to defend the homeland and deter the enemy from starting a war» (S. 66). Im Konfliktfall ist das Ziel zudem: «[T]o conduct multi-layered interception and joint firepower strikes to erode the enemy's operational force, break up the attack, and block enemy landing forces» (S. 67). Siehe: Taiwan Ministry of National Defense, *National Defense Report* (Taipei: Ministry of National Defense, 2017).

23 Ebd., S. 86.

zustellen – auch über der Taiwanstrasse.²⁴ Dabei sind hochentwickelte, vollwertige Flugkörper jedoch nicht die einzigen Mittel, mit denen Taiwan versucht, eine mehrschichtige Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit aufzubauen. So wird auch in kleine, kostengünstige Kamikaze-Drohnen kurzer Reichweite investiert, die im Falle eines amphibischen Angriffs gegen grössere und wesentlich teurere Plattformen und Systeme der chinesischen Marine zum Einsatz kommen würden.²⁵

2.3 DIE DROHUNG MIT DEM GEGENSCHLAG

Als zusätzliches oder, zumindest theoretisch, auch als tragendes Element neuer Abschreckungskonzepte ziehen einige Kleinstaaten vermehrt offensive Fähigkeiten grösserer Reichweite in Erwägung. Die Grundausrichtung bleibt zwar weiterhin defensiv, jedoch soll die Kostenerhöhung für den Gegner auch auf dessen eigenes Territorium und dort vorhandene, kritische «Werte» ausgeweitet werden. Dies steht im Einklang mit jenen Stimmen, die dafür plädieren, dass Kleinstaaten ihre Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit durch eine Kombination aus einer Strategie der Verleugnung *und* Bestrafung signifikant erhöhen könnten.²⁶ Dieser Standpunkt beruht auf drei wesentlichen Annahmen:

1. Eine *reine* Verteidigungshaltung würde einen risikobereiten Gegner möglicherweise nicht von einem Angriff abhalten – besonders dann nicht, wenn für ihn wichtige strategische Interessen auf dem Spiel stehen.

24 Ebd. S. 79, 86; International Institute for Strategic Studies, «Chapter Six: Asia», in: *The Military Balance* 119, Nr. 1 (2019), S. 308, 310; David Axe, «Taiwan Wants Billions of Dollars Worth of U.S. F-16 Fighters. It's a Waste of Time», in: *The National Interest*, 20.08.2019; Joseph Trevithick, «Taiwan Eyes Phalanx Point Defense Gun Systems to Defend Mountainside Air Bases», in: *The Drive*, 09.08.2018; Michael Cole, «How Taiwan Can Defend Its Coastline Against China», in: *The National Interest*, 30.06.2019.

25 David Axe, «Get Ready, China: Taiwan Is Developing «Suicide Drones»», in: *The National Interest*, 14.08.2019; Cole, *How Taiwan Can Defend Its Coastline*.

26 Christian Brose, «The New Revolution in Military Affairs», in: *Foreign Affairs* (Mai/Juni 2019); Jakub Grygiel, «Arming Our Allies: The Case for Offensive Capabilities», in: *Parameters* 45, Nr. 3 (2015), S. 39–49.

2. Hybride Operationen in der «Grauzone» haben sich bisher als so wirksam, vergleichsweise kostengünstig und risikoarm erwiesen, dass feindliche Übergriffe unterhalb der Kriegsschwelle wohl weiterhin zur kleinstaatlichen Tagesordnung gehören werden.
3. Technologische Fortschritte kommen nicht nur dem Verteidiger, sondern auch dem Gegner zugute. Insbesondere jene in den Bereichen Cyber und Präzisionsangriffsfähigkeit könnten es dem Angreifer ermöglichen, einen Kleinstaat ohne grosse Bodenoffensive in die Knie zu zwingen, beispielsweise durch die Lähmung oder Zerstörung kritischer Infrastrukturen wie Energie- oder Wasserversorgungsnetzwerke.

In diesen Fällen, so die Annahme, könnte auch eine hochtechnisierte «Stachelschweinverteidigung» nicht hinreichend sein, um den Gegner abzuschrecken. Um den Herausforderungen gewachsen zu sein, wären Kleinstaaten demnach gut beraten, ihre Abschreckungshaltung facettenreicher zu gestalten.

Ein wie auch immer gearteter «Erstschlag» ist trotz des Besitzes von offensiven Elementen langer Reichweite nicht angedacht. Die Androhung von Vergeltungsmassnahmen ist vielmehr eine *reaktive* «Versicherungsstrategie», sollte die Abschreckung durch militärische Kostenerhöhung nicht ausreichen. Die Fähigkeit, einen ersten Angriff des Gegners zu absorbieren und anschliessend einen kalibrierten Gegenschlag gegen wichtige strategische, politische oder wirtschaftliche Ziele lancieren zu können, kann einige wichtige Vorteile mit sich bringen. Dabei kommt Kleinstaaten heute zugute, dass konventionelle Präzisionswaffen Effekte erzielen können, die in der Vergangenheit nur ein Nuklearwaffeneinsatz erreichen konnte. Aus strategischer Sicht kann die gezielte Eskalation ein Umdenken des Gegners erzwingen und so eine Stabilisierung herbeiführen («*escalate to deescalate*»). Aus militärischer Sicht entzieht die Eskalationsmöglichkeit dem gegnerischen Staat das «Monopol der Initiative»²⁷ und gibt dem Kleinstaat zumindest ansatzweise die Mög-

27 Multinational Capability Development Campaign, *Countering Hybrid Warfare: The State of Current Counter-Hybrid Warfare Policy* (MCDC, 2019), S. 3.

lichkeit, die Mittel, den Ort und den Zeitpunkt seiner Gegenmassnahmen zu bestimmen.

Finnland setzt eine begrenzte Version dieses Ansatzes bereits um. Aufgrund seiner Allianzfreiheit und seines nichtnuklearen Status bildet die Abschreckung durch Verleugnung (*denial*) weiterhin den Kern der finnischen Verteidigungsstrategie. Gleichzeitig wird vermehrt in Mittel investiert, die dem Staat auch eine begrenzte *punishment*-Fähigkeit eröffnen.²⁸ Bereits seit 2011 wurden rund 70 signaturreduzierte (*stealthy*) Luft-Boden-Marschflugkörper mittlerer Reichweite des Typs AGM-158 JASSM in die bestehende F/A-18-Flotte integriert.²⁹ Verwendung finden sollen diese gegen gut verteidigte und schwer erreichbare kritische Ziele im Herzen des gegnerischen Territoriums.³⁰ Ein Bericht des finnischen Verteidigungsministeriums betont zudem, dass eine solche «*deep strike*»-Fähigkeit ein wichtiger Bestandteil einer «ausreichenden» Abschreckung darstellt und zur Wahrung der territorialen Integrität Finnlands beiträgt.³¹ Die Tatsache, dass solche Standoff-Flugkörper bereits vor dem Abfeuern ihre abschreckende Wirkung entfalten und es zudem den finnischen Luftstreitkräften ermöglichen, gegnerische Ziele ins Visier zu nehmen, ohne in die Reichweite feindlicher Luftabwehr zu kommen, soll zur Verunsicherung des Gegners beitragen und die Hemmschwelle für Angriffe in die Höhe treiben.³² Die vielfältige Einsatzfähigkeit dieser Marschflugkörper soll gezielt Ambiguitäten schaffen, denn sie können sowohl für Missionen der Verleugnung als auch für Vergeltungsschläge gegen Einrichtungen von hoher Symbolkraft oder strategischer Bedeutung eingesetzt werden. Des Weiteren unterzeichneten Finnland und Israel im Sommer 2018 eine Vereinbarung über den Erwerb neuer marinegestützter Boden-Boden-Raketen, die sowohl gegen Schiffe als auch

28 Charly Salenius-Pasternak, «Finland's Ambiguous Deterrence: Mixing Deterrence by Denial with Ambiguous Extended Deterrence», in: Nora Vanaga / Toms Rostoks (Hrsg.), *Detering Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring States* (London: Routledge, 2019), S. 113.

29 U.S. Defense Security Cooperation Agency, *Finland – AGM-158 Joint Air-to-Surface Standoff Missiles (JASSM)*, News Release, www.dsca.mil, 31.10.2011, S. 30.

30 Finnish Ministry of Defence, *Preliminary Assessment for Replacing the Capabilities of the Hornet Fleet – Final Report* (2015), S. 23.

31 Ebd., S. 17.

32 Corporal Frisk, «Cruise Missiles for HX», in: *Corporal Frisk Blog*, 21.10.2017.

gegen Landziele eingesetzt werden können.³³ Ferner ist die finnische Armee dabei, diverse Munition langer Reichweite für den Mehrfachraketenwerfer M270 (*Multiple Launch Rocket System*, MLRS) zu testen, die unter den gegebenen Umständen ähnlichen Zielen dienen können.³⁴

Finnland ist nicht der einzige Kleinstaat, der zunehmend auf begrenzte offensive Mittel setzt. Auch Schweden hat seine Ambition bekundet, weiter in Fähigkeiten für eine begrenzte *deterrence by punishment* zu investieren.³⁵ Dahinter steht die Erkenntnis, dass aufgrund von Sparmassnahmen und der jahrelangen systematischen Vernachlässigung der schwedischen Streitkräfte das Land in einem Konfliktfall mit Russland keine angemessene und robuste Verteidigung entfalten könnte. Offensive Massnahmen sollen hier unterstützend wirken, indem sie zumindest eine minimale Abschreckungsfähigkeit zu gewährleisten versuchen.³⁶ Am Rande eines Militärmanövers im Jahr 2017 betonte auch der schwedische Premierminister, Stefan Löfven, dass jeder versuchte Angriff schmerzhaft Folgen mit sich bringen würde.³⁷ Bei der praktischen Umsetzung steht Schweden zwar noch am Anfang, primär aufgrund von finanziellen Engpässen, doch in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren will das Land in verschiedene Langstreckenwaffen investieren, die allen Teilstreitkräften ermöglichen sollen, ferne Land-, Luft- und Seeziele einem erhöhten Risiko auszusetzen.³⁸

3 TECHNOLOGIE UND DISSUASION

Neue Technologien können auch Kleinstaaten verschiedene Vorteile bieten. Von zentraler Bedeutung ist hier deren Potenzial, die Glaubwür-

33 Ministry of Defence, *Finnish Navy to Acquire New Surface-to-Surface Missile System*, Press Release, valtioneuvosto.fi, 06.07.2018.

34 «Finnish Army Tests GMLRS AW», in: *Army Technology*, 04.12.2018.

35 Toms Rostoks / Nora Vanaga, *Creating an Effective Deterrent Against Russia in Europe: Military and Non-Military Aspects of Deterrence* (Riga: Friedrich Ebert Stiftung, 2018), S. 16; Robert Dalsjö, «Sweden and its Deterrence Deficit: Quick to React, yet Slow to Act», in: *Deterring Russia in Europe*, S. 93–109.

36 Ebd.

37 Dalsjö, *Sweden*, S. 100; M. Hölström, «Löfven: 'Det ska göra riktigt on tatt angripa Sverige'», in: *Dagens Nyheter*, 27.09.2017.

38 Dalsjö, *Sweden*, S. 102; Rostoks / Vanaga, *Creating an Effective Deterrent*, S. 16.

digkeit der Abschreckungsdrohung zu erhöhen. Dies lässt sich auf verschiedene ineinandergreifende Faktoren zurückführen, allen voran die vergleichsweise niedrigeren Beschaffungskosten ausgewählter Technologien – wie unbemannter Systeme und präzisionsgelenkter Munition – gegenüber bemannten Grossplattformen.³⁹ Zwar können die anfallenden Kosten für grosse und mittlere kampffähige Drohnen durchaus im zweistelligen Millionenbereich liegen. Es gibt jedoch einen neuen und wachsenden Markt für kostengünstige Optionen mit Stückpreisen von mehreren zehntausend US-Dollar bis in den einstelligen Millionenbereich.⁴⁰ Die neue Stealth-Drohne XQ-58A «Valkyrie», die als Teil des *US Air Force*-Programms «*Low Cost Attritable Strike Demonstrator*» (LCASD) entwickelt wird, kostet gemäss aktuellen Schätzungen zwischen zwei und drei Millionen US-Dollar.⁴¹ Solche Systeme sind nicht auf einen einzelnen Einsatz ausgelegt, sondern «abnutzbar»: Die Kosten eines Verlusts im Kampf bleiben tragbar. Ein häufig gepriesenes Merkmal heutiger Drohnen- und Raketentechnologie ist ausserdem, dass sie mit einem meist erheblich verringerten Risiko für die eigenen Soldat*innen eingesetzt werden können.⁴² Auch das Risiko von Kollateralschäden ist gegenüber dem Einsatz von Bodentruppen geringer. Dies wiederum verringert im direkten Vergleich mit alternativen Optionen das Risiko negativer politischer Konsequenzen auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene.⁴³

39 Peter Bergen / Jennifer Rowland, «World of Drones: The Global Proliferation of Drone Technology», in: Peter L. Bergen / Daniel Rothenburg (Hrsg.), *Drone Wars: Transforming Conflict, Law, and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), S.302; Ashley Boyle, «The US and its UAVs: A Cost-Benefit Analysis», in: *American Security Project*, 24.07.2012; Amy Zegart, «Cheap Flights, Credible Threats: The Future of Armed Drones and Coercion», in: *Journal of Strategic Studies* (2018); Thomas Hamilton, *Expendable Missiles vs. Reusable Platform Costs and Historical Data* (Santa Monica, CA: RAND, 2012).

40 Für eine Übersicht der rasanten Fortschritte in diesem Bereich, siehe u.a. Joseph Trevithick, «Army Buys Small Suicide Drones to Break Up Hostile Swarms and Potentially More», in: *The Drive*, 17.07.2018; Jane's, «Bargain Hunt: Air Force Moves to Embrace Low-Cost UCAVs», *Jane's* (2017); Michael Peck, «Be Afraid: Russia is Building Kamikaze Drones», in: *The National Interest*, 20.07.2019; Sharon Weinberger, «China Has Already Won the Drone Wars», in: *Foreign Policy*, 10.05.2018; Steve Trimble, «Chinese Exhibitors Display Loyal Wingman Model», in: *Aviation Week*, 27.08.2019.

41 Rogoway, *Air Force's Secretive XQ-58A Valkyrie Experimental Combat Drone*.

42 Zegart, *Cheap Flights*, S. 10f.

43 Ebd., S. 15–7; Fortmann / von Hlatky, *The Revolution in Military Affairs*, S. 310–2.

Es ist dieser Dreiklang aus tieferen finanziellen, menschlichen und politischen Kosten des Einsatzes, der es neuen Technologien ermöglichen kann, zur Glaubwürdigkeit kleinstaatlicher Abschreckungsstrategien beizutragen: Einerseits, weil relativ geringe Handlungskosten einen Kleinstaat *befähigen*, tatsächlich das zu tun, was er zu tun droht. Andererseits weil gleichzeitig die Bereitschaft steigt, die vorhandenen Mittel im Angriffsfall auch einzusetzen. Kurz gesagt: Neue Technologien können sowohl die *Handlungsfähigkeit* als auch den *Handlungswillen* eines Kleinstaates positiv beeinflussen.⁴⁴ Dies ist von grundlegender Bedeutung, denn die Wirksamkeit der Abschreckung beruht auf den Wahrnehmungen und Annahmen der sich gegenüberstehenden

Neue Technologien können sowohl die Handlungsfähigkeit als auch den Handlungswillen eines Kleinstaates positiv beeinflussen.

Parteien. Weiss oder vermutet der Gegner, dass der Verteidiger nicht nur über die nötigen militärischen Mittel verfügt, sondern auch dass die Einsatzkosten vergleichsweise niedrig sind, wird er die Gewaltanwendung des Verteidigers als deutlich wahrscheinlicher einstufen.⁴⁵ Ob eine solche Einschätzung genügt, um eine Verhaltensänderung zu bewirken, ist zwar weiterhin kontextabhängig. Jedoch sind in einem solchen Szenario die Erfolgchancen hierfür grösser, als wenn der Verteidiger bei der Gewaltandrohung auf für ihn äusserst kostspielige Mittel setzen muss.⁴⁶

Bis jetzt lag der Fokus zwar vor allem auf physischer «Hardware», jedoch gibt es auch andere Instrumente, die Kleinstaaten zur Verfügung stehen, vor allem jene im Cyberbereich. Wichtig ist hier der Vorbehalt, dass die Möglichkeiten und die Effektivität von sogenannter Cyberabschreckung weiterhin heftigen Diskussionen unterliegen.⁴⁷ Zudem wird allgemein anerkannt, dass die Entwicklung von robusten defensiven wie auch offensiven Cyberfähigkeiten erhebliche Kosten mit sich bringt – insbesondere bezüglich der Ausbildung und Gewinnung von hochqualifiziertem Personal, des Aufbaus eines institutionellen Rahmens für

44 Ebd.

45 Zegart, *Cheap Flights*, S. 18.

46 Ebd.

47 Stefan Soesanto, *Cyber Deterrence Revisited*, unveröffentlichtes Konferenzpapier (2019).

die Überwachung und für den Schutz nationaler Netzwerke sowie der Förderung einer leistungsstarken Wissenschafts- und Technologiebasis.

Weil «Macht» in der Cyberdomäne nicht auf traditionellen Formen der Kampfkraft beruht, sondern sich vielmehr auf die Fähigkeit stützt, die spezifischen Schwächen des Gegners ausfindig zu machen, zu verstehen und dann mit relativ kostengünstigen und leicht zugänglichen Instrumenten auszunutzen, können Cyberfähigkeiten es ermöglichen, auch militärisch massiv überlegene Akteure abzuschrecken.⁴⁸ Ein Kleinstaat kann sich also einen asymmetrischen Vorteil verschaffen, wenn er durch gezielte Cyberoperationen den Gegner ablenken, stören oder sogar demoralisieren kann – so etwa durch gezielte Angriffe auf die militärischen IKT-Strukturen.⁴⁹ Cyberoperationen können aber auch auf die zivile Domäne ausgeweitet werden und sich beispielsweise gegen die digitalen Vertriebs-, Kommunikations- und Dienstleistungskanäle öffentlicher Versorgungsunternehmen oder Finanzinstitute richten. Dies könnte sich als durchaus effektive Massnahme erweisen, um den sozialen und politischen Druck auf die gegnerische Regierung zu erhöhen.⁵⁰ Bis auf Weiteres bleibt dieser Bereich jedoch mit vielfältigen Ungewissheiten behaftet.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Beschäftigt man sich heute mit der Thematik kleinstaatlicher Verteidigung, so ist kaum zu übersehen, dass politische Entscheidungsträger*innen und militärische Planer*innen sich vielerorts mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sehen. Zum einen erschwert ein sich stetig wandelndes und von Ungewissheit geprägtes geostrategisches Lagebild die Einschätzung denkbarer Optionen für die Streitkräfteentwicklung. Zum anderen sehen sich die Entscheidungstragenden mit tiefgehenden Modernisierungsstaus und finanziellen Engpässen konfrontiert, wobei zugleich die nächste Welle an vorhandener Systeme vor dem

48 Jason Rivera, «Achieving Cyberdeterrence and the Ability of Small States to Hold Large States at Risk», in: M. Maybaum et al. (Hrsg.), *7th International Conference on Cyber Conflict: Architectures in Cyberspace* (Tallinn: NATO OCCD COE, 2015), S. 7–24.

49 Liina Areng, «Lilliputan States in Digital Affairs and Cyber Security», in: *The Tallinn Papers*, Nr. 4 (2014), S. 6.

50 Ebd.

Ende ihres Lebenszyklus steht. Hinzu kommt die Verbreitung neuartiger Wehrtechnik, die in Teilen auch das bislang unverwirklichte Versprechen der Wiederherstellung sinnvoller Kosten-Nutzen-Verhältnisse in sich trägt. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich in den Hauptstädten vieler westlich orientierter Kleinstaaten die Debatten vermehrt um die drei zentralen Aspekte drehen, die dieses Kapitel beleuchtete: In welche Art von Dissuasions- und Verteidigungsstrategien soll investiert werden? Welche vorhandenen Mittel und militärische Fähigkeiten können der glaubwürdigen Abschreckung und Abwehr eines Angriffs dienen? Und welche Rolle spielen neue Technologien in diesen Konstrukten? Allgemeingültige Antworten oder nachahmungsfähige «Idealtypen» gibt es, wie die diversen Fallbeispiele dieses Kapitel gezeigt haben, keine. Es bleibt jedoch die Erkenntnis, dass Kleinstaaten bei der Bewältigung dieser Problemstellungen bereits begonnen haben, vielfältige und in Teilen durchaus kreative Ansätze zu entwickeln, um ihre zeitlich begrenzte, eigenständige Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken.

Wesentlich sind des Weiteren drei grundlegende Trends und Beobachtungen. Erstens beobachten wir eine Rückbesinnung auf den gesellschaftlich umfassenden Ansatz der «Gesamtverteidigung», welcher starke militärische Komponenten mit nicht-militärischen Elementen – von diplomatischem Engagement, über Cybersicherheit bis hin zum Schutz kritischer Infrastrukturen – in neuen Spielarten zu ergänzen weiss. Bereits gefestigt scheint hier die Erkenntnis, dass auch die militarisierten Krisen und Konflikte des 21. Jahrhunderts letztlich alle gesellschaftlichen Subsysteme tangieren und ohne ausreichende Vorbereitung zu massiver Verunsicherung führen werden, die von gegnerischen Akteuren gezielt herbeigeführt und nutzbar gemacht werden kann. Nur eine Stärkung der gesamtgesellschaftlichen Resilienz kann die Handlungsfähigkeit im Krisenfall bewahren und so zugleich das Fundament für eine effektive Dissuasions-, Absorptions- und Abwehrfähigkeit bilden.

Zweitens können Kleinstaaten auch selbst vermehrt auf hochtechnologische Fortschritte setzen, um einen asymmetrischen Vorteil vis-à-vis kräfteüberlegenen Gegnern zu erlangen und ihre Abschreckungsfähigkeit facettenreicher, reaktionsfähiger und damit robuster zu gestalten. Investiert wird vor allem in unbemannte und/oder halbautonome Sys-

teme sowie in moderne präzisionsgelenkte Flugkörper, aber auch in Fähigkeiten im Cyberraum. Diese bieten zwar kein Allheilmittel für die Lösung kleinstaatlicher Verteidigungsprobleme, doch wie etwa die Beispiele Finnlands und Taiwans zeigen, kann der geschickte Einsatz militärischer Hochtechnologie den Handlungsspielraum erweitern und die Glaubwürdigkeit des Verteidigungsdispositives erhöhen. Ein kleinstaatliches Dissuasions- beziehungsweise Verteidigungspotenzial lässt sich damit zwar nicht zwangsläufig *kostengünstiger*, aber möglicherweise *kosteneffektiver* gestalten.

Drittens zeichnet sich ab, dass Kleinstaat mehr bereit sind, insbesondere zu Abschreckungszwecken auf eine Mischung offensiver und defensiver Ansätze zu setzen. Die strategisch defensive Natur kleinstaatlicher Verteidigungsstrategien ist zwar weiterhin strukturell vorgegeben, es werden jedoch Elemente der Abschreckung durch *«denial»* und *«punishment»* miteinander verflochten. Die Fähigkeit, im Angriffsfall auch politisch-strategische Ziele im Herzen des gegnerischen Territoriums gefährden zu können, dient dabei als Element einer *«Versicherungsstrategie»* und soll eine ausreichende Abschreckungsfähigkeit auch unter schwierigen budgetären und militärischen Rahmenbedingungen gewährleisten.

Insgesamt steht zu erwarten, dass Kleinstaat in Zukunft eine noch reichhaltigere Palette teils komplementärer Ansätze zur Stärkung ihrer Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit verfolgen werden. Aus welchen Elementen diese jeweiligen Konzepte und Streitkräftestrukturen zusammengesetzt sein werden, ist zwar einerseits von den konkreten strategischen und politischen Gegebenheiten des einzelnen Staates abhängig, andererseits aber auch Gegenstand eines verteidigungspolitischen Gestaltungs- und Lernprozesses. Klar ist, dass neuen Herausforderungen und vielfach kaum überwindlichen Einschränkungen zum Trotz das Spektrum der Optionen und Instrumente, derer sich Kleinstaat bedienen können, bei weitem nicht so begrenzt ist, wie es manchmal erscheinen mag.

DIE SCHWEIZ UND DIE NATO: NEUE KONVERGENZ

Von Henrik Larsen

Die Beziehung zwischen der NATO und der Schweiz schwankt seit jeher zwischen Annäherung und Entfremdung. Die Schweiz bemühte sich bis Ende der 2000er-Jahre durch die Partnerschaft für den Frieden, Normen zu fördern. Die NATO interessierte sich im Zuge des Afghanistaneinsatzes für Partner mit operativem Nutzen und seit 2014 für kollektive Verteidigung. Die Herausforderungen des digitalen Zeitalters stellen eine erneute Annäherung der Interessen der Schweiz und der NATO in Aussicht. Bern sollte die Möglichkeit ergreifen, die Partnerschaft mit der NATO (zurück) auf völkerrechtliche Normen zu lenken, die im Zentrum der Schweizer Aussenpolitik stehen.

EINLEITUNG

Als neutraler Staat hatte die Schweiz nie die Absicht, der NATO beizutreten. Aufgrund ihrer geografischen Lage kann sie das Bündnis jedoch auch nicht ignorieren. Die Schweiz hat während und nach dem Kalten Krieg stets an einer strengen Auslegung der aussenpolitischen Neutralität festgehalten, während sich die Haltung der NATO als Reaktion auf internationale Entwicklungen dramatisch verändert hat. Dies führte dazu, dass sich die beiden Akteure zu verschiedenen Zeitpunkten mal angenähert, mal voneinander entfernt haben.

Dieses Kapitel beleuchtet drei wesentliche Veränderungen der NATO und ihrer Partnerschaftspolitik und wie diese hinsichtlich der aussenpolitischen Ziele der Schweiz zu einer Annäherung oder Entfremdung geführt haben. Die erste Veränderung passierte 1996, als die Schweiz Teilnehmerstaat der Partnerschaft für den Frieden (PFP) wurde. Das Programm bot der Schweiz eine nahezu ideale Gelegenheit, in einem multilateralen Rahmen demokratische Werte in ehemals kommunistischen Ländern zu fördern und zu einer inklusiven, regelbasierten euro-atlantischen Ordnung beizutragen. Die zweite Veränderung folgte 2011, als die NATO ihre Partnerschaftspolitik überarbeitete und aufgrund globaler Bedrohungen (Terrorismus) mehr Wert auf einen zusätz-

lichen operativen Nutzen seiner Partner legte. Dies war nicht im Interesse der Schweiz. Die dritte Veränderung fand 2014 statt, als die NATO nach Russlands Angriffen auf die Ukraine zu kollektiver Verteidigung zurückkehrte. Dies frustrierte die Schweiz als NATO-Partnerstaat zu einem gewissen Mass.

Angesichts der Hintergründe der Beziehung zwischen NATO und Schweiz ist es möglicherweise Zeit für eine vierte Veränderung: eine Wiederannäherung auf der Basis einer neuen Konvergenz der Interessen. Die wachsende technologische Interdependenz der letzten Jahre diente der NATO und der Schweiz als Grundlage für ihre Zusammenarbeit zur Stärkung der Resilienz gegen Angriffe auf kritische Infrastrukturen und gegen ausländische Versuche, demokratische Prozesse zu beeinflussen. Nachdem sie den Schock über die Annexion der Krim 2014 überwunden hat, könnte die NATO nun erneut daran interessiert sein, auf ihre Partner zuzugehen. Für die Schweiz stellt sich dabei die Frage, inwieweit sich die Prioritäten der NATO-Partnerschaft wieder auf wertbasierte Prinzipien lenken lassen, die den eigenen aussenpolitischen Zielen entsprechen – für eine Partnerschaft, die über die operative Unterstützung hinausgeht.

1 ANNÄHERUNG (1996 – 2010)

1.1 VOM KALTEN KRIEG ZUR PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN

Während des Kalten Krieges gab es keine wirkliche Partnerschaftspolitik der NATO. Damals diktierte die Bipolarität entweder strenge Neutralität oder eine Mitgliedschaft im Ost- oder Westblock. Die anti-kommunistische Schweiz war geografisch, kulturell und wirtschaftlich an den Westen gebunden, distanzierte sich jedoch klar von der NATO. Dennoch stand das Land im diskreten Dialog mit wichtigen NATO-Verbündeten hinsichtlich der Zusammenarbeit im Falle eines sowjetischen Angriffs. Die Schweiz handelte Waffen fast ausschliesslich mit der «freien Welt».¹ In Zeiten der Entspannung konvergierten die au-

1 Mauro Mantovani, «Die Schweiz und die NATO vor der Partnerschaft für den Frieden, 1949–1995», in: *Politorbis*, Nr. 61 (1) (2016), S. 23f; Christian Nünlist, «Switzerland and NATO: From Non-Relationship to Cautious Partnership», in: Andrew Cottey (Hrsg.), *The European Neutrals and NATO* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2018), S. 185f.

ssenpolitischen Ziele der Schweiz mit jenen der NATO. Der Harmel-Bericht von 1967 war zu Zeiten des Kalten Krieges wohl die bemerkenswerteste Innovation der NATO. Damit sollte das Sicherheitskonzept der «Verteidigung und Abschreckung» um «Dialog» erweitert werden, um die Spannungen zwischen Ost und West abzubauen. Diese neue Denkweise der NATO wurde 1973 von der Schweiz in einem wegweisenden Sicherheitspolitischen Bericht übernommen. Darin wird eine ähnliche Doppelstrategie der Verteidigung mit aktiver Neutralitätspolitik empfohlen. Neben Österreich, Finnland und Schweden trug auch die Schweiz erfolgreich zu den multilateralen diplomatischen Bemühungen des Helsinki-Prozesses bei.

Der Zusammenbruch des Kommunismus führte zu einer noch nie dagewesenen Interessenkonvergenz der NATO und der Schweiz. Bern erklärte seine Absicht, die Strategie «Sicherheit durch Kooperation» zu verfolgen. Gleichzeitig strebte die NATO nach einer aktiven Gestaltung des neuen Sicherheitsumfelds, in dem sich praktisch alle Länder demokratischen Standards verschrieben. Die NATO entwickelte sich bei Integrationsförderung und demokratischem Wandel zum zentralen Akteur. Dies ist damit zu begründen, dass sicherheitspolitische Anreize der USA mittel- und osteuropäische Staaten weitaus mehr dazu motivierten, Reformkriterien zu erfüllen als alles, was die EU oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu der Zeit bieten konnten.²

Im Dezember 1991, während der Auflösung der Sowjetunion, gründeten die NATO-Bündnispartner den Nordatlantischen Kooperationsrat als Forum für den Dialog und die Zusammenarbeit mit ehemaligen Gegnern. 1997 wurde daraus der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC). Mit 50 Mitgliedsstaaten (29 NATO-Mitglieder und 21 Nicht-NATO-Mitglieder, inklusive die Schweiz) ist der Rat nach wie vor das inklusivste Format für die politische und sicherheitspolitische Beratung und Zusammenarbeit.

1994 schuf die NATO die PfP mit zahlreichen praktischen Ansätzen zur Annäherung von NATO- und Nicht-NATO-Staaten. Dieses Programm war zentraler Bestandteil des Versuchs seitens der NATO,

2 Ronald Asmus, *Opening NATO's Door* (New York: Columbia University Press, 2002), S.12.

mit allen Ländern in der euro-atlantischen Region eine umfassende Sicherheitsarchitektur aufzubauen. 1994 erhielten die Schweiz und alle anderen Nicht-NATO-Mitgliedsstaaten in der Region die Einladung zur Teilnahme.

1996 wurde auch die Schweiz PfP-Mitglied. Seit 1997 besteht die Ständige Mission der Schweiz bei der NATO. Laut Adolf Ogi, dem damaligen Vorsteher des Verteidigungsdepartements, bot die PfP den optimalen Rahmen für die Schweiz – er verglich sie mit einer «Menükarte»

Der lockere PfP-Rahmen war nahezu perfekt für die Schweiz, um zur Festigung des europäischen Friedens beizutragen

für militärische Kooperation ohne rechtliche oder politische Verpflichtungen. Mit der PfP hatte die Schweiz die Möglichkeit, ihre Armee durch Ausbildungsprogramme, gemeinsame Trainings und Verteidigungsübungen weiterzuentwickeln.

Gleichzeitig diente sie als Zeichen dafür, dass sich die Schweiz im neuen Sicherheitsumfeld nicht isolieren wollte. Die PfP bot neue Möglichkeiten, sodass skeptische Stimmen auf beiden Seiten des politischen Spektrums in der Schweiz schnell verstummten.³

Der lockere PfP-Rahmen war nahezu perfekt für die Schweiz, um zur Festigung des europäischen Friedens in den 1990er-Jahren beizutragen. Die PfP-Aktivitäten in postkommunistischen Ländern konzentrierten sich auf weiche Sicherheitsaspekte wie die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, Minderheitenschutz, internationale Bildungsprogramme für humanitäres Völkerrecht, die Ausbildung von Militärbeobachter*innen sowie Friedenssicherungslogistik. Für die Schweiz wurde die PfP zur Plattform für ihr Streben nach Interoperabilität zwischen ihren Streitkräften und den NATO-/PfP-Ländern in ausgewählten militärischen und zivilen Bereichen.⁴ Die internationale militärische Zusammenarbeit war in diesem Ausmass neu für die Schweizer Armee. Interessant war für die Schweiz vor allem, dass sich

3 Philipp Häslar / Michele Coduri, «Adolf Ogi: Die Partnerschaft für den Frieden ist vielleicht der beste Deal, den wir je erhalten haben», in: *Politorbis*, Nr. 61 (1) (2006), S. 9–12.

4 Anton Thalmann, «20 Jahre Schweizer Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden mit der NATO», in: *Politorbis*, Nr. 61 (1) (2016), S. 15.

die PfP zum Instrument für die Anpassung militärischer Aufgaben, die in Richtung Polizeiaufgaben gingen, entwickelte.⁵

1.2 FRIEDENSSICHERUNG

Die 1990er-Jahre drehten sich jedoch nicht nur um die wertbasierte sicherheitspolitische Integration, sondern auch um den Einsatz militärischer Mittel. Dabei stellte sich die NATO (unter US-Führung) erneut als einzige Organisation mit den erforderlichen Ressourcen für die Friedenserzwingung heraus. Als Teil einer umfassenden Strategie zur Stabilisierung des Westbalkans intervenierte die NATO 1995 militärisch in Bosnien-Herzegowina und 1999 im Kosovo. Sie stationierte anschließend Friedenstruppen in beiden Gebieten.

Die militärischen Interventionen war eine kontroverse Angelegenheit und zwangen die Schweiz, ihre Optionen als neues PfP-Mitglied abzuwägen. Die Friedenssicherung war ein heikles Thema für die Schweiz: 1994 lehnte das Stimmvolk eine Schweizer Teilnahme an UNO-geführten Missionen ab, doch 1996 stimmte es dem Einsatz unbewaffneter «Gelbmützen» bei der OSZE-Mission in Bosnien zu. Zudem gestattete die Schweiz der NATO, Einsatzkräfte und Materialien durch ihr Gebiet zu transportieren, beziehungsweise es zu überfliegen. Die Zeit war jedoch noch nicht reif für eine Teilnahme an der NATO-Friedenssicherungsmission in Bosnien-Herzegowina. Die Schweiz bot an, Fachleute für Medizin, Technik und Rettung zu schicken. Da diese laut NATO jedoch Waffen zur Selbstverteidigung hätten tragen müssen, musste dieses Angebot wieder zurückgezogen werden.⁶

Der 1999 beschlossene Einsatz der «Swisscoy» war für die Schweiz als Unterstützerin von internationalen Friedenseinsätzen wohl der grösste Schritt nach vorn. Dabei handelt es sich um ein Kontingent von Schweizer Militärangehörigen für die NATO-geführte Kosovo-Mission (KFOR). Für die Schweiz war dies ein Beitrag zu einer UNO-mandatierten Mission. Gleichzeitig bot sich die Möglichkeit, die Interoperabilität mit der NATO zu verbessern. Die «Swisscoy»-Soldat*innen waren gemäss Schweizer Militärgesetz zunächst unbewaffnet und muss-

5 Häsler/Coduri, *Partnerschaft für den Frieden*, S. 12.

6 Nünlist, *Switzerland and NATO*, S. 191–9.

ten sich auf den Schutz von Truppen aus Österreich und anderen Ländern verlassen. Diese ungewöhnliche Situation änderte sich 2001, als das Schweizer Volk mit einer knappen Mehrheit für die Bewaffnung von Schweizer Friedenstruppen stimmte, sofern es sich um eine UNO- oder OSZE-mandatierte Friedensmission handelte.⁷

1.3 DIE GRENZEN DER PFP

Die Pfp blieb unumstritten in der Schweiz, selbst als sie zu einem praktischen Mittel für die Beitrittsvorbereitung von Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts in Mittel- und Osteuropa wurde.⁸ Die NATO-Vision für ein «geeintes, freies und friedliches» Europa wurde zwischen 2007 und 2008 zum Streitthema mit Russland. Im April 2008 stellte die NATO formell Georgien und der Ukraine einen Beitritt in Aussicht. Der kurze Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 legte nicht nur eine weitere Osterweiterung auf Eis, sondern verursachte auch eine interne Spaltung der NATO im Hinblick auf den richtigen Umgang mit Russland.

Der russisch-georgische Krieg liess die Schweiz an der Kooperation mit der NATO zweifeln. Obwohl die Wunden nach der kurzzeitigen Aussetzung der Arbeit des NATO-Russland-Rats schnell verheilt schienen, sagte die Schweiz 2009 zwei Militärübungen in Georgien ab und begründete dies mit dem Konflikt zwischen den beiden Kriegsparteien.⁹ Der russisch-georgische Krieg zeigte, dass die Möglichkeiten zur Demokratieförderung durch die Pfp irgendwann ausgeschöpft sein könnten. Trotz des «Neustarts» zwischen den USA und Russland im Jahr 2010 wurde die Aufgabe der Schweiz als Brückenbauerin zwischen Ost und West zunehmend schwieriger.

7 Bruno Rösli, *Die Schweizer Armee in internationalen Stabilisierungsmissionen*, www.bmlv.gv.at, 2010.

8 1997 formalisierte die NATO das Prinzip der «offenen Tür» und lud Polen, Ungarn und Tschechien 1999 ein, dem Bündnis beizutreten.

9 Nünlist, *Switzerland and NATO*, S. 198, 202.

2 BEGINNENDE DIVERGENZ (2011 – 2014)

2.1 EINE FLEXIBLE NATO-PARTNERSCHAFTSPOLITIK

Die zweite wesentliche Veränderung der NATO-Partnerschaftsdynamik kam mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Angesichts einer globalen Terrorgefahr änderte die NATO ihren Wirkungsbereich und priorisierte ihre Partner in der Praxis danach, ob sie die internationale Afghanistanmission (ISAF) vor Ort unterstützen konnten. Die NATO wandte sich zunehmend Partnern ausserhalb Europas zu, etwa im Rahmen des bestehenden Mittelmeerdialogs (MD)¹⁰ und der 2004 mit vier Staaten des Persischen Golfs¹¹ lancierten Istanbul Kooperationsinitiative (ICI). Auch globale Partner mit ähnlichen politischen Einstellungen¹² und der Bereitschaft, am Afghanistan-Einsatz mitzuwirken, erhielten mehr Aufmerksamkeit.

Die Schweiz entsandte vier Stabsoffiziere zu Aufklärungszwecken nach Afghanistan als Teil des deutschen *Provincial Reconstruction Team* der ISAF, zog diese aber 2008 ab, wobei sie die instabile Sicherheitslage sowie die Entwicklung der ISAF zu einer Operation für die Aufstandsbekämpfung anführte.¹³ Deutschland selber war im Glauben nach Afghanistan gegangen, dort eine ähnliche Stabilisierungsmission wie im Westbalkan durchzuführen, fand sich aber überraschend in einer kriegsähnlichen Situation wieder. Tatsächlich entsandten viele involvierte Länder Truppen zu Aufbauzwecken, mussten aber besonders im südlichen und südöstlichen Afghanistan plötzlich einen Aufstand bewältigen. Die offizielle Doktrin zur Aufstandsbekämpfung, die die NATO 2009 in die ISAF-Strategie aufnahm, wäre niemals von der Schweiz unterstützt worden, obwohl sie als «bevölkerungszentriert» galt.

10 Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Mauretanien, Marokko und Tunesien.

11 Bahrain, Kuwait, die Vereinigten Arabischen Emirate und Katar.

12 Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea.

13 Bundesrat, *Die Schweizer Armee zieht sich aus Afghanistan zurück*, www.admin.ch, 21.11.2007.

Im April 2011 machte die NATO «Flexibilität» zum obersten Prinzip ihrer Partnerschaftspolitik.¹⁴ Das geschah nach der Verabschiedung des Strategischen Konzepts 2010, das die «kooperative Sicherheit» zu

Die NATO bemühte sich um neue Partnerschaftsbeziehungen, die auf operativem Nutzen statt gemeinsamen Werten basierten.

einer Kernaufgabe der NATO erhob, die dem Krisenmanagement und der kollektiven Verteidigung gleichgestellt ist, und das die Notwendigkeit eines breiten Dialognetzwerkes mit Ländern und Organisationen weltweit betonte.¹⁵ Die neue NATO-Partnerschaftspolitik bedeutete, dass

die Partner sich ungeachtet ihrer geografischen Lage oder bestehender Partnerschaften selektiv an Aktivitäten der NATO beteiligen konnten – von Erweiterungsvorbereitungen über Teilnahme an Konferenzen bis hin zu Militärübungen und -trainings.

Die NATO bemühte sich um den Aufbau neuer Partnerschaftsbeziehungen, die eher auf zusätzlichem operativem Nutzen statt gemeinsamen Werten basierten und bilateral statt multilateral ausgerichtet waren. Zwar löste die NATO die früheren, geografisch ausgerichteten Formate (PfP, MD, ICI) nicht auf, schuf aber ein einziges Individuelles Partnerschafts- und Kooperationsprogramm (IPCP) über die Ziele und Vorgaben für die Zusammenarbeit mit der NATO als Ersatz für die früheren partnerschaftsspezifischen Kooperationsprogramme.¹⁶ Ausserdem erweiterte die NATO die Kategorie «weltweite Partner» um autoritäre oder semi-autoritäre Länder.¹⁷

14 NATO, *Active Engagement and Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy*, www.nato.int, 2011.

15 NATO, *Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation Adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, www.nato.int, 19.11.2010.

16 Rebecca R. Moore, «The Purpose of NATO Partnership: Sustaining Liberal Order beyond the Ukraine Crisis», in: Rebecca R. Moore und Damon Coletta (Hrsg.), *NATO's Return to Europe. Engaging Ukraine, Russia, and Beyond* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2017), S. 167–192.

17 Kolumbien, Mongolei, Irak, Pakistan.

2.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE SCHWEIZ

Die neue NATO-Partnerschaftspolitik lag nicht im Interesse der Schweiz: Die PfP und der EAPC rutschten in den Hintergrund. Multilaterale Rahmen wurden zugunsten von bilateralen Abkommen mit einzelnen Partnern mit zusätzlichem operativem Nutzen herabgestuft. Trotzdem war die Schweiz weiterhin daran interessiert, völkerrechtliche Normen zu fördern und agierte bevorzugt im multilateralen Rahmen des Sicherheitsdialogs.

Infolge der neuen flexiblen NATO-Partnerschaft und der Zurückstufung der PfP/EAPC entstand die informelle Gruppe der *Western European Partners* (WEP-5) bestehend aus Österreich, Schweden, Finnland, Irland und der Schweiz (gelegentlich auch Malta). Der Schweiz bot diese Gruppe die Möglichkeit, der NATO gegenüber an einer wertebasierten Agenda festzuhalten. Die WEP-5 fanden 2012 zusammen und überführten 2013 erfolgreich Konzepte und Standards zu den drei Themen Umgang mit privaten Sicherheitsfirmen, menschliche Sicherheit und Schutz von Zivilisten in die NATO.¹⁸

Der neue operative Fokus der NATO brachte der Schweizer Partnerschaft nicht nur Schlechtes. Obwohl der Afghanistan-Einsatz mit einer Schweizer Teilnahme unvereinbar war, konnte Bern in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht einen kleinen Beitrag zur Libyen-Aktion der NATO 2011 (Operation «*Unified Protector*») leisten. Basierend auf einer Resolution des UNO-Sicherheitsrats erlaubte die Schweiz der NATO, mit ihrer Luftwaffe und militärischer Ausrüstung Schweizer Gebiet zu durchqueren. Ausserdem hatte die Schweiz durch ihre humanitäre Hilfe in Libyen auch «Augen vor Ort» und konnte die NATO durch zivile Kanäle über Gebiete mit Flüchtlingsbewegungen informieren, in denen Bombardements zu vermeiden waren.¹⁹ Die NATO nannte die Schweiz am Gipfel in Chicago 2012 als einen der dreizehn Partner, die besondere politische, operative und finanzielle Unterstützung bei NATO-geführten Einsätzen geleistet hatten.²⁰

18 Christian Nünlist, «20 Jahre Partnerschaft für den Frieden: Die Schweiz und die Gruppe der WEP-5», in: Christian Nünlist und Oliver Thränert (Hrsg.), *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik 2015* (Zürich: Center for Security Studies, ETH, 2015), S. 19–40.

19 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

20 NATO, *Chicago Summit Declaration*, www.nato.int, 20.05.2012. Die zwölf anderen Partner waren Australien, Österreich, Finnland, Georgien, Japan, Jordanien, die Republik Korea, Marokko, Neuseeland, Katar, Schweden und die Vereinigten Arabischen Emirate.

3 ZUNEHMENDE DIVERGENZ (2014 – 2017)

3.1 DIE RÜCKKEHR DER NATO ZUR KOLLEKTIVEN VERTEIDIGUNG

2014 lösten die russischen Angriffe in der Ukraine die grosse Spaltung der europäisch-atlantischen Sicherheitsarchitektur und somit die dritte wesentliche Veränderung der NATO-Partnerschaftsdynamik aus. Die NATO konzentrierte sich erneut auf kollektive Verteidigung und Abschreckung. Damit baute sie vor allem auf die Partner Schweden und Finnland, welche die Verbindungen zur NATO weiter verstärken wollten. Die Invasion der Krim durch Russland wirkte sich auch unmittelbar auf die PfP-Aktivitäten der Schweiz aus und zwang Bern, die 2012 begonnene Ausbildung mit russischen Gebirgseinheiten zu stoppen.²¹ Der Fokus auf die kollektive Verteidigung schmälerte die Möglichkeiten der Schweiz, ihre traditionellen Werte durch die NATO zu verfolgen, noch weiter.

Zum Bedauern der Schweiz verminderten die Spannungen zwischen der NATO und Russland ab 2014 die Tragweite des EAPC weiter, so dass dieser heute kein echter Rahmen mehr für den politischen Dialog ist.²² Überdies verwässerte der Zusammenhalt der WEP-5 zusehends, da Finnland und Schweden sich auf der Arbeitsebene des institutionellen Rahmenwerks der NATO einbrachten, wodurch sie in die Grauzone zwischen Partner und Verbündeten rutschten.²³ Beide Länder ratifizierten Abkommen für Unterstützungsleistungen durch den Gastgeberstaat (*Host Nation Support*, HNS) über die operative und logistische Unterstützung der NATO-Streitkräfte auf ihrem Staatsgebiet. Zudem tragen sie zur NATO-Eingreiftruppe bei und nehmen an Übungen im Rahmen des *Readiness Action Plan* der NATO teil. Für die Schweiz interessierte sich die NATO 2014 vergleichsweise nur kurz, da sie über spezifisches Fachwissen im Bereich Zugtransport von Panzern verfügte. Dieses Thema hatten die meisten NATO-Länder vor dem Hintergrund

21 Lorenz Honegger, «Bildete Schweizer Armee in Andermatt russische Geheimagenten aus?», in: *Aargauer Zeitung*, 05.03.2014.

22 Christian Meuwly, «Le rôle de la mission suisse auprès de l'OTAN», in: *Politorbis*, Nr. 61 (1) (2016), S. 35f.

23 Anna Wieslander, «What makes an ally? Sweden and Finland as NATO's closest partners», in: *Journal of Transatlantic Studies*, Nr. 17 (2) (2019), S. 194–222.

der langen Neuanpassung an das Krisenmanagement nach dem Kalten Krieg vernachlässigt.²⁴

In anderen Bereichen arbeiteten die Schweiz und die NATO seit 2014 unverändert weiter zusammen. Die Schweiz leistet weiterhin ihren Beitrag durch ihr Fachwissen und die Finanzierung des Aufbaus von Verteidigungsinstitutionen über den NATO-Treuhandfonds.²⁵ Sie bietet auch weiterhin Trainings in den Genfer Zentren an.²⁶ 2014 lancierte die NATO die «Initiative zur Verteidigung und den zugehörigen Sicherheitskapazitätsaufbau» als Teil ihrer Bemühungen zur Etablierung von Stabilität und zum Resilienzaufbau von Ländern an ihrer Peripherie (Tunesien, Jordanien, Irak, Moldawien, Georgien). Die NATO unterstützt die Militärprogramme dieser Länder mit Material, Geldbeträgen und Wissen – aus Schweizer Perspektive ist das Vorgehen indes nicht immer mit dem lokalen Kontext vereinbar.²⁷

2018 beobachtete die Schweiz die kollektive Verteidigungsübung «*Trident Juncture*» der NATO (wohingegen Schweden und Finnland mit aktiven Truppen teilnahmen). Durch die Beobachtung von kollektiven Verteidigungsübungen versteht die Schweiz die Vorgehensweise der NATO besser und kann erwägen, wo sie sich zu militärischen Zwecken einfügen könnte. So kann sie die eigenen Truppenstrukturen im Fall eines grossen Krieges anpassen.²⁸ Auch wenn die Schweiz wollte, könnte sie an den grossen NATO-Übungen nicht teilnehmen, da ihrer Milizarmee die Kapazitäten für ein grösseres Aufgebot fehlen.²⁹

Die «Swisscoy» wird weiterhin den Grossteil des schweizerischen Beitrags zum Frieden in Europa ausmachen und ist ein prak-

Die «Swisscoy» wird weiterhin den Grossteil des schweizerischen Beitrags zum Frieden in Europa ausmachen.

24 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

25 Die Schweiz ist führend bei einem Programm zur «Stärkung der Integrität» und bei einem Bestandsverwaltungsprogramm in Jordanien (NATO, *Summary of ongoing NATO Trust Funds*, www.nato.int, 2019).

26 Das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP) wurde als Schweizer Beitrag zur PFP gegründet.

27 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

28 Telefon-Interview mit Schweizer Beamtin, 11. Juli 2019.

29 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

tischer Ansatz zur Sicherung der militärischen Interoperabilität mit der NATO. Seit September 2019 stellt die Schweiz einen stellvertretenden Kommandanten der KFOR, da sie aufgrund der lokalen Sicherheitslage weiterhin Bedarf an Friedenstruppen sieht. Der Kosovo bleibt wichtig für die Schweiz wegen der beträchtlichen Diaspora und weil ein wiederaufflammender Konflikt zwischen Serbien und dem Kosovo erneut zu Migrationsbewegungen auch in die Schweiz führen könnte.³⁰ Auch die mögliche destabilisierende Wirkung, die eine Fortsetzung des Konflikts auf Europa im Allgemeinen haben könnte, beschäftigt die Schweiz.³¹

3.2 EINSCHRÄNKUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ

Aus militärischer Perspektive hat die Schweiz mit der PfP noch immer ein Rahmenwerk, das ohne politische oder rechtliche Verpflichtungen genug Flexibilität für eine Zusammenarbeit mit der NATO in jeder Form bietet. Auch der Planungs- und Überprüfungsprozess, der seit der Entstehung der PfP existiert, bietet der Schweiz einen gut strukturierten Ansatz, um gleichzeitig die Interoperabilität ihrer Truppen sicherzustellen und mit der politisch-militärischen Entwicklung der NATO Schritt zu halten.³² Letztlich sollte sich die Partnerschaft zwischen der Schweiz und der NATO im Kern nicht um das Format, sondern um die Zusammenarbeit in wesentlichen Bereichen drehen und eine optimale Balance von Aktivitäten schaffen, die die NATO ihren Partnern anbietet und an denen die Schweiz angesichts ihrer aussenpolitischen Ziele teilnehmen kann.

Trotz der offiziellen Neuorganisation der NATO-Partnerschaften und dem Fokus auf kollektiver Verteidigung in der jüngsten Zeit sollte die Schweiz weiterhin versuchen, die NATO zu einem vermehrten Nachdenken über die Rolle der Schweiz oder ähnlich eingestellter neutraler Länder zu bringen. Die NATO arbeitet heute mit zahlreichen Mechanismen und Plattformen, die sich aus unterschiedlichen politischen Kontexten und historischen Momenten nach dem Kalten Krieg

30 Telefon-Interview mit Schweizer Beamtin, 11. Juli 2019.

31 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

32 Ebd.

ergeben haben. Der vermehrte Flexibilitätsbedarf ist verständlich, da die NATO sich an eine veränderliche Umwelt und wechselnde Partner mit verschiedenen Zielsetzungen anpassen musste. Ebenso ist die Rückkehr zur kollektiven Verteidigung angesichts der erneuten Herausforderung durch Russland nachvollziehbar.

Verbesserte institutionelle Rahmenwerke konnten jedoch die fehlende strategische Vision und damit auch das mangelnde Management der Partnererwartungen nie ausgleichen. Die Flexibilität war nie als Strategie an sich geplant und widerspricht der ursprünglichen Vision der NATO nach dem Kalten Krieg: eines durch gemeinsame Werte geeinten Europas. Darum waren am Ende Partner der NATO zwar bereit, mit ihrem Fachwissen zu einem stabilen und friedlichen Europa beizutragen, aber wussten nicht, was die NATO von ihnen erwartete. Für die Schweiz wäre es besser, die NATO spräche ihre Erwartungen deutlich aus. Basierend darauf könnte sie dann ihre Möglichkeiten abwägen.³³

Dessen ungeachtet wird eine Neuerung der NATO-Partnerschaftspolitik bis heute meist nur akademisch diskutiert. Man ist sich einig, dass die NATO eine klarere geografische Priorisierung der Partner vornehmen muss, um mehr Einfluss auf die regionale Sicherheit zu haben.³⁴ 2014 lancierte die NATO die *Enhanced Opportunities Partnership*, die durch besondere Dialoge mit ehrgeizigen Partnern aus verschiedenen Regionen rund um die Welt³⁵ eine dringend nötige, allerdings keinerlei geografisch-regionale, Differenzierung vorsah.

33 Interviews mit Schweizer Beamten, 10. und 11. Juli 2019.

34 Nicholas Burns / Douglas Lute, *NATO at Seventy: An Alliance in Crisis* (Cambridge, US: Harvard University Belfer Center for Science and International Affairs, 2019), S. 32; Karl-Heinz Kamp / Heidi Reisinger, «NATO's Partnerships after 2014: Go West!», *NATO Defense College Research Paper Nr. 92* (2013); Rebecca R. Moore, *Purpose of NATO Partnership*, S. 175; Sten Rynning, «NATO's Network: On the Purpose and Challenge of Partnerships», in: *Studia Diplomatica*, Bd. 65 (1) (2012), S. 52–5.

35 Australien, Jordanien, Finnland, Georgien und Schweden.

4 WEGE ZU NEUER KONVERGENZ (2017 –)

4.1 GEMEINSAME RESILIENZ GEGEN CYBERBEDROHUNGEN

Resilienz und speziell Cybersicherheit sind Bereiche, in denen die NATO und die Schweiz seit kurzem vermehrt kooperieren, auf expliziten Wunsch der NATO hin. NATO-Generalsekretär Stoltenberg sagte 2017 bei einem Besuch in der Schweiz: «Die Bedeutung von Neutralität wandelt sich.» Kriege seien nicht mehr zeit- und ortsspezifisch und die Grenze zwischen Krieg und Frieden verschwimme.³⁶ Diese Worte folgten auf den Warschau-Gipfel 2016, wo die NATO sich zur Erhöhung ihrer Resilienz gegenüber hybriden Bedrohungen als Grundlage für die Abschreckung und Verteidigung verpflichtete. Das Bündnis betonte den notwendigen Schutz kritischer Infrastrukturen, unter anderem auch aufgrund der wachsenden Bedrohung und Raffinesse von Cyberattacken.³⁷

Angesichts der Probleme mit Russland seit 2014 und der Vernetzung moderner, kritischer Systeme verschiedener Staaten hält es die NATO für notwendig, dass die Resilienz auch in Nicht-Mitgliedstaaten erhöht wird, da Störungen ausserhalb des Bündnisgebiets die Sicherheit der NATO selbst beeinträchtigen können.³⁸ Für die NATO ist die Cyberresilienz der Schweiz wichtig, weil neutrale Gebiete als Zugangspunkt für einen Angriff auf einen NATO-Verbündeten interessant und weil Schweizer Datenschutzgesetze streng sind. Da die Schweiz eine lange Tradition im Bereich zivil-militärischer Kooperation hat, ist Zusammenarbeit bei Resilienz kein neues Thema. Jedoch verleihen die elektronische Kriegsführung und die erhöhte Gefahr einer Infiltration aus dem Ausland (Russland) der Zusammenarbeit eine neue Dimension.

Die Schweiz und die NATO tauschten sich im Rahmen des Cyberkomitees in Brüssel aus. Das Bündnis interessierte sich für (i) das Cyber-Rekruten-Konzept der Schweiz, (ii) die öffentlich-private Zusammenarbeit und das Konzept des *Cyber Defence Campus*, der Behörden mit Industrie, der Wissenschaft und Cybergemeinschaften vernetzt, sowie

36 Niklaus Nuspliger, «Die Bedeutung von Neutralität wandelt sich», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 28.02.2017.

37 NATO, *Commitment to enhance resilience*, www.nato.int, 09.07.2016.

38 Tim Prior, «NATO: Pushing Boundaries for Resilience», in: *CSS Analyses in Security Policy*, Nr. 213 (2017), S. 3.

(iii) die Zuordnung von Cyberattacken. Ausserdem nimmt die Schweiz als neues Mitglied des *Cyber Defence Centre of Excellence* in Tallinn an Schulungen zur Cyberdefence teil. So hat die Schweiz die Möglichkeit, die Kompetenzen und Fähigkeiten ihrer Kolleg*innen kennenzulernen.³⁹ Die Schweiz nimmt zudem regelmässig an der Cyberdefence-Übung «*Locked Shields*» der NATO teil, verzichtet jedoch auf die Teilnahme an offensiven Übungen.

Die NATO erklärte, Cyberdefence gehöre zur kollektiven Verteidigung dazu, doch deren Funktion müsse noch definiert werden. Das Bündnis beschloss 2018, ein Cyberspace-Operationszentrum als Teil seiner Kommandostruktur aufzubauen.

Auch aus organisatorischer Sicht sind die NATO und die Schweiz kompatibel. Die Schweiz repräsentiert ein stark föderales System, in welchem der *First Responder* die angegriffene Entität (normalerweise Private); der *Second Responder* der Kanton, in welchem der Angriff erfolgt; und der *Third Responder* das Krisenmanagementinstrument auf nationaler Ebene ist. Das nationale Schweizer Modell der Cyberdefence und der Resilienz insgesamt spiegelt auf internationaler Ebene die Kompetenzteilung zwischen der NATO und den NATO-Bündnispartnern sowie die Koordination zwischen den beiden Ebenen wider.⁴⁰

Angesichts der Vernetzung moderner, kritischer Systeme versucht die NATO die Resilienz auch in Nicht-Mitgliedstaaten zu erhöhen.

Die Konfliktzone Cyberraum ist noch im Entstehen begriffen. Die Schweiz ist daran interessiert, bei politischen Debatten und technischen Entwicklungen der hochentwickelten westlichen Nationen – zum Grossteil NATO-Bündnispartner – ganz vorne mit dabei zu sein. Auch auf die Themen Künstliche Intelligenz und *Big Data* trifft das zu. Es liegt auch im direkten Interesse der Schweiz, Bereiche zu finden, in denen Schweizer Unternehmen sich bei der Interaktion mit öffentlichen Einrichtungen positionieren können, und zu eruieren, wie sich die Sicherheitsdienste der Verbreitung neuer Technologien anpassen sollen.

39 Interviews mit Schweizer Beamten, 10. und 11. Juli 2019.

40 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

4.2 EINE PFP MIT SINN UND ZWECK

Ungeachtet der erfolgreichen Zusammenarbeit im Cyber- und Technologiebereich ist es wichtig, dass die Annäherung der NATO und der Schweiz nicht zu einer «leeren» gegenseitigen technologischen Abhängigkeit wird, sondern gewisse politische Zwecke beinhaltet. Aus Schweizer Sicht ist die Aufrechterhaltung einer bilateral statt multilateral ausgerichteten Partnerschaftspolitik mit einem andauernden Fokus auf den operativen Mehrwert statt auf völkerrechtliche Normen bedauerlich.

Da die NATO nach dem Schock 2014 ihr Selbstvertrauen zurückgewinnt, weil sie sich Russland gegenüber besser gewappnet fühlt, ist die Zeit für einen Austausch mit den Partnern vielleicht wieder gekommen. 2020 ist die Schweiz Gastgeberin eines NATO-Partnerschaftssymposiums mit allen NATO-Mitglieds- und 41 Partnerländern mit der Hoffnung, die Erwartungen zu harmonisieren.⁴¹ Als Veranstalterin des Symposiums muss die Schweiz den Versuch unternehmen, den Fokus der NATO-Partnerschaftsaktivitäten auf das Völkerrecht und menschliche Sicherheit zu lenken. Im aktuellen Austausch mit der NATO legt die Schweiz den Akzent auf den Schutz von Kombattant*innen in Übereinstimmung mit der Genfer Konvention. Dieser Aspekt muss auf der operativen Ebene über die gesamte militärisch-zivile Struktur der NATO trainiert werden. Angesichts ihrer spezifischen Fachkenntnis über die Rolle der Zivilgesellschaft und ihrer Beiträge zum NATO-Treuhandfonds fördert die Schweiz ausserdem das Konzept «Frauen, Frieden, Sicherheit». Die Schweiz sieht die NATO – ein Bündnis mit bald 30 Mitgliedern – als Werkzeug oder «Verstärker» für die Umsetzung völkerrechtlicher Normen. Ausserdem würde ein gefestigtes Image des Bündnisses die innenpolitische Legitimation der NATO-Schweiz-Zusammenarbeit stärken.⁴²

Die Schweiz ist über die Spannungen zwischen der NATO und Russland besorgt und verspürt den Wunsch, die kooperative Sicherheit im Sinne der OSZE wiederaufleben zu lassen. Die aussenpolitische Vision der Schweiz für 2028 soll als Inspiration für die zukünftige aussenpolitische Strategie dienen und betont die einzigartige Position der Schweiz: Sie kann Lösungen glaubwürdig präsentieren, denn alle wis-

41 Telefon-Interview mit Schweizer Beamtin, 11. Juli 2019.

42 Ebd.

sen um ihre Neutralität und niemand muss versteckte Grossmachtpläne befürchten.⁴³ Aber vorläufig ist die Zeit vielleicht zuerst einmal reif, Spannungen durch gezielte Massnahmen zur Kontrolle und Transparenz konventioneller Waffen im Ostseeraum abzubauen.⁴⁴ Die Schweiz unterstreicht, wie wichtig der Dialog unter anderem im Rahmen des NATO-Russland-Rats ist, zeigt sich aber besorgt über die fehlende Verständigung und die Tatsache, dass die Parteien sich nicht einmal auf Fakten einigen können, auf denen ein weiterführender Dialog aufbauen könnte.⁴⁵ Der Beitrag der Schweiz wird sich weiterhin auf die pragmatische Risikominderung in Track-1.5-Foren in der Schweiz mit hochrangigen Vertreter*innen aus Russland, NATO- und Nicht-NATO-Mitgliedern sowie Fachpersonen beschränken.⁴⁶

Die Position der WEP-5 stand nie im Zentrum der Debatte über die NATO-Partnerschaften.⁴⁷ Jedoch zeigt die zunehmende Zusammenarbeit der NATO und der WEP-5 bei der Bereitschaft, Angriffe auf kritische Infrastrukturen oder Manipulationen demokratischer Prozesse abzuwenden, dass das nicht unbedingt so sein sollte. Die NATO selbst hat den Wunsch der WEP-5 anerkannt, nicht als einfache Truppenlieferanten oder diplomatische Unterstützer behandelt zu werden. Stattdessen braucht es einen echten politischen Dialog, der den Austausch zwischen Nachrichtendiensten und über kombinierte Fähigkeiten der Kriegsführung ermöglicht.⁴⁸ Aus politischen Gründen wollten die WEP-5 nie Teil eines formalisierten, institutionalisierten Rahmens der NATO sein (zum Beispiel als «erweiterte Partner» oder «Kernpartner»), doch die NATO und die WEP-5 können sich bei der praktischen Zusammenarbeit etwa bei den Nachrichtendiensten aufeinander verlassen.

43 EDA, *Die Schweiz in der Welt 2028*, www.eda.admin.ch, 2019, S. 16.

44 Alexander Sergunin, «The Baltic Sea Region after the Ukraine Crisis and Trump», *DIIS Report 4* (2019); Wolfgang Zellner et al., *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe. Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones* (Wien: OSZE-Netzwerk von Think Tanks und akademischen Einrichtungen, 2019).

45 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

46 Telefon-Interview mit Schweizer Beamtin, 11. Juli 2019.

47 Andrew Cottey, «NATO's Partnerships», in: Andrew Cottey (Hrsg.), *The European Neutrals and NATO* (Basingstoke UK: Palgrave Macmillan, 2018), S. 66.

48 Jamie Shea, «Rethinking NATO's Partnership for the New Security Environment», in: *Politorbis*, Nr. 61 (1) (2018), S. 86.

Da die Schweiz völkerrechtliche Normen und die kooperative Sicherheit fördert, hat sie weiterhin Interesse daran, durch die WEP-5 mit der NATO zu interagieren. In jüngerer Zeit wuchs der Zusammenhalt der WEP-5 wieder, als Schweden und Finnland begriffen, dass das gesteigerte Interesse der NATO an ihnen eng mit der Sicherheit der Ostsee zusammenhängt. Seit 2018 treffen sich die WEP-5 wieder regelmässig auf der Ebene von Botschafter*innen oder stellvertretenden Missionsleitenden mit dem NATO-Sekretariat, um allgemeine Sicherheitsthemen zu besprechen. Der Gang über die WEP-5 erhöht für die Schweiz die Wahrscheinlichkeit, Zugang zu gewissen Aspekten der Bündnispolitik wie etwa Neuigkeiten zu den Diskussionen und der Stimmung im NATO-Russland-Rat zu erhalten. Wie frühere Erfolge bei der Weiterentwicklung von Konzepten und Standards der NATO gezeigt haben, gewinnt die Schweiz durch die WEP-5 den politischen Einfluss für die Förderung des Völkerrechts und der Grundsätze menschlicher Sicherheit in der NATO, den sie alleine nicht hat.⁴⁹

5 EINE WERTORIENTIERTE STRATEGIE

Die historische Entwicklung der Beziehungen zwischen der NATO und der Schweiz zeigt, wie die Schweiz gewisse aussenpolitische Ziele mithilfe der PFP auch in veränderlichen Kontexten verfolgen konnte. Vorzugsweise förderte die Schweiz Normen in den Bereichen der inneren Sicherheit und internationalen Staatsverhaltens. Sie musste diese indes immer gegen ihre stark limitierten operativen Ambitionen abwägen. Als die NATO nach Partnern suchte, die zu einem Beitrag zur Aufstandsbekämpfung oder zur Zusammenarbeit bei der kollektiven Verteidigung bereit waren, schlich sich bei der Schweiz Unbehagen ein. Trotzdem erschliessen sich der Schweiz und der NATO im digitalen Zeitalter neue bedeutende Felder der Zusammenarbeit: die Sicherung nationaler Strukturen und Prozesse gegen ausländische Einmischungen.

Die NATO misst der Schweiz nicht nur aufgrund ihrer *Soft Power* einen Wert bei, sondern auch wegen ihrer Beiträge zu NATO-Einsätzen und ihrem technologisch-organisatorischen Nutzen für die Cybersicherheit und neue Technologien. Die Schweiz wird durch die WEP-5

49 Interview mit einem Schweizer Beamten, Bern, 10. Juli 2019.

als besten multilateralen Rahmen agieren müssen, um ein normenbasiertes Programm voranzutreiben. Vielleicht werden die WEP-5 für das Voranbringen spezifischer Themen zwischen der NATO und ihren Partnern erneut eine wichtige Koalition sein. Doch sollten keine Illusionen darüber aufkommen, sie könnten die NATO-Partnerschaftspolitik neu gestalten.

Bei traditionellen Sicherheitsaspekten wird die Schweiz weiterhin Engagement gegen Neutralität abwägen müssen. Die «Swisscoy» ergibt aus militärischer (Interoperabilität) und aussenpolitischer Sicht (Aktivismus) viel Sinn. Dieser Nutzen muss aber den verschiedenen politischen Akteuren in der Schweiz vermittelt werden. Ferner darf aussenpolitisch nicht der falsche Eindruck entstehen, die Schweiz würde sich stark an die NATO annähern, auch um das Schweizer Engagement in der OSZE und die vermittelnde Rolle gegenüber Russland nicht zu gefährden. Bei den weicheren Aspekten von Sicherheit spielen diese Bedenken und der Konflikt zwischen Engagement und Neutralität eine kleinere Rolle. Deshalb kann die Schweiz neue Synergien zwischen der NATO und gewissen ihrer vielen Partner in Europa und weltweit sondieren.

Als Gastgeberin des NATO-Partnerschaftssymposiums 2020 hat die Schweiz die Gelegenheit, grössere Klarheit darüber anzuregen, was die NATO von ihren Partnern erwartet. Der Zeitpunkt wäre für die Schweiz günstig, denn das Bündnis ist vielleicht wieder im Begriff, den Blick auf seine Partner zu richten, nachdem es Fortschritte hinsichtlich seiner Verteidigungsfähigkeit gegenüber Russland erreicht hat. Die Schweiz sollte den ähnlichen Wertekanon der NATO und der Schweiz betonen, der durch den Aufstieg autoritärer Mächte unter Druck geraten ist. Da die Schweiz die NATO als Werkzeug für die Umsetzung völkerrechtlicher Normen sieht, will sie die Aktivitäten der NATO-Partnerschaften verstärkt in Richtung solcher Normen lenken. Diese stehen im Zentrum ihrer Aussenpolitik und könnten (als optimaler Nebeneffekt) die Spannungen zwischen der NATO und Russland mindern.

DIE DIGITALE TRANSFORMATION DER FRIEDENSFÖRDERUNG

Von Julia Hofstetter und Boas Lieberherr

Neue Technologien bieten grosses Innovationspotenzial für die Friedensförderung. Gleichzeitig stellt ihre Anwendung für viele Akteure eine Herausforderung dar. Um das Potenzial dieser Technologien voll auszuschöpfen, müssen Friedensakteure eine aktivere Gestaltungsrolle bei ihrer Entwicklung und Integration einnehmen. Dies erfordert eine vertiefte Auseinandersetzung mit strukturellen Wechselwirkungen von Technologie und ihrem sozio-politischen Kontext. Dazu werden neue Strukturen und Plattformen benötigt, zu denen die Schweiz als etablierter Friedensakteur und Technologiestandort einen wichtigen Beitrag leisten kann.

EINLEITUNG

Neue Technologien¹ gewinnen zunehmend an Bedeutung für die Friedensförderung. Ein breites Spektrum an Akteuren – von Staaten über multilaterale Organisationen zu Nichtregierungsorganisationen (NRO) und lokale zivilgesellschaftliche Bewegungen – integrieren Technologien bereits in ihre Arbeitsabläufe oder gründen neue Strukturen und Initiativen, die sich mit innovativen Einsatzmöglichkeiten neuer Technologien für die Friedensförderung auseinandersetzen. Parallel dazu beschäftigen sich Technologieakteure vermehrt damit, wie sie einen Beitrag zu friedlicheren Gesellschaften leisten können. Es entstehen auch neue Start-Ups an der Schnittstelle von Technologie und Friedensförderung.

- 1 «Neue Technologien» werden in der Regel darüber definiert, dass sie sich noch in der Entwicklung befinden, ihre Anwendung noch beschränkt ist und das volle Ausmass ihrer Auswirkungen auf die Gesellschaft noch nicht absehbar ist. Dieser Artikel schliesst auch etablierte Technologien mit ein, welche aber in der Friedensförderung erst seit kurzem Anwendung finden. Werden neue Technologien mit dem *strategischen Ziel* der Friedensförderung eingesetzt, bezeichnet man sie auch als «Friedenstechnologien» oder «PeaceTech». Dazu gehören verschiedene Arten von Hard- und Software, von Informations- und Kommunikationstechnologien, über geografische Informationssysteme und unbemannte, unbewaffnete Luftfahrzeuge, zu Künstlicher Intelligenz und *Big Data*-Verarbeitungssystemen.

Die Anwendung neuer Technologien lässt sich in allen Bereichen der Friedensförderung finden. In der Konfliktprävention vereinfacht das *Crowdsourcing* die Informationsbeschaffung: Die Lokalbevölkerung kann mittels Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) direkt Hinweise zu Vorfällen vor Ort liefern. Neueste Frühwarnsoftware, welche mithilfe Künstlicher Intelligenz (KI) in Echtzeit öffentliche Datenquellen analysiert, ermöglicht zudem zeitnah Rückschlüsse auf aktuelle Konflikttrends. Im Bereich der Konfliktbearbeitung werden unter den Begriffen «digitale Mediation» oder «Cybermediation» eine Reihe von strategischen Anwendungsmöglichkeiten neuer Technologien subsumiert. Mediator*innen können digitale Werkzeuge beispielsweise verwenden, um mit Konfliktparteien zu kommunizieren, Friedensprozesse inklusiver zu gestalten, die strategische Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu verbessern, oder um Friedensverhandlungen zu evaluieren. In der Friedenssicherung reicht das Spektrum neu eingesetzter Technologien von statischen Kameras, modernsten Nachtsichtgeräten, unbemannten und unbewaffneten Luftfahrzeugen bis hin zur Verwendung von Satellitenbildern. Drohnen vereinfachen beispielsweise den Zugang zu unerschlossenen und unsicheren Gebieten.²

Durch diese technischen Möglichkeiten versprechen sich Friedensakteure, viele der gegenwärtigen Herausforderungen in der Friedensförderung besser bewältigen zu können. *Global Pulse*, eine Innovationsinitiative der UNO, sieht *Big Data* als «neue, erneuerbare Ressource» und will damit nicht nur die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 erreichen, sondern auch die Nutzung technischer Mittel für Frieden und Gerechtigkeit vorantreiben.³

Kritische Stimmen warnen hingegen vor beträchtlichen Risiken, die mit der digitalen Transformation einhergehen. Diese reichen von der böswilligen Verwendung bis hin zu unbeabsichtigten Nebeneffekten bei der Integration neuer Technologien. Beispiele dafür sind die Verwendung von IKT durch Terrororganisationen, zur Mitgliederrekrutierung

2 Allard Duursma / John Kalrsrud, «Technologies of Peace», in: Oliver P. Richmond / Gëzim Visoka (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding and Peace Formation* (Oxford: University Press, 2020).

3 United Nations, *UN Global Pulse Lab Kampala*, www.onlinevolunteering.org.

und Ressourcenbeschaffung⁴ oder dass soziale Medien die Polarisierung politischer Konflikte begünstigen können.⁵

Friedensakteure sind sich indes ihrer Gestaltungsmacht bei der Entwicklung und Anwendung von «Friedenstechnologien» nicht bewusst. Kritiker der digitalen Transformation verkennen, dass potenzielle Risiken neuer Technologien durch eine entsprechende Ausgestaltung minimiert werden können. Verfechter übersehen, dass sie eine aktivere Rolle bei deren Gestaltung einnehmen müssen, um einen effektiven Einsatz gewährleisten zu können.

Hinzu kommt, dass sich beide Seiten vorwiegend auf einer operationellen Ebene mit Chancen und Risiken, die sich aus der Verwendung von «Friedenstechnologien» ergeben, beschäftigen. Kritisch hinterfragt werden Verlässlichkeit, Sicherheit, Privatsphäre und Logistik, angestrebt meist nur Effizienzsteigerung.

Wollen Friedensakteure die Entwicklungs- und Integrationsprozesse neuer Technologien zukünftig bewusster gestalten, müssen sie sich aber auch mit tiefgreifenden strukturellen Herausforderungen auseinandersetzen.

Technologie hat das Potenzial, die Friedensförderung grundlegend zu transformieren. Sie eröffnet nicht nur neue Handlungsmöglichkeiten, sondern kann auch die Zielsetzungen sowie die Problem- und Selbstwahrnehmung von Friedensakteuren massgebend verändern. Gleichzeitig hat aber auch das sozio-politische Umfeld derjenigen, die Technologie entwerfen und implementieren, einen Einfluss auf deren Funktionsweise und Wirkung. Durch eine bewusste Ausgestaltung von Entwicklungs- und Integrationsprozessen neuer Technologien können sich Friedensakteure diese strukturellen Wechselwirkungen jedoch für eine zielführende Innovation der Friedensförderung zunutze machen.

Im nachfolgenden Teil werden diese strukturellen Herausforderungen näher ausgeführt, aufgrund derer Friedensakteure ihr Gestaltungs-

Technologie hat das Potenzial, die Friedensförderung grundlegend zu transformieren.

4 Peter Warren Singer / Emerson Brooking, *LikeWar: The Weaponisation of Social Media* (New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2018), S. 65.

5 Joëlle Jenny / Rosi Greenberg / Vincent Lowney / Guy Banim, *Mediation Practice Series: Peacemaking and New Technologies* (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2019).

potenzial in Bezug auf neue Technologien derzeit nicht ausschöpfen. Der zweite Teil zeigt anhand dreier Fallbeispiele – der Konfliktvorhersage, der Inklusion der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen und der Überwachung von Waffenstillständen –, wie sich diese Problematik in der Praxis manifestiert. Im letzten Kapitel wird diskutiert, wie durch den Aufbau von Know-how und die Vernetzung mit relevanten Beteiligten neue Technologien zielführend für eine effektive Friedensförderung eingesetzt werden können und welchen Beitrag die Schweiz als etablierter Friedensakteur hierzu leisten kann.

1 STRUKTURELLE HERAUSFORDERUNGEN BEI DER GESTALTUNG

Innovationen in der Friedensförderung werden derzeit durch die Verfügbarkeit bestimmter Produkte aus der Technologiebranche definiert, also dadurch, was technologisch *möglich* ist. Ob die Anwendung dieser Technologien hinsichtlich Programmziel und institutionellen Kapazitäten sinnvoll ist, wird oft nicht hinterfragt. Darüber hinaus bleibt unbeachtet, dass strukturelle Probleme der Friedensförderung, die oft durch den politischen Kontext bedingt sind, mittels technologischer Lösungen nicht gänzlich überwunden werden können. Selbst wenn Friedensakteure ihre Rolle als aktiv Gestaltende wahrnehmen, verfehlt der Einsatz von Technologie oft seinen Zweck, da strukturelle Wechselwirkungen zwischen Technologie und ihrem sozio-politischen Umfeld nicht bedacht werden. Das führt dazu, dass das transformative Potenzial neuer Technologien nicht ausgeschöpft wird, ihre Anwendung ineffizient ist oder sogar unbeabsichtigte negative Konsequenzen nach sich zieht.

Friedensakteure müssen sich deshalb vertiefter mit dem Zusammenspiel von Technologie und Kontext, aber auch ihrer eigenen Rolle in der Gestaltung dieser Technologien, auseinandersetzen, um einen effektiveren Einsatz neuer Technologien für die Friedensförderung zu gewährleisten.

1.1 TECHNOLOGIEFOKUS UND KONTEXTBLINDHEIT

Generell besteht in der Planung technologiegestützter Friedensförderung eine Spannung zwischen der Gestaltung entlang einer bestimm-

ten Technologie und der Gestaltung auf ein programmatisches Ziel hin.⁶ Findet eine Verlagerung von einer *zielorientierten* zu einer *technologieorientierten* Programmplanung statt, verliert das eigentliche Ziel an Bedeutung oder wird mit Blick auf die neue Technologie neu definiert. Ein starker Technologiefokus kann sogar dazu führen, dass andere (notwendige) Massnahmen ersetzt werden, weil sie nicht in die neue Zielsetzung passen oder nicht in die neuen digitalen Arbeitsabläufe integriert werden können. Bei UNO-Friedensmissionen gewinnen beispielsweise digitale Daten als Hauptinformationsquelle zunehmend an Bedeutung. Traditionellere, nicht-digitale Informationsbeschaffungsprozesse wie der persönliche Austausch mit der lokalen Bevölkerung drohen dadurch an Gewicht zu verlieren. Dass entsprechende Feldbesuche nicht nur der Datenerfassung dienen, sondern auch Vertrauen zwischen den *Peacekeepers* und der Bevölkerung stärken sollen, gerät in den Hintergrund.⁷

Technologie besitzt ausserdem einen sich selbst verstärkenden Charakter, bei dem die Anwendung einer Technologiegruppe zur Beschaffung einer weiteren Technologiegruppe führt.⁸ Diese Eigendynamik ist besonders dann problematisch, wenn die Anwendung dieser Technologien selbstverständlich wird und keiner grundlegenden Infragestellung mehr unterliegt. Dementsprechend lässt sich in der Friedensförderung auch ein gewisser Technologiewettlauf zwischen verschiedenen Friedensakteuren, einzelnen Abteilungen innerhalb friedensfördernder Organisationen und auch in der *PeaceTech*-Branche beobachten, der dadurch angetrieben wird, was durch den technologischen Fortschritt möglich ist. Es fliessen wachsende Investitionen in die Entwicklung neuer «Friedentechnologien», deren Anwendbarkeit aber oft limitiert ist. Gleichzeitig sehen sich Friedensakteure dazu genötigt, stetig neue Technologien zu beschaffen, obwohl diese nicht unbedingt zur Ausübung ih-

6 Rachel Brown, «Designing Peacebuilding Projects that Utilize Technology», *White Paper, Build Peace 2014 Conference* (2014).

7 Roger Mac Ginty, «Peacekeeping and Data», in: *International Peacekeeping* 24, Nr. 5 (2017), S. 695–705.

8 Róisín Read / Bertrand Taithe / Roger Mac Ginty, «Data hubris? Humanitarian information systems and the mirage of technology», in: *Third World Quarterly* 37, Nr. 8 (2016), S. 1314–31.

rer Hauptanliegen beitragen.⁹ Im Extremfall führt das auch dazu, dass neue Technologien eingekauft, dann aber gar nicht verwendet werden.¹⁰

Verlassen sich Friedensakteure zu sehr auf technologische Lösungen, lassen sie ferner ausser Acht, dass der soziale und politische Kontext bestimmt, ob Technologien überhaupt effektiv eingesetzt werden können. Technologie operiert nicht in Isolation, sondern innerhalb komplexer politischer und sozialer Systeme. Viele Annahmen über die positiven Eigenschaften neuer Technologien in Bezug

Technologie operiert nicht in Isolation, sondern innerhalb komplexer politischer und sozialer Systeme.

auf die Effizienz- und Präzisionssteigerung stammen aus ihrer Anwendung in der Privatwirtschaft.¹¹ Der Einsatz für die Friedensförderung kann aber nicht mit Prozessen im Privatsektor verglichen werden. Gerade in Kontexten gewaltsamer

Konflikte sind Herausforderungen für die Friedensförderung meist auf politische Hürden zurückzuführen, die nicht durch technologische Lösungen allein überwunden werden können. Oft fehlt auch der politische Wille, die durch Technologie neugewonnenen Handlungsmöglichkeiten oder Erkenntnisse zu nutzen. Zudem müssen bereits funktionierende Friedensförderungsmechanismen vorhanden sein, damit Technologie effektiv angewandt werden kann. Die Beschaffung neuer Technologien für die Datenerfassung in Frühwarnsystemen ergibt beispielsweise nur Sinn, wenn dieses System an einen Gewaltpräventionsmechanismus geknüpft ist.¹² Technologie ist nur ein «*Enabler*», der zwar Prozesse verbessern kann und im besten Fall auch neue, innovative Handlungsmöglichkeiten generiert, strukturelle Probleme aber nicht von allein zu überwinden vermag.

Auch der institutionelle Kontext bestimmt, ob neue Technologien effektiv eingesetzt werden können. Investitionen in neue Technologien

9 Stuart Garman, «New Communications Technologies in Emergencies», in: Roger Mac Ginty / Jenny H. Peterson (Hrsg.), *The Routledge Companion to Humanitarian Action* (Abingdon: Routledge, 2015), S. 440–52.

10 Was der Fall war bei der Einführung eines neuen elektronischen Kommunikationssystems bei der UNDPKO. Siehe Mac Ginty, *Peacekeeping and Data*, S. 695–705.

11 Paul Currian, «Conclusion», in: Daniel Stauffacher et al. (Hrsg.), *Peacebuilding in the Information Age: Sifting hype from reality* (ICT4Peace Foundation; Harvard University; Georgia Institute of Technology, 2011), S. 39–42.

12 Francesco Mancini (Hrsg.), *New technology and the prevention of violence and conflict* (New York: International Peace Institute, 2013).

zur Effizienzsteigerung oder Kosteneinsparung haben oft einen gegenteiligen Effekt, wenn beispielsweise die dadurch gewonnene Datenmenge die Verarbeitungskapazität übersteigt. Meistens muss ein Ausbau technologischer Systeme mit dem Aufbau personeller Ressourcen (mit Fachexpertise) für deren Bedienung und Wartung einhergehen, um effektive Resultate erzielen zu können.¹³ Dies sind jedoch genau diejenigen teuren Investitionen, die Friedensakteure durch den Einsatz neuer Technologien vermeiden möchten. Um den Einsatz von «Friedentechnologien» effektiv zu gestalten, müssen Akteure also erst klären, ob dies *zielführend* und hinsichtlich Konfliktkontext und institutionellen Kapazitäten *machbar* ist.

1.2 SOZIO-TECHNISCHE WECHSELWIRKUNGEN

Für die erfolgreiche Gestaltung technologiegestützter Friedensbemühungen ist eine differenzierte Auseinandersetzung mit sozio-technischen Wechselwirkungen unumgänglich. Der institutionelle und soziale Kontext derjenigen, die Technologie entwerfen und implementieren, hat einen massgebenden Einfluss auf ihre Funktions- und Wirkungsweise. Technologie ist deshalb meist von Werten und Eigeninteressen geprägt und nicht «neutral». Umgekehrt beeinflusst Technologie die Ziel- und Prioritätensetzung von Friedensakteuren und kann ihre Problem- und Selbstwahrnehmung grundlegend verändern. Technologie ist also kein blosses Mittel zum Zweck, sondern hat das Potenzial, die Friedensförderung grundlegend zu verändern. Da diese Wechselwirkungen oft ignoriert werden, sind sich Friedensakteure ihrer Gestaltungsmacht hinsichtlich der Risiken, aber auch Chancen, die sich daraus ergeben, nicht bewusst.

Beispielsweise wurden viele Datenerfassungs- und Analysetechnologien ursprünglich für das Militär entwickelt und sind deshalb auf sicherheitsrelevante Daten wie gewaltsame Zwischenfälle und Überwachung ausgerichtet.¹⁴ Andere für die Friedensförderung relevante Parameter, wie Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung und humanitäre Risikofaktoren einer Krisenregion, geraten durch die Verwendung dieser Technologie in den Hintergrund. Im Bereich KI werden im Kontext unbeabsichtigter

13 Kentaro Toyama, «Technology as amplifier in international development», *2011 AMC Conference* (2011).

14 Read / Taithe / Mac Ginty, *Humanitarian information systems*, S. 1314–31.

negativer Auswirkungen «diskriminierende» Algorithmen diskutiert. Die Werte der Akteure, die die Algorithmen programmieren, spiegeln sich in den Daten wider, die sie sammeln und auswählen sowie in der Art und Weise, wie die Programmier*innen die Algorithmen vorbereiten und trainieren.¹⁵ Obwohl KI im Bereich der Friedensförderung bisher noch keine grosse Anwendung findet, sind ihre potenziellen Einsatzmöglichkeiten vielfältig. Allein in der Mediation könnte KI umfänglich genutzt werden, von maschinellen Übersetzungssystemen über die Mustererkennung in grossen Mengen an Text («*text mining*»), zur Verhaltensvorhersage von Konfliktparteien und der Automatisierung bestimmter Verhandlungsfunktionen.¹⁶ Können Mediator*innen aber eine verzerrte Funktionsweise der verwendeten KI nicht ausschliessen, bleibt ihre Anwendung riskant.

Technologien werden ausserdem immer für einen bestimmten Zweck und (Werte-)Kontext entwickelt. Sie sind deshalb nicht beliebig übertragbar und ihre Anwendung in anderen Konfliktkontexten oder Friedensförderungsbereichen ist oft limitiert. In diesem Zusammenhang wird von einem Adaptabilitätsproblem gesprochen. Die UNO-Friedensförderungsmission in Mali wurde beispielsweise dafür kritisiert, dass sie Überwachungstechnologien einsetzte, die von den USA für den Afghanistankonflikt entworfen worden waren und sie damit ihre Rolle als unparteilicher Akteur überschritt.¹⁷ Die UNO muss auf Transparenz achten und darf nicht selbst zur Konfliktpartei werden. Überwachungstechnologien, die zur Aufstandsbekämpfung entwickelt wurden, lassen sich deshalb nicht problemlos in Aktivitäten der UNO-Friedensförderung integrieren.

Technologie beeinflusst wiederum die Ziel- und Prioritätensetzung von Friedensförderungsinitiativen, aber auch die Art und Weise, wie Friedensakteure ihre eigene Rolle sowie den Konfliktkontext wahrneh-

15 United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs / Centre for Humanitarian Dialogue, *Digital technologies and Mediation in Armed Conflict*, <https://peacemaker.un.org/digitaltoolkit>.

16 Das CyberMediation-Projekt der DiploFoundation beschäftigt sich derzeit mit möglichen Anwendungsbereichen von KI für die Friedensmediation (vgl. <https://www.diplomacy.edu/cybermediation>); auch das Digital Toolkit der UNDPPA und des HD Centers bespricht aktuelle und potenziellen Einsatzmöglichkeiten und Risiken, die diese mit sich bringen (vgl. <https://peacemaker.un.org/digitaltoolkit>).

17 John Karlsrud, «The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali», in: *Third World Quarterly* 36, Nr. 1 (2015), S. 40–54.

men. Technologie verändert beispielsweise die Problemwahrnehmung, wenn für die Konfliktanalyse verzerrte Informationen verwendet werden. Digitale Informationssysteme sind oft auf die Erfassung von Vorfällen und nicht auf Prozesse ausgerichtet.¹⁸ Systeme zur Meldung von Sicherheitsvorfällen messen demnach zum Beispiel indirekte Gewalt nicht. Das kann dazu führen, dass auch die Programmplanung von Friedensakteuren stärker auf Gewaltprävention fokussiert wird. Es kann gar ihr Verständnis von «Frieden» verändern, weg von einem positiven zu einem negativen Friedensbegriff, der sich über eine bloße Abwesenheit von Krieg definiert, indirekte Gewalt aber nicht einschliesst.

In den meisten Fällen werden Technologien derzeit so eingesetzt, dass sie etablierte Strukturen reproduzieren.

Andererseits haben neue Technologien das Potenzial, Machtverhältnisse zugunsten horizontaler Netzwerke und dezentraler Entscheidungsfindung zu transformieren, indem sie einer Vielzahl von Akteuren die Möglichkeit geben, Informationen zu generieren und für die Gestaltung von Aktionen zu verwenden. In diesem Zusammenhang wird teilweise auch von der Entstehung alternativer Friedensförderungsstrukturen gesprochen, bei denen sich zivilgesellschaftliche Netzwerke ohne Einbeziehung etablierter Friedensakteure mittels IKT selbst organisieren, sogenannte Bürger-zu-Bürger-Lösungen.¹⁹

In den meisten Fällen werden Technologien derzeit aber so eingesetzt, dass sie etablierte Strukturen reproduzieren. Ihr Potenzial wird auf die Präzisierung und Beschleunigung von Prozessen reduziert und oft innerhalb der gleichen Logik asymmetrischer Machtverhältnisse angewandt. Sie verfehlen somit einen transformativen, emanzipierenden Effekt.²⁰ Die Anwendung von Technologie kann Machtasymmetrien – zwischen verschiedenen Friedensakteuren, aber auch innerhalb einer Organisation – sogar noch verstärken. Sie führt beispielsweise zu ei-

18 Mac Ginty, *Peacekeeping and Data*, S. 699.

19 Helena Puig Larrauri / Rodrigo Davies / Michaela Ledesma / Jennifer Welch, «New technologies: The future of alternative infrastructures for peace», *Geneva Peacebuilding Platform White Paper* No. 20, 2015.

20 Read / Taithe / Mac Ginty, *Humanitarian information systems*, S. 1314–31.

ner Technokratisierung, die ein organisationsinternes Machtungleichgewicht bewirken kann, wenn beispielsweise IT-Spezialisierte eine zunehmend wichtige Rolle einnehmen und Entscheidungskompetenzen übernehmen. Diese führen die inhaltliche Analyse von lokal gesammelten Daten durch, obwohl sie nicht vor Ort angesiedelt sind. Die Stärkung lokaler Akteure in der Friedensförderung rückt dadurch noch mehr in den Hintergrund und die betroffene Bevölkerung wird zur blossen Datenquelle.²¹

Im Kontext asymmetrischer Machtverteilung wird oft von der Entstehung eines neuen *Digital Divides* gesprochen, in Bezug auf den Zugang zu Technologie, aber auch die Fähigkeit, Technologien zu nutzen und deren Entwicklung zu beeinflussen.²² Der *Digital Divide* wird vor allem hinsichtlich der Verwendung von IKT zur Einbindung der breiten Bevölkerung in Friedensbemühungen thematisiert, wenn die digitalen Technologien gewisse Bevölkerungsgruppen ausschliessen.²³ Bestehende Ungleichheiten in einer Gesellschaft können dadurch noch verschärft werden. Auch bei der Verwendung von Überwachungstechnologien besteht die Gefahr, dass die Persönlichkeitsrechte gewisser Bevölkerungsschichten zugunsten von Sicherheitsbedürfnissen und Gewaltprävention eingeschränkt werden. Beispielsweise, wenn lokale Gemeinschaften gezwungen werden, ihre persönlichen Daten im Austausch für humanitäre Hilfe zu übergeben. In diesem Kontext wird sogar von der Schaffung einer «digitalen Unterschicht» gesprochen.²⁴

Der *Digital Divide* besteht aber nicht nur innerhalb von Gesellschaften in Konfliktgebieten, sondern auch zwischen Friedensakteuren. Dies gilt, wenn nur einige Zugang zu Technologieexpertise und Anwendungskapazität haben, andere aber nicht. Die Trennlinie des *Digital Divide* verläuft in der Regel zwischen internationalen und nationalen Akteuren, was mit den Bemühungen zur Stärkung lokaler Kapazitäten im Widerspruch steht. Eine Asymmetrie besteht aber auch zwischen

21 Ebd.

22 Ryan Burns, «Rethinking big data in digital humanitarianism: Practices, epistemologies, and social relations», in: *Geojournal*, 80, Nr. 4 (2015), S. 477–90.

23 Jasmin N. Widmer / Andrea Grossenbacher, «Information and communication technologies in peacebuilding», *KOFF Essential* (swisspeace 2019).

24 Mark Latonero, Stop Surveillance Humanitarianism, in: *New York Times*, 11.07.2019.

staatlichen Akteuren und privaten Technologieentwicklern, die sowohl über mehr Know-how als auch Ressourcen verfügen und den Technologiemarkt nach ihren Interessen gestalten.²⁵

2 ANWENDUNGSBEISPIELE AUS DER FRIEDENSFÖRDERUNG

In den folgenden drei Fallbeispielen wird einerseits aufgezeigt, wie eine vorschnelle Integration neuer Technologien zu negativen Auswirkungen in der Friedensförderung führen kann. Andererseits wird veranschaulicht, wie die Wechselwirkung zwischen dem sozio-politischen Kontext und Technologie das Potenzial hat, die Friedensförderung grundlegend zu verändern und wie Friedensakteure diesen Prozess aktiv beeinflussen können. Abhängig vom Teilbereich, sowie der Prozessphase und Problemstellung sind unterschiedliche Dynamiken hinsichtlich Integration und Anwendung neuer Technologien zu beobachten. Die Fallbeispiele fokussieren auf je einen Bereich der Friedensförderung – Konfliktprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenssicherung – in welchem neue Technologien bereits zum Einsatz kommen.

2.1 KONFLIKTVORHERSAGE

Regierungen, internationale Organisationen und Forschende hoffen, mithilfe von KI und *Big Data* Konflikt dynamiken präziser vorhersagen und dadurch Menschenleben retten zu können. Durch die Kombination von grösserer Rechenleistung, der Verfügbarkeit disaggregierter Daten und maschinellem Lernen ist die quantitative Konfliktforschung heute imstande, Gewalt zeitlich und geografisch präziser vorherzusagen. Dies gilt für kurzfristige Prognosen mit einem engen räumlichen Fokus.²⁶ Langfristige Vorhersagen auf Landesebene sind viel komplexer. Eine präzise Prognose, wann und wo ein bewaffneter Konflikt auftreten wird, ist unmöglich.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass im Gegensatz zu anderen Bereichen der Friedensförderung die Integration modernster technischer Mög-

25 Mancini, *New technology and the prevention of violence and conflict*; Currión, *Conclusion*, S. 39–42.

26 Cederman/Weidmann, *Predicting armed conflict*, S. 474–6.

lichkeiten in der Konfliktvorhersage und Frühwarnung noch ganz am Anfang steht. Sowohl die Wissenschaft als auch private Unternehmen verfügen über Expertise in und Zugang zu fortschrittlichen Vorhersage- und Frühwarnsystemen. Dieses Know-how haben internationale Organisationen und Staaten bis anhin nur bedingt auszuschöpfen versucht.

Ein Vorzeigeprojekt aus der Wissenschaft ist beispielsweise das *Violence Early-Warning System*²⁷ der Universität Uppsala. Es kombiniert klassische Regressionsanalysen mit lernfähigen Modellen und prognostiziert verschiedene Formen der Gewalt auf nationaler und subnationaler Ebene bis zu drei Jahre in die Zukunft. Diese öffentlich zugänglichen Risikobewertungen kommen gegenwärtig in der Praxis aber nicht zur Anwendung. Die UNO hat im Rahmen von *Global Pulse* kürzlich eine Software aus dem Privatsektor angeschafft, um Kompetenzen in der Frühwarnung auszubauen.²⁸ Diese analysiert mithilfe von KI tausende öffentlich zugängliche Datenquellen in Echtzeit und verschickt Warnmeldungen, sobald entsprechende Krisensignale auftreten. Neue technische Lösungen könnten auch für das *Predictive Peacekeeping* von Nutzen sein. Durch eine präzisere Vorhersage von Konflikt dynamiken wäre es beispielsweise möglich, präventiv Blauhelme in Risikogebiete zu entsenden. Gegenwärtig werden jedoch Szenarien und Trendbewertungen von Hand erarbeitet, ohne auf eine systematische Datenanalyse durch statistische Modellierung oder maschinelles Lernen zurückzugreifen.²⁹ Eine zentrale Herausforderung ist diesbezüglich die Einstellung von Personal, welches Expertise in der Datenanalyse mittels KI einbringen kann.

Auf Seiten der Staaten verfügen viele Regierungen im Umgang mit humanitären, militärischen und politischen Krisen über eigene Prognosefähigkeiten, ohne das Potenzial neuer Technologien auszunutzen. Es besteht sowohl ein Mangel an technischer Expertise als auch das Bedürfnis nach simplen, nachvollziehbaren Modellen, die wenig Einarbeitungszeit erfordern.³⁰ Ein Beispiel dafür ist das Frühwarnsystem der EU,

27 www.pcr.uu.se/research/views.

28 Felicia Vacarelu, «Dataminr Partnership equips UN teams with AI tech to keep abreast of crises», *UN Global Pulse Blog*, www.unglobalpulse.org, 01.07.2019.

29 Allard Duursma / John Karlsrud, «Predictive Peacekeeping: Strengthening Predictive Analysis in UN Peace Operations», in: *Stability: International Journal of Security and Development* 8, Nr. 1 (2019).

30 Gespräch mit Dr. Allard Duursma, Zürich, 13. August 2019.

der *Global Conflict Risk Index*.³¹ In einem sehr einfachen statistischen Verfahren werden verschiedene strukturelle Indikatoren von Ländern zu einem Risikoindex zusammengefügt.

Obwohl die Integration neuer Technologien im Bereich der Konfliktvorhersage und Frühwarnung noch nicht weit fortgeschritten ist, zeichnen sich bereits problematische Trends ab. Beispielsweise sind gegenwärtige Projekte eher technologie- als zielorientiert. Es wird hauptsächlich an besseren Prognosefähigkeiten gearbeitet. Diesbezügliche neue technische Möglichkeiten dürfen jedoch nicht dazu führen, dass der Prozess der *Reaktion* vernachlässigt wird.

Die Abteilung für Friedenssicherungseinsätze der UNO merkt in einem Bericht selbstkritisch an, dass neben den Bemühungen, Frühwarnsysteme weiterzuentwickeln,

Im Bereich Frühwarnung sind gegenwärtige Projekte eher technologie- als zielorientiert.

präventive Massnahmen zur Auseinandersetzung mit Ursachen lokaler Konflikte vergleichsweise weniger Ressourcen und Aufmerksamkeit erhalten haben.³² Wie sollen Entscheidungsträger jedoch auf die Information einer 33-prozentigen Wahrscheinlichkeit eines Bürgerkrieges im Land A reagieren, oder auf die Prognose, dass innerhalb der nächsten Wochen im Bürgerkrieg B Gewalt sich wahrscheinlich von Region C auf D ausbreiten wird? Antworten auf genau solche Fragen und relevante Daten für Präventionsmassnahmen bleiben neueste auf KI basierende Vorhersagemodelle schuldig. Verbesserte Prognosefähigkeiten sollten somit andere Formen der Lagebeurteilung oder Konfliktanalyse nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen. Langfristig wird die Mobilisierung von politischem Willen und finanziellen Ressourcen bei entsprechenden Risikoanzeichen die zentrale Herausforderung bleiben.³³

Die Ausgestaltung effektiver Präventionsmassnahmen wird durch den Mangel an politikrelevanter wissenschaftlicher Forschung erschwert. In der Konfliktforschung wird gegenwärtig eher auf das technisch Mög-

31 www.resourcewatch.org/data/explore/soc055-Global-Conflict-Risk-Index.

32 United Nations, *The Role of United Nations Peacekeeping Operations in Addressing Local Conflicts* (Nairobi: UNON/Publishing Services Section, 2017), S. 28f.

33 Oliver Ramsbotham / Hugh Miall / Tom Woodhouse, *Contemporary conflict resolution* (Cambridge: Polity Press, 2016, 4. Edition), S. 151–3.

liche als das praktisch Nutzbringende fokussiert. Für Vorhersagen könnten Indikatoren verwendet werden, die durch Friedensakteure direkt beeinflussbar und deshalb für deren Arbeit relevant sind, beispielsweise die Veränderung von Konfliktrisiken in Abhängigkeit von friedensfördernden Massnahmen und Interventionen.³⁴

Nebst den bisher beschriebenen Problemen muss auch die strukturelle Wechselwirkung zwischen Technologie und dem sozio-politischen Kontext bei der Ausgestaltung von Vorhersageinstrumenten berücksichtigt werden. Gegenwärtig findet keine Debatte über soziale und ethische Implikationen verbesserter Prognosefähigkeiten statt. Wer nutzt Vorhersagen zu welchem Zweck? Welche Massnahmen werden dadurch gerechtfertigt? Was sind ethische Bedenken, wenn man (richtige und falsche) Vorhersagen macht? *Wer soll wie* auf Frühwarnsignale reagieren?

Prognosen sind unter anderem ein Mittel der Interessenvertretung. Sie werden oft als Ergebnisse unvoreingenommener wissenschaftlicher Verfahren präsentiert. Dieses «Wissen» bietet heute die Grundlage für staatliche Eingriffe und gesellschaftliche, militärische und wirtschaftliche Planung – ohne notwendigerweise einen Legitimierungsprozess zu durchlaufen.³⁵ Aus diesem Grund ist es zentral, wer deren Entwicklung prägt.

Zudem werden präzisere Vorhersageinstrumente die Anreize und das Verhalten der Konfliktparteien, aber auch einer intervenierenden Macht, beeinflussen, sofern ihnen diese zugänglich sind. Als Reaktion auf die Prognose eines erhöhten Kriegsrisikos könnten die betroffenen Akteure den Kriegsausbruch zu verhindern versuchen, dessen Beginn hinauszuschieben oder den Prozess mittels eines Präemptivschlages zu beschleunigen.³⁶ Letzteres wäre umso fataler, wenn Vorhersagen das Konfliktrisiko überschätzen. Präzisere Vorhersagen von Gewalt könnten somit Konfliktdynamiken in nicht vorhersehbarer Weise beeinflussen.

Ein ähnliches Risiko besteht auch auf Seiten einer intervenierenden Macht, beispielsweise der UNO. In Prognosemodellen kann bei kurzfristigen Interventionen – wie etwa einer präventiven Stationierung von

34 Telefongespräch mit Dr. Corinne Bara, 3. September 2019.

35 Ursula Jasper / Myriam Dunn Cavelty / Andreas Wenger, *The Possibilities and Pitfalls of Prediction: Addressing the Future in Policy-making* (unveröffentlichtes Manuskript).

36 Thomas Chadeaux, «Conflict forecasting and its limits», *Data Science* 1, Nr. 1–2 (2017), S. 7–17.

Blauhelmen in einer Konfliktregion – zuverlässiger gezeigt werden, dass diese das Konfliktrisiko reduzieren, weil sie im Vergleich zu strukturellen Variablen viel dynamischer sind. Dadurch besteht aber die Gefahr, dass ein kurzsichtiger Interventionismus auf Kosten einer langfristigen, potenziell äusserst wirksamen Strategie Überhand gewinnt und Ressourcen entsprechend umverteilt werden.³⁷

2.2 ZIVILGESELLSCHAFTLICHE INKLUSION IN FRIEDENSPROZESSEN

In den letzten Jahren wurden Informations- und Kommunikationstechnologien zunehmend auch im Bereich der Mediation eingesetzt. IKT können die Kommunikation mit Konfliktparteien vereinfachen, indem sie finanzielle und logistische Herausforderungen für Mediationsteams und Konfliktparteien reduzieren.³⁸ Sie verbessern ausserdem die physische Sicherheit der Beteiligten und ermöglichen einen Austausch, wenn persönliche Besprechungen schwierig oder gar nicht durchführbar sind.

Digitale Technologien bieten auch neue Möglichkeiten für eine inklusivere Gestaltung von Friedensprozessen, indem sie einem breiteren und vielfältigeren Publikum Zugang zum Mediationsprozess verschaffen, ohne dass sich der formelle Verhandlungstisch notwendigerweise vergrössern muss. In diesem Zusammenhang wird oft von «digitaler Inklusion» gesprochen. Mittels sozialer Medien, Online-Umfragen, SMS-Anwendungen oder *Crowdsourcing*-Plattformen können neue Wege für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft geschaffen werden. Digitalen Technologien wird in der Friedensförderung deshalb ein grosses transformatives Potenzial zugeschrieben, da sie über eine Effizienzsteigerung hinaus eine emanzipierende Wirkung haben und lokalen Akteuren eine stärkere Stimme verleihen können.³⁹

Digitale Inklusion ermöglicht ausserdem einen besseren Informationsaustausch zwischen den Mediator*innen und der breiten Bevölkerung, hilft zivilgesellschaftlichen Akteuren, sich untereinander besser

37 Telefongespräch mit Dr. Corinne Bara, 3. September 2019.

38 United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs / Centre for Humanitarian Dialogue, *Digital technologies and Mediation in Armed Conflict*, peacemaker.un.org, März 2019, S. 1–36.

39 Helena Puig Larrauri / Anne Kahl, «Technology for peacebuilding», *Stability: International Journal of Security and Development* 2, Nr. 3 (2013).

zu vernetzen, und kann die Wahrnehmung des Friedensprozesses in der Öffentlichkeit positiv verändern. Die durch Online-Plattformen gewonnenen Daten können ferner dabei helfen, die öffentliche Meinung zum Friedensprozess in Echtzeit zu evaluieren.⁴⁰ Bisherige Projekte zur Stimmungsanalyse in Konflikt- und Krisengebieten werden vorwiegend für die Frühwarnung angewandt.

Obwohl es in der Vergangenheit verschiedene Projekte und Initiativen gab, welche mittels digitaler Werkzeuge versuchten, die Inklusivität von Friedensprozessen zu verbessern, erreichten bisher die wenigsten eine breitflächige Einbeziehung und Emanzipierung der lokalen Zivilgesellschaft. Frühe Initiativen beschränkten sich vorwiegend auf die Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen. Auf Zypern zum Beispiel richteten NRO mit Unterstützung des UNO-Entwicklungsprogramms 2014 eine Online-Plattform ein, die Praktiker*innen und Expert*innen aus der Friedensförderung zum Erfahrungsaustausch dienen sollte und auf der sich zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Mittelmeerraum zur Initiierung von Friedensförderungsprojekten zusammenschliessen konnten.⁴¹ Einige neuere Initiativen konzentrieren sich auf die Partizipation von Frauen an Friedensprozessen. Für den Friedensprozess in Myanmar stellte USAID dieses Jahr beispielsweise ein digitales Netzwerk von Expert*innen zusammen.⁴²

Auf eine breitere Inklusion angelegte Projekte sind in den Friedensverhandlungen in Libyen und Kolumbien zu finden. In Libyen richtete das Centre for Humanitarian Dialogue (HD) 2018 eine Webseite in arabischer Sprache ein, um den Vorbereitungsprozess der Verhandlungen inklusiver und transparenter zu gestalten.⁴³ Die Online-Plattform bot auch bisher vom Prozess ausgeschlossenen Gesellschaftsgruppen die Möglichkeit, ihre Meinung zu äussern und gehört zu werden, ohne persönlich an Sitzungen teilnehmen zu müssen. Beiträge kamen aus der

40 Sarah Költzow, *Monitoring and evaluation of peacebuilding: the role of new media*, Geneva Peacebuilding Plattform, www.gpplattform.ch, 2013.

41 Die Plattform ist nicht mehr in Betrieb. Für einen Kurzbeschreibung des Projekts siehe Larrauri/Kahl, *Technology for peacebuilding*.

42 United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs, *Digital Technologies and Mediation*, Case Studies, peacemaker.un.org/digitaltoolkit, 2019.

43 Die Webseite www.multaqawatani.ly; Centre for Humanitarian Dialogue, *The Libyan National Conference Process*, www.hdcentre.org, November 2018.

Wissenschaft, von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Einzelpersonen. Eine ähnliche, für den Friedensprozess in Kolumbien erstellte Webseite ermöglichte es der Bevölkerung, Vorschläge für die Verhandlungssagenda auf physischem oder elektronischem Wege einzureichen.⁴⁴

Die Anwendung digitaler Technologien für die Gestaltung inklusiver Friedensprozesse birgt aber auch Risiken. Mediator*innen müssen beispielsweise zunächst die lokale Technologielandschaft, also den Internetzugang und die digitale Kompetenz lokaler Gemeinschaften, sowie die am häufigsten verwendeten Technologieapplikationen und Plattformen analysieren, um einen gleichberechtigten Zugang für alle Konfliktparteien und Gesellschaftsgruppen zu gewährleisten. Sie müssen sich auch der Gefahr der Verbreitung falscher Informationen und der Polarisierung von Meinungen durch soziale Medien bewusst sein. Unzureichende Cybersicherheitsmassnahmen zum Schutz der verwendeten digitalen Werkzeuge können die Sicherheit der Teilnehmenden gefährden. Generell kann es schwierig sein, das Informationsumfeld zu kontrollieren und die Vertraulichkeit der Friedensgespräche sicherzustellen.

Neben diesen operationellen Herausforderungen lassen sich auch im Bereich digitaler Inklusion gewisse Dynamiken des Technologiewettlaufes beobachten. Hier führt das fehlende Bewusstsein für soziotechnische Wechselwirkungen zu strukturellen Problemen. Eine technologieorientierte Projektplanung läuft Gefahr, dass nicht ausreichend hinterfragt wird, wie inklusiv diese Instrumente wirklich sind. Sie ignoriert auch, ob die nötigen kontextuellen Voraussetzungen hinsichtlich der Prozessphase und politischen Strukturen für eine Ausweitung der Verhandlungen auf die breitere Öffentlichkeit überhaupt gegeben sind. Insbesondere im Kontext repressiver Regime und einer schwachen Zivilgesellschaft ist die digitale Einbindung der breiten Öffentlichkeit schwierig umzusetzen oder gar riskant. Wenn das Vertrauen in die Regierung oder den Friedensprozess generell fehlt, wird es schwierig sein, die Bevölkerung zur Teilnahme zu bewegen. In solchen Fällen bieten auch neue Technologien keine Lösung. Die digitale Inklusion droht ins Leere zu laufen oder kann das Erreichen eines Friedensabkommens sogar erschweren.⁴⁵

44 UNDPPA/HD, *Digital technologies and Mediation in Armed Conflict*.

45 Read / Taihe / Mac Ginty, *Humanitarian information systems*, S. 1314–31.

Selbst wenn digitale Partizipation erfolgreich umgesetzt werden kann, fehlt, wie im Bereich der Konfliktvorhersage, oft die Kapazität oder der politische Wille, etwas aus der gewonnenen Information zu machen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass Onlineplattformen dazu tendieren, mehr Daten zu generieren, als verarbeitet und in den Friedensprozess einbezogen werden können. Die für den Friedensprozess in Kolumbien errichtete Webseite erhielt beispielsweise 67'371 Beiträge,⁴⁶ was die Analysekapazitäten des Projekts überstieg.

Das Beispiel der fehlenden Datenanalysekapazität verdeutlicht nicht nur die negativen Auswirkungen des Technologiewettlaufes, es weist auch auf das Problem der Adaptabilität von Technologien hin. Die für die digitale Inklusion verwendete *Crowdsourcing*-Technologie ist eine Weiterentwicklung von *Crowdmapping*-Technologien, welche für die Konfliktanalyse angewendet werden.⁴⁷ Bei der digitalen Inklusion in Friedensprozessen sind die Beiträge der Zivilbevölkerung aber oft viel komplexer und benötigen mehr Aufwand für die Aufbereitung und Analyse. Erkenntnisse hinsichtlich Erfolgsparametern und Wartungsaufwand von *Crowdmapping*-Initiativen eignen sich deshalb nicht als Grundlage für die Gestaltung digitaler Inklusionsprozesse. Nicht nur zwischen Konfliktkontexten, auch zwischen den verschiedenen Bereichen der Friedensförderung, also beispielsweise von Gewaltprävention zur Partizipation in Friedensprozessen, lassen sich demnach digitale Werkzeuge nicht einfach übertragen.

Auch das transformative Potenzial, das digitalen Technologien hinsichtlich der «Emanzipation» der Zivilgesellschaft zugeschrieben wird, wurde bisher nur begrenzt ausgenutzt. Dass eine digitale Inklusion sogar die Machtasymmetrien zwischen internationalen und lokalen Akteuren hinsichtlich der Entwicklung und Implementierung digitaler Initiativen revolutionieren könnte, wird oft nicht erkannt. Die durch *Crowdsourcing* gewonnenen Daten könnten beispielsweise lokalen Gemeinschaften dabei helfen, ihre eigenen Prioritäten zielgerichteter zu setzen und eine aktivere Rolle in Friedensprozessen einzunehmen. Ihre Rolle

46 UNDPPA / HD, *Digital technologies and Mediation in Armed Conflict*, S.26.

47 Charles Martin-Shields, «Inter-ethnic Cooperation Revisited: Why mobile phones can help prevent discrete events of violence, using the Kenyan case study», in: *Stability: International Journal of Security and Development*, 2, Nr.3 (2013).

beschränkt sich derzeit aber häufig auf die Bereitstellung von Daten, während die Möglichkeit, solche Projekte zu initiieren, zu gestalten, zu finanzieren und deren Ergebnisse zu analysieren und weiterzuverwenden, immer noch bei technisch versierten Organisationen mit Sitz im globalen Norden liegt.⁴⁸ Hinzu kommt, dass durch die Verlagerung der Inklusionsbemühungen in den digitalen Raum eher oberflächliche Formen der Einbeziehung gefördert werden, die einen tiefgreifenden Dialog nicht gewährleisten können.

Generell sollte bei der Anwendung dieser Technologien genau abgewogen werden, ob eine Initiative logistisch durchführbar ist und in bestehende und funktionierende Friedensförderungsmechanismen sowie in Dialogprogramme eingebettet werden kann. Ansonsten droht ein überlasteter Prozess mit unüberschaubaren Erwartungen seitens der Zivilgesellschaft. Die digitale Einbindung der lokalen Zivilbevölkerung sollte ausserdem andere formelle und informelle Inklusionsmassnahmen und Konsultationen nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Digitale Interaktionen sind nicht in der Lage, tief verwurzelte Einstellungen und Absichten zu ändern und können vertrauensbildende persönliche Begegnungen nicht ersetzen.⁴⁹ Wo möglich, sollten auch lokale Akteure und betroffene Bevölkerungsgruppen stärker in die Entwicklungs- und Planungsphase digitaler Friedensförderungsinitiativen integriert werden. Da dies mit einem grossen Koordinationsaufwand verbunden ist, kann die Umsetzung schwierig sein. Mehr noch, die Einbindung einer grösseren Anzahl von Akteuren und die zunehmende Bedeutung dezentralisierter Netzwerke kann die Rolle etablierter Friedensakteure grundlegend verändern.⁵⁰

Die Verlagerung der Inklusionsbemühungen in den digitalen Raum fördert eher oberflächliche Formen der Einbeziehung, nicht einen tiefgreifenden Dialog.

48 Read / Taihe / Mac Ginty, *Humanitarian information systems*, S. 1314–31; British Council / Build Up, *Innovative Peacebuilding in Syria II*, howtobuildup.org, 2016.

49 Widmer/Grossenbacher, *Information and communication technologies in peacebuilding*; Mancini, *New technology and the prevention of violence and conflict*.

50 Larrauri/Davies/Ledesma/Welch, *New technologies: The future of alternative infrastructures for peace*.

2.3 ÜBERWACHUNG VON WAFFENSTILLSTÄNDEN

Neue Technologien können die Überwachung von Waffenstillständen vereinfachen. Abhängig vom Kontext und der Art des Waffenstillstandes – mit oder ohne zeitliche Begrenzung – werden die Überwachung und der damit verbundene Einsatz technischer Mittel unterschiedlich ausgestaltet. Gegenwärtig sind neben der UNO verschiedene Organisationen mit Friedenssicherungsmandaten betraut, beispielsweise die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in der Ukraine. Die *Special Monitoring Mission* (SMM) der OSZE in der Ukraine gilt als Vorzeigemission, wenn es um die systematische Überwachung eines Waffenstillstandes mit neuen technischen Mitteln geht. Die rund 800 internationalen Beobachter*innen der SMM überwachen unter anderem, ob schwere Waffen aus der Sperrzone abgezogen und gewisse Waffentypen nicht verwendet werden. Diesbezüglich arbeitet die Mission mit Drohnen kurzer, mittlerer und langer Reichweite, einer durchgehenden Satellitenüberwachung, Wärmekameras, akustischen Sensoren und einem eigenen Hochfrequenzfunknetz.⁵¹ Der Einsatz neuer technischer Mittel steigert die Sicherheit der Mission selbst und verbessert die Erreichbarkeit schwer zugänglicher Gebiete. Zudem wird die Abschreckungsfähigkeit erhöht. Drohnen können Gebiete zu jeder Zeit und für die Konfliktparteien überraschend überfliegen. Modernste Nachtsichtgeräte erlauben auch bei Dunkelheit eine effektive Überwachung.

Der Einsatz einiger dieser Instrumente ist jedoch mit beträchtlichen Problemen verbunden. Einerseits schränken technische Faktoren wie eine begrenzte Reichweite oder die Flugunfähigkeit bei ungünstigen Wetterverhältnissen die Einsatzmöglichkeiten von Drohnen stark ein. Andererseits haben die Konfliktparteien wiederholt die Videosignalverbindung und das GPS-System von unbemannten Luftfahrzeugen gestört und mit deren Abschuss gedroht, sollten bestimmte Gebiete überflogen werden.⁵² Teilweise sind Drohnen tatsächlich abgeschossen

51 Walter Kemp, «Civilians in a War Zone: The OSCE in Eastern Ukraine», in: *OSCE Year Book 2017* (Baden-Baden: Nomos, 2018), S. 113–24.

52 Claus Neukirch, «The Special Monitoring Mission to Ukraine in its second year: ongoing OSCE conflict management in Ukraine», in: *OSCE Yearbook 2015* (Baden-Baden: Nomos, 2016).

worden.⁵³ Dies verdeutlicht die Verwundbarkeit neuer Technologien. Mit geringem Aufwand können die Vorteile des Drohneneinsatzes neutralisiert werden.

Das Beispiel der SMM zeigt, dass eine vorschnelle Integration von Technologien in gängige Prozesse der Friedenssicherung zu einem ineffektiven Technologieeinsatz führen kann. Verbesserte Überwachungs- und Verifikationsfähigkeiten konnten nicht an einen Sanktions- oder Streitbeilegungsmechanismus gekoppelt werden und tragen deshalb letztlich wenig zur Friedenssicherung bei. Seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit im Jahr 2014 hat die SMM über eine Million Waffenstillstandsverletzungen dokumentiert. Der Rückgang an Gewalt ab dem Jahr 2015 kann jedoch nicht auf den Einsatz neuer technischer Mittel zurückgeführt werden.⁵⁴ Die Anzahl der jährlichen Waffenstillstandsverletzungen blieb ausserdem auf konstant hohem Niveau. Ein funktionierendes Waffenstillstandsübereinkommen, für dessen Einhaltung ein Mindestmass an politischem Willen und gewisse Konsequenzen bei Nichteinhaltung nötig sind, ist somit die Grundlage für den wirksamen Einsatz von Technologien. Zudem scheinen neue Technologien das Versprechen der Effizienzsteigerung zu verfehlen. 2017 wurde das Budget der SMM um knapp zehn Prozent erhöht, um unter anderem den durch Drohnen und Satelliten anschwellenden Datenstrom mit zusätzlichem Personal bewältigen zu können.⁵⁵

Die Integration von Technologie in gängige Prozesse beeinflusst ferner den sozio-politischen Kontext. Eine vermehrte Substitution von Personal durch technische Mittel könnte die Friedenssicherung grundlegend verändern. Technologie hat nicht den gleichen symbolischen Wert wie Friedenstruppen, um das Engagement der internationalen Gemeinschaft für den Frieden zu demonstrieren. Die physische Gegenwart einer international zusammengesetzten Friedensmission hat nicht nur die Funktion, Konfliktparteien zu trennen und den Waffenstillstand zu überwachen. Friedenstruppen schrecken auch davon ab, Kampfhand-

53 OSCE, *Thematic Report: Restrictions to SMM's freedom of movement and other impediments to fulfilment of its mandate*, www.osce.org, Juni 2016.

54 United Nations Human Rights, *Report on the human rights situation in Ukraine*, www.ohchr.org, Februar 2019.

55 Kemp, *The OSCE in Eastern Ukraine*, S. 113–24.

lungen wiederaufzunehmen. Würde eine Friedensmission durch kriegerische Handlungen direkt tangiert, wäre eine internationale Reaktion wahrscheinlich. Ein Aggressor wird jedoch eine schwächere Antwort erwarten, wenn eine gewaltsame Aktion lediglich eine Sensorvorrichtung auslöst. Technologie vermag in dieser Hinsicht die Funktion der Abschreckung weniger gut zu erfüllen.

Technologie kann auch das politische Gewicht von Friedenstruppen nicht ersetzen. Aufgrund der Entsendung eigener Truppen in Konfliktgebiete sehen sich Staaten in der Pflicht, auf negative Konflikt dynamiken zu reagieren. Zudem bilden die Länge und die Kosten der Mission einen Anreiz, auf eine nachhaltige Lösung des Konflikts hinzuarbeiten. Wird Technologie in Zukunft effektiv darin, Gewalt kurzfristig einzudämmen, beispielsweise durch automatisierte Detektionsgeräte an einer Kontaktlinie, könnten die physische Präsenz vor Ort und die damit verbundenen Kosten markant reduziert werden.⁵⁶ Dies würde möglicherweise das Engagement der internationalen Gemeinschaft für wirksame Friedensbestrebungen mindern.

Ähnlich wie sich auch bei den Beispielen der Konfliktvorhersage und der Inklusion gezeigt hat, kann eine vermehrte Fernüberwachung auch zulasten der Interaktion mit der lokalen Bevölkerung und des Bewusstseins für deren Situation erfolgen. In Friedenssicherungsmissionen gewinnt die Verwendung von Daten als Hauptinformationsquelle immer mehr an Bedeutung. Die zunehmende Nutzung von Satellitenbildern, Drohnen oder des *Crowdsourcings* ignoriert jedoch die Wichtigkeit traditioneller Formen der Datenerfassung. Feldbesuche dienen nicht nur der Datenerfassung, sondern stärken auch das Vertrauen zwischen den Friedenstruppen und der Bevölkerung und schaffen ein Bewusstsein für die Probleme vor Ort.⁵⁷

Ist man sich dieser strukturellen Wechselwirkungen bewusst, können Entwicklungs- und Integrationsprozesse neuer Technologien entsprechend adaptiert werden. Da die Aufrüstung von UNO-Missionen mit modernsten technischen Mitteln erst bevorsteht, kann die Organi-

56 Paul F. Diehl, «The political implications of using new technologies in peace operations», in: *International Peacekeeping* 9, Nr. 3 (2002), S. 1–24.

57 Read / Taihe / Mac Ginty, *Data hubris? Humanitarian information systems and the mirage of technology*, S. 1314–31.

sation hier das Gestaltungspotenzial ausschöpfen. Die «Partnerschaft für Technologie in der Friedenssicherung» soll beispielsweise Expertise und Zugang zu neuen Technologien durch eine bessere Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren erleichtern.⁵⁸ Die Integration neuer Technologien stellt die UNO jedoch vor weitere institutionelle Herausforderungen. Innerhalb des Sicherheitsrates ist man sich beispielsweise uneinig darüber, welche Technologien in Friedenssicherungsmissionen überhaupt zum Einsatz kommen sollen. Einige Länder befürchten, dass, wenn Satellitenbilder zu Überwachungszwecken genutzt werden, Informationen gesammelt und geteilt werden, die ausserhalb des Mandats einer Mission liegen.⁵⁹ Zudem ist unklar, wer für die Bereitstellung von neuem technischem Instrumentarium, dessen Integration im Feld und für die Verarbeitung der erfassten Daten zuständig ist. Die UNO hat gegenwärtig zu wenig eigene Ressourcen und Kompetenzen, um in diesen Bereichen eine Führungsrolle zu übernehmen.⁶⁰

3 VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE AKTIVE GESTALTUNG

Neue Technologien bieten eine wichtige Innovationschance für die Friedensförderung. Gleichzeitig stellt die Entwicklung und Integration neuer Technologien für viele Akteure eine Herausforderung dar. Um das Potenzial von «Friedenstechnologien» voll ausschöpfen zu können und damit verbundenen Risiken vorzubeugen, müssen Friedensakteure eine aktivere Gestaltungsrolle bei der Entwicklung und Integration dieser Technologien einnehmen. Konkret heisst das, dass bei der Planung von neuen technologiegestützten Arbeitsabläufen und Initiativen die Anwendung der Technologie auf die Gestaltung des umfassenderen Friedensförderungsprogramms abgestimmt werden muss.⁶¹ Dies stellt sicher, dass die Intervention programmatische Ziele befördert und nicht an die blossе Verfügbarkeit einer bestimmten Technologie angepasst wird. Es

58 United Nations, *Partnership for Technology in Peacekeeping*, operationalsupport.un.org, 03.09.2019.

59 Elodie Convergne / Michael R. Snyder, «Making maps to make peace: geospatial technology as a tool for UN peacekeeping», in: *International Peacekeeping* 22, Nr. 5 (2015), S. 565–86.

60 Diehl, *The political implications of using new technologies in peace operations*, S. 1–24.

61 Brown, *Designing Peacebuilding Projects that Utilize Technology*; Currión, *Conclusion*, S. 41.

verdeutlich auch, dass Technologie nur als ergänzendes Hilfsmittel dienen und nicht-digitale Arbeitsprozesse und traditionellere Friedensförderungsinstrumente nicht ersetzen soll. Voraussetzung für den Einsatz von «Friedentechnologien» ist das Vorhandensein bereits funktionierender Friedensförderungsstrukturen. Der Einsatz von Technologien muss ausserdem einer kontextspezifischen *Do No Harm*-Beurteilung unterzogen werden.⁶² Darüber hinaus sollte

Friedensakteure müssen Kompetenzen aufbauen, um nachhaltige Lösungen zu erarbeiten und ihr Wissensdefizit gegenüber dem Technologiesektor auszugleichen.

aber genauso auch der Mehrwert des Einsatzes neuer Technologien evaluiert werden, um zu bestimmen, ob sich deren Beschaffung tatsächlich lohnt. Offen ist derzeit, wie sich eine solche Wirkungsanalyse für spezifische technologische Werkzeuge gestalten soll. Bisher stützen

sich Evaluationen von technologiegestützten Friedensinitiativen vor allem auf anekdotische Einzelfallberichte aus operationellen Stellen oder auf generelle Annahmen aus dem Technologiesektor,⁶³ deren Akteure ein Eigeninteresse an positiven Ergebnissen haben. Langfristig müssen Friedensakteure interne Kompetenzen aufbauen, um nachhaltige Lösungen zu erarbeiten und ihr Wissensdefizit gegenüber dem Technologiesektor auszugleichen.

Um ihre Gestaltungsmacht wahrnehmen zu können, müssen sich Friedensakteure über operationelle Herausforderungen hinaus auch mit strukturellen Wechselwirkungen von Technologie und ihrem sozio-politischem Kontext auseinandersetzen und diese Erkenntnisse in die Technologieentwicklung und -implementierung einbringen. Dazu braucht es einen besseren Austausch zwischen der Friedensförderungs- und der Technologiegemeinschaft. Genauso wie Friedensakteure die Funktionsweise von Technologie verstehen müssen, um sie anzuwenden, braucht es, um Technologie für die Friedensförderung zu entwickeln, ein gutes Verständnis dafür, wie Konflikte und Friedensförderungsprozesse ablaufen. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Funktionsweise und Interessenpolitik des Technologiesektors ist besonders wichtig, da die

62 Larrauri/Kahl, *Technology for peacebuilding*.

63 Currión, *Conclusion*, S.41.

Entwicklung von «Friedenstechnologien» vorwiegend an kleine, technologieversierte Organisationen oder die Privatwirtschaft ausgelagert wird.

Da die Kosten von Technologie für die Entwicklung, aber auch für Implementierung und Wartung relativ hoch sind, verhalten sich etablierte Friedensakteure wie die UNO eher konservativ. Dass innovative Ideen aber hauptsächlich aus der *PeaceTech*-Branche kommen, bringt auch Probleme mit sich. Während sich immer mehr Technologie-Start-Ups der Entwicklung von «Friedenstechnologien» zuwenden, geschieht dies oft ohne Einbezug der Erkenntnisse aus der Konflikt- und Friedensforschung.⁶⁴ Hinzu kommt, dass sich der Privatsektor oft auf die bloße Weiterentwicklung von bestehenden digitalen Werkzeugen beschränkt, die in der Regel keine tiefgreifenden Neuerungen mit sich bringen. Auch Erfolge und Misserfolge dieser Produkte werden selten weiterverfolgt oder evaluiert. Viele dieser Technologie-Start-Ups sind ausserdem tendenziell eher auf den Entwicklungs- und humanitären Sektor ausgerichtet als auf Friedensförderung. Denn im Vergleich zu Entwicklungstechnologien ist in der Friedensförderung der Raum für Innovationen und das Experimentieren mit neuen Technologien aufgrund operativer Risiken eingeschränkt.⁶⁵

Um das Potenzial neuer Technologien für die Friedensförderung zu nutzen, braucht es neue Strukturen und Plattformen, auf denen sich verschiedene Akteure, die «Friedenstechnologien» entwerfen, anwenden oder Forschung dazu betreiben, austauschen können. Dazu bedarf es einer strategischen Partnerschaft zwischen Innovationstreibenden, Unternehmen, der Wissenschaft, Regierungen, multilateralen Akteuren und der Zivilgesellschaft.⁶⁶ Neben der Identifizierung gemeinsamer Interessen und Probleme kann dies auch durch den Aufbau von Finanzierungsmechanismen, die die Entwicklung von friedensfördernden Technologien innerhalb bestehender Innovationsplattformen formalisieren, gefördert werden.

64 Jason Miklian / Kristian Hoelscher, «A new research approach for Peace Innovation», in: *Innovation and Development*, 8, Nr. 2 (2018), S. 189–207.

65 British Council / Build Up, *Innovative Peacebuilding in Syria II*, S. 3.

66 Daniel Stauffacher / William Drake / Paul Currian / Julia Steinberger, «Information and communication technology for peace: The role of ICT in preventing, responding to and recovering from conflict», *United Nations Publications*, Nr. 11 (2005) S. 52.

Die Schweiz wäre geeignet, eine führende Rolle bei der Schaffung einer Dialogplattform und bei der Innovationsförderung zu übernehmen. Die Aussenpolitische Vision Schweiz 2028 (AVIS 2028) schlägt vor, Genf als führenden Standort der globalen Digitalisierungs- und Technologiedebatten zu positionieren.⁶⁷ Neben der weltweit führenden Stellung der beiden ETH in verschiedenen Bereichen der Technologieforschung und -entwicklung verleihen auch die Präsenz zahlreicher Technologieunternehmen, die guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Start-Ups sowie die Neutralität der Schweizer Technologieaussenpolitik Glaubwürdigkeit. Im Bereich der «Friedenstechnologie» hat die Schweiz ausserdem einen entscheidenden Standortvorteil gegenüber etablierten Technologiehubs: die Präsenz zahlreicher Beteiligter an der Friedensförderung. Die Förderung der Erforschung und Entwicklung neuer Technologien für den Frieden könnte deshalb die Präsenz der Schweiz in internationalen Technologiedebatten stärken. Der in der AVIS 2028 erwähnte Ausbau von Technologie-Kompetenzen innerhalb des EDA sollte deshalb auch «Friedenstechnologien» einschliessen. Während dies zunächst durch strategische Partnerschaften mit technologieversierten Akteuren wie den ETH gewährleistet werden kann, sollten längerfristig interne Kapazitäten im Rahmen einer sektionsübergreifenden Technologieaussenpolitik aufgebaut werden. Auch das swissnex-Netzwerk, im Besonderen die Aussenstelle in San Francisco, kann einen wichtigen Beitrag für den Austausch zwischen Friedensakteuren in Genf und globalen Technologiezentren leisten.

Der Ausbau der Kompetenzen im Bereich neuer Technologien und Friedenspolitik würde es der Schweiz erlauben, sich gerade im «umkämpften Markt der Guten Dienste»⁶⁸ weiterhin zu behaupten und ihr international anerkanntes Profil in der Friedensförderung zu schärfen. Darüber hinaus erlaubt es Schweizer Friedensakteuren, die Entwicklung von «Friedenstechnologien» an vorderster Stelle mitzugestalten.

67 *Bericht der Arbeitsgruppe «Aussenpolitische Vision Schweiz 2028» zuhanden von Bundesrat Ignazio Cassis*, 02.07.2019, S.36.

68 Ebd., S.31.

DAS DILEMMA IM UMGANG MIT IM AUSLAND FESTGEHALTENEN WESTLICHEN DSCHIHADREISENDEN

Von Fabien Merz

Mit der Zerschlagung des «Islamischen Staats» (IS) als territoriale Entität ist eine grosse Anzahl aus dem Westen stammender IS-Gefolgsleute und deren Familien in Syrien und im Irak in Gefangenschaft geraten. Darunter befinden sich auch Schweizer Staatsangehörige. Wie soll mit diesen Personen umgegangen werden? Die verschiedenen Handlungsoptionen sind mit grossen Herausforderungen und sicherheitspolitischen Implikationen verbunden. Die türkische Militäroffensive im Nordosten Syriens dürfte die Situation zusätzlich verkomplizieren.

EINLEITUNG

Seit dem Aufstieg des sogenannten «Islamischen Staats» (IS) haben sich schätzungsweise 40'000 Personen aus dem Ausland in die vom IS kontrollierten Kerngebiete begeben, um sich dieser Gruppierung anzuschliessen. Darunter sollen sich auch rund 5800 aus dem Westen stammende Personen befunden haben.¹ Mit dem Verlust des letzten vom IS gehaltenen Territoriums in Syrien und im Irak Anfang 2019 sind diejenigen IS-Gefolgsleute, welche die Kämpfe überlebt haben und nicht untertauchen konnten, in Gefangenschaft geraten. Unter ihnen befinden sich auch viele aus dem Westen stammende Dschihadist*innen und ihre Familien.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die westlichen Staaten, darunter auch die Schweiz, mit ihren in Syrien und im Irak festgehaltenen Staatsangehörigen umgehen sollen. Soll eine aktive Rückführung angestrebt werden, um diese Fälle in den westlichen Heimatländern rechtsstaatlich aufzuarbeiten? Oder soll im Gegenteil darauf gesetzt werden, die Betroffenen vor Ort zu belassen, um die Fälle dort strafrechtlich behandeln zu lassen? Mit diesen Möglichkeiten sind viel-

1 Richard Barrett, *Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees*, The Soufan Center, 2017.

schichtige Fragestellungen verbunden. Die verschiedenen Handlungsoptionen umfassen komplexe rechtliche, humanitäre, logistische und nicht zuletzt sicherheitspolitische Aspekte. Dieses Kapitel thematisiert diese Fragestellungen im Sinne eines Problemaufrisses und konzentriert sich anschliessend hauptsächlich auf die sicherheitspolitischen Implikationen und Risiken. Zusätzlich werden Massnahmen angeführt, die westliche Staaten, darunter auch die Schweiz, ergreifen können, um die mit den verschiedenen Optionen zusammenhängenden sicherheitspolitischen Risiken zu vermindern.

1 DIE DERZEITIGE LAGE

Unter den im Irak und im Nordosten Syriens in Gefangenschaft geratenen Personen befinden sich auch viele aus dem Westen stammende Dschihadreisende sowie deren Familienangehörige. Allein die kurdisch dominierten Demokratischen Kräfte Syriens (DKS), welche gegenwärtig de facto Teile des Nordosten Syriens kontrollieren,² sollen zwischen 800 und 1000 westliche Dschihadreisende festhalten. Zudem sollen in den gegenwärtig von der DKS kontrollierten Lagern, darunter in al-Haul, auch rund 700 Frauen und 1500 Kinder mit westlicher Staatsbürgerschaft, meist Familienangehörige von Dschihadreisenden aus dem Westen, festgehalten werden.³ Eine kleinere Anzahl an westlichen IS-Gefolgsleuten und deren Familien sind zudem gegenwärtig im Irak interniert.

Frankreich ist als dasjenige europäische Land, welches seit 2012 die grösste Anzahl an dschihadistisch motivierten Ausreisen verzeichnete, am stärksten von dieser Situation betroffen. So sollen alleine die DKS im Nordosten Syriens rund 150 französische Staatsangehörige festhalten, wobei von rund 100 Kindern und 50 Erwachsenen ausgegangen wird.⁴ Ferner befinden sich offenbar gegenwärtig auch mehrere franzö-

2 Redaktionsschluss dieser Ausgabe des Bulletins war der 15. Oktober 2019. Die Folgen der am 9. Oktober 2019 begonnenen und sich gegen die DKS richtende türkische Militäroffensive auf die Situation in Nordsyrien waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollumfänglich abschätzbar.

3 Daniel Steinvorth, «Die Altlast des Kalifats – wohin nur mit den Jihadisten?», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 23.07.2019.

4 Ebd.

sische Staatsangehörige im Irak in Gefangenschaft. Andere europäische Staaten sind ebenfalls, in unterschiedlichem Ausmass, von der Situation betroffen. Gegenwärtig sollen sich beispielsweise gegen 120 Deutsche (je rund 60 Erwachsene und Kinder) in DKS-Gewahrsam befinden. Weitere deutsche Staatsangehörige werden im Irak festgehalten.⁵ Die DKS halten auch ungefähr 55 belgische Staatsangehörige fest, darunter rund 30 Kinder. Zudem werden einige wenige belgische Staatsbürger im Irak festgehalten.⁶ Die Schweiz ist diesbezüglich keine Ausnahme. So erklärte der Bundesrat Anfang 2019, dass sich rund 20 mutmasslich terroristisch motivierte Reisende⁷ mit Schweizer Staatsangehörigkeit im syrisch-irakischen Konfliktgebiet befänden und dort zum Teil festgehalten würden.⁸ Aus Medienberichten sind auch mehrere Fälle von Familienangehörigen von mutmasslich Schweizer IS-Gefolgsleuten bekannt, darunter auch mehrere in al-Haul festgehaltene Kleinkinder.⁹

Trotz des Drängens der DKS sowie deren De-facto-Schutzmacht, den USA,¹⁰ haben sich die meisten europäischen Staaten bisher weitestgehend geweigert, ihre festgehaltenen Dschihadreisenden systematisch rückzuführen.¹¹ Bei in Syrien und im Irak festgehaltenen Kindern von westlichen IS-Gefolgsleuten scheinen die meisten europäischen Staaten aber eine gewisse Flexibilität an den Tag zu legen. So soll sich

5 «Rund 120 IS-Anhänger haben deutschen Pass», in: *ntv*, 22.03.2019.

6 Joyce Azar, «Qui sont les combattants belges de Daesh détenus en Syrie?» in: *VRT NWS*, 18.02.2019.

7 In der entsprechenden Medienmitteilung des Bundesrates sind mit «terroristisch motivierten Reisenden» Männer, Frauen und Kinder gemeint. Siehe: Bundesrat, *Umgang mit terroristisch motivierten Reisenden: Ziele und Strategie des Bundesrats*, 08.03.2019.

8 Bundesrat, *Umgang mit terroristisch motivierten Reisenden*.

9 Kurt Pelda, «Verloren und vergessen», in: *Tages Anzeiger*, 03.08.2019.

10 David M. Herszenhorn, «Trump threatens to release ISIS fighters if EU doesn't take them», in: *Politico*, 17.02.2019.

11 Der Kosovo ist bis jetzt das einzige europäische Land, welches seine Staatsangehörigen aus den Kurdengebieten in Syrien und dem Irak in einer systematischen Art und Weise rückgeführt hat. Im April brachte ein US-amerikanisches Flugzeug 110 Personen nach Pristina (4 Männer, 32 Frauen und 74 Kinder). Siehe: Nina Belz, «Enkel aus dem Jihad heimholen – auch wenn das ihre Kinder vor Gericht bringt», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 23.05.2019. Zudem sollen Russland, Kasachstan und Usbekistan eine grössere Anzahl ihrer in den Kurdengebieten festgehaltenen Staatsangehörigen (die Mehrheit darunter Frauen und Kinder) repatriiert haben. Siehe: «Kazakhstan repatriates 156 children of ISIS fighters from Syria» in: *The Defense Post*, 10.05.2019; «Repatriate or reject: What countries are doing with IS group families», in: *France24*, 11.06.2019.

Frankreich zwar bisher geweigert haben, Erwachsene mit französischer Staatsbürgerschaft aktiv rückzuführen. Laut Medienberichten sollen aber 2019 mehrere Waisenkinder von verstorbenen französischen Dschihadreisenden nach Frankreich repatriiert worden sein. Bei Kindern, deren Eltern noch am Leben sind, scheint sich Frankreich zudem die Option offen zu lassen, nach einer Einzelfallprüfung eine Repatriierung durchzuführen.¹² Auch Deutschland hat sich bisher geweigert, festgehaltene erwachsene IS-Gefolgsleute mit deutscher Staatsbürgerschaft rückzuführen.¹³ Es sollen aber bereits mehrere Kinder inhaftierter deutscher Dschihadreisenden aus dem Irak nach Deutschland geholt worden sein.¹⁴ Länder wie Belgien, die Niederlande, Norwegen und Schweden gehen mit ihren eigenen in Syrien und im Irak inhaftierten Staatsangehörigen ähnlich um. Von der Option, Kinder zu repatriieren, haben diese Länder schon mehrmals Gebrauch gemacht.¹⁵

Keines der oben genannten Länder hat aber die in Syrien und im Irak festgehaltenen Kinder von IS-Gefolgsleuten in systematischer Art und Weise repatriiert. Stattdessen wurde in Einzelfällen nach einer individuellen Prüfung entschieden. In einem Grundsatzentscheid hat sich der Schweizer Bundesrat Anfang 2019, ähnlich wie die oben genannten anderen europäischen Staaten, dazu entschieden, keine aktive Rückfüh-

Keines der oben genannten Länder hat aber die in Syrien und im Irak festgehaltenen Kinder von IS-Gefolgsleuten in systematischer Art und Weise repatriiert. Stattdessen wurde in Einzelfällen nach einer individuellen Prüfung entschieden. In einem Grundsatzentscheid hat sich der Schweizer Bundesrat Anfang 2019, ähnlich wie die oben genannten anderen europäischen Staaten, dazu entschieden, keine aktive Rückfüh-

12 «La France va 'très probablement' rapatrier d'autres orphelins de djihadistes», in: *l'Express*, 08.05.2019; Human Rights Watch, *Syria: Dire Conditions for ISIS Suspects' Families*, 23.07.2019.

13 Im Juli 2019 hat das Verwaltungsgericht in Berlin die Bundesregierung angewiesen, eine Mutter mit drei Kindern aus einem syrischen Flüchtlingslager nach Deutschland zurückzuholen. Laut letztem Kenntnisstand ist dies aber noch nicht geschehen. Siehe: «Deutschland muss IS-Angehörige zurückholen», in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.07.2019.

14 Human Rights Watch, *Syria: Dire Conditions for ISIS Suspects' Families*.

15 Ebd.; «La Belgique va rapatrier de Syrie six enfants de djihadistes devenus orphelins», in: *Le Monde*, 13.06.2019. Einige europäischen Länder wie etwa Grossbritannien haben sich bisher nicht nur kategorisch geweigert, ihre erwachsenen Dschihadreisenden rückzuführen, sondern weigern sich bisher auch, deren Kinder zu repatriieren. Siehe: Richard Hall, «Children of British Isis members will not be allowed to return to UK, government rules», in: *The Independent*, 12.08.2019.

rung von erwachsenen terroristisch motivierten Reisenden anzustreben.¹⁶ Zugleich wurde in Hinblick auf Minderjährige diese Option je nach Fall offengelassen.¹⁷ Letzteres scheint im Falle der Schweiz aber gegenwärtig eher einen deklarativen Charakter zu haben, da seit dem Bekanntwerden des Grundsatzentscheides und nach aktuellem Wissensstand noch keine Kinder von schweizerischen Dschihadreisenden in die Schweiz repatriert worden sind.

2 DAS BELASSEN VOR ORT: PROBLEME UND RISIKEN

2.1 HUMANITÄRE UND RECHTLICHE PROBLEME

Dass Dschihadreisende nicht aktiv rückgeführt werden, führt unter anderem zu schwerwiegenden humanitären sowie zu Herausforderungen bezüglich der strafrechtlichen Aufarbeitung ihrer Gewalttaten. So hatten zum Beispiel die DKS bereits vor der am 9. Oktober 2019 begonnenen türkischen Militäroffensive weder die nötigen Mittel, noch den politischen Willen und, als nichtstaatliche Entität, auch nicht die internationale Legitimität, um diese Fälle strafrechtlich zu behandeln. Entsprechend halten die DKS im Nordosten Syriens westliche IS-Gefolgsleute und deren Familien fest, ohne dass die lokalen Behörden eine Strafverfolgung vor Ort anstreben. Dies ist aus Sicht des internationalen Rechts problematisch.¹⁸ Zudem gestaltet es sich für europäische Länder, inklusive der Schweiz, schwierig, für im Nordosten Syriens inhaftierte Staatsangehörige konsularischen Schutz zu gewähren und sich effektiv dafür einzusetzen, dass deren Recht auf menschenwürdige Haftbedingungen eingehalten wird. Des Weiteren besteht die Schwierigkeit darin, sicherzustellen, dass die Verfahrensgarantien und das Verteidigungsrecht respektiert werden.

16 Wobei mehrere im Oktober 2019 erschienene Presseberichte andeuten, dass bezüglich der Rückführung von Erwachsenen ein Umdenken insofern stattfinden könnte, als man sich dazu entscheiden könnte, in Einzelfällen auch Mütter von betroffenen Kindern rückzuführen. Siehe: Thomas Knellwolf / Kurt Pelda, «Bund will IS-Frauen in die Schweiz zurückerholen», in: *Der Bund*, 28.09.2019; Laure Lugon, «Berne songe à rapatrier les mères djihadistes suisses», in: *Le Temps*, 29.09.2019.

17 Bunderat, *Umgang mit terroristisch motivierten Reisenden*.

18 Human Rights Watch, *Syria: Dire Conditions for ISIS Suspects' Families*.

Nachdem die wiederholten Appelle der kurdischen Behörden an die europäischen Länder nach Rückführung Anfang 2019 auf wenig Gehör stiessen, haben sie die internationale Gemeinschaft alternativ dazu aufgefordert, UNO-Sondergerichte einzurichten.¹⁹ Die Strafverfolgung und der Strafvollzug der eigenen dschihadistisch motivierten Reisenden in Syrien und im Irak scheint denn auch eine bisher von einigen europäischen Staaten in Erwägung gezogene Option zu sein. Schweden hat in diesem Zusammenhang die Schaffung eines internationalen Sondergerichts vorgeschlagen, welches die lokale Strafverfolgung ermöglichen soll.²⁰ Diese Initiative wurde an einer von Schweden im Juni 2019 in Stockholm organisierten Konferenz mit Vertreter*innen aus verschiedenen europäischen Ländern, darunter auch solchen aus der Schweiz, diskutiert.²¹ Neben Schweden haben sich auch die Niederlande und Belgien öffentlich für die Schaffung eines UNO-Sondergerichtes eingesetzt. Die Niederlande haben im Mai 2019 an einer Sitzung des UNO-Sicherheitsrates die Schaffung eines Ad-hoc-Gerichtes oder hybriden Sondergerichtes gefordert und diesen Vorschlag auch im Rahmen eines Treffens am Rande der UNO-Generalversammlung im September 2019 aufgegriffen.²²

Auch die Schweiz strebt gegenwärtig eine Strafverfolgung und den Vollzug allfälliger Strafen in den Tatortstaaten nach internationalen Standards an. Zu diesem Zweck hat sich die Schweiz grundsätzlich bereit erklärt, eine allfällige Schaffung eines internationalen Spezialgerichtes und den Strafvollzug vor Ort zu unterstützen.²³ Wie eine solche Strafverfolgung vor Ort jedoch konkret aussehen soll, scheint gegenwärtig unklar. Bei der Schaffung von Sondertribunalen stellen sich unter anderem grundsätzliche und zum Teil komplexe politische und juristische Fragen bezüglich der Natur des Mandates, der Zuständig-

19 «Syrische Kurden fordern UNO-Sondergerichte», in: *SRF*, 19.02.2019.

20 Helen Warrell, «Sweden proposes international tribunal to try Isis fighters», in: *Financial Times*, 19.05.2019.

21 Swedish Ministry of Justice, *Sweden to host expert meeting on ISIS tribunal*, 03.06.2019.

22 Government of the Netherlands, *The Netherlands: ISIS cannot go unpunished*, 26.09.2019; Government of the Netherlands, *Speech by Minister of Justice and Security de Grapperhaus at the EU Day against Impunity*, 23.05.2019; Government of the Netherlands, *Speech Minister of Foreign Affairs Stef Blok in the Security Council on Protection of Civilians*, 23.05.2019.

23 Bundesrat, *Umgang mit terroristisch motivierten Reisenden*.

keit, der Strukturierung und der Finanzierung sowie der Aufsicht. Solche grundlegenden Faktoren beeinflussen letztlich die Legitimität und die Effektivität eines solchen Sondertribunals.²⁴

Besonders mit Blick auf die Familien inhaftierter IS-Gefolgsleute bestehen neben diesen rechtlichen Problemen auch gewichtige humanitäre Bedenken. So sollen die Bedingungen in den Flüchtlings- und Gefangenencamps im Nordosten Syriens, darunter in al-Haul, laut Angaben der UNO, des Roten Kreuzes und verschiedener Nichtregierungsorganisationen kritisch sein.²⁵ Es gibt mehrere Berichte über Unterernährung und fehlende medizinische Versorgung; Zustände, die bereits in mehreren Fällen zum Tod von Kleinkindern geführt haben sollen.²⁶ Die türkische Militärintervention in Nordsyrien dürfte nicht nur eine strafrechtliche Aufarbeitung vor Ort verkomplizieren, sondern auch die Verhältnisse in den von den DKS betriebenen Flüchtlings- und Gefangenencamps weiter verschlechtern.

**Zustände in syrischen
Camps haben
bereits in mehreren
Fällen zum Tod von
Kleinkindern geführt.**

Im Irak gibt es zwar funktionierende Gerichte, und die irakischen Behörden haben sich dazu bereit erklärt, die Fälle von aus dem Westen stammenden IS-Gefolgsleuten aufzuarbeiten. Todesurteile und lange Haftstrafen wurden ausgesprochen. Im Irak muss aber zusätzlich zu den schlechten Haftbedingungen davon ausgegangen werden, dass die inhaftierten IS-Gefolgsleute willkürlicher Folter und Misshandlungen ausgesetzt sind. Zudem bezweifeln verschiedene internationale Beob-

24 Der Internationale Strafgerichtshof (ISStGH) ist weder in Syrien noch im Irak zuständig, da beide Länder nicht Mitglieder sind. Eine Autorisierung des UNO-Sicherheitsrates ist aufgrund eines zu erwartenden russischen Vetos unwahrscheinlich, da ein solches Mandat auch die Verbrechen des syrischen Regimes und seiner Alliierten untersuchen würde. Dementsprechend bliebe die Option von UNO-Sondergerichten oder von hybriden Gerichten. Erfahrungen haben aber gezeigt, dass UNO-Sondergerichte und hybride Gerichte oftmals teuer und zum Teil ineffektiv sein können. Siehe: «Im Fall der IS-Terroristen gibt es wenig Alternativen», in: *SRF*, 20.02.2019.

25 Human Rights Watch, *Syria: Dire Conditions for ISIS Suspects' Families*; «Conditions in Syria's al-Hol camp 'apocalyptic': Red Cross», in: *France24*, 04.07.2019; UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, «Syria: Humanitarian Response in Al Hol camp», *Situation Report No. 5*, 05.06.2019.

26 Human Rights Watch, *Syria: Dire Conditions for ISIS Suspects' Families*.

achter, dass Prozesse im Irak internationalen Standards genügen.²⁷ Mehrere europäische Länder, darunter Frankreich und Deutschland, haben sich etwa dafür eingesetzt, dass die im Irak gegen ihre Staatsangehörigen verhängten Todesurteile nicht vollstreckt und in Haftstrafen umgewandelt werden.²⁸

2.2 SICHERHEITSPOLITISCHE RISIKEN

Das bislang von den meisten europäischen Staaten, inklusive der Schweiz, gewählte Vorgehen birgt auch aus sicherheitspolitischer Perspektive erhebliche Risiken. So ist etwa aufgrund der geopolitischen Instabilität in der Region eine sichere Verwahrung der inhaftierten IS-Gefolgsleute weder im Irak noch im Nordosten Syriens auf Dauer gewährleistet. Mit der türkischen Militärintervention dürfte sich die Fluchtgefahr von im Nordosten Syriens inhaftierten IS-Gefolgsleuten massiv erhöht haben. So gibt es zum Beispiel bereits erste Berichte, wonach es in diesem Zusammenhang zu Ausbrüchen und Massenfluchten gekommen ist.²⁹ Zudem hatte sich der IS vor seinem Aufstieg 2013 im Irak systematisch und mit grossem Erfolg darauf spezialisiert, inhaftierte Mitstreitende aus Gefängnissen zu befreien.³⁰ Ein ähnliches Vorgehen von Seiten des IS kann weder im Nordosten Syriens noch im Irak ausgeschlossen werden, besonders weil der IS in beiden Ländern weiterhin im Untergrund aktiv ist und gerade mit Hinblick auf den destabilisierenden Effekt der türkischen Militärintervention wieder erstarken könnte.³¹ Bei einer Flucht muss davon ausgegangen werden, dass potenziell gefährliche IS-Gefolgsleute untertauchen und somit die Region weiter

27 Human Rights Watch, *Iraq: French Citizens Allege Torture, Coercion*, 31.05.2019.

28 Alexandra Gubser, «Frankreich in der Dschihadisten-Falle», in: *SRF*, 15.06.2019; «Todesurteil gegen Deutschen im Irak – Aussenministerium eingeschaltet», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 11.12.2018.

29 Bethan McKernan, «At least 750 Isis affiliates escape Syria camp after Turkish shelling», in: *The Guardian*, 13.10.2019; Raf Sanchez, «Dispatch: Anger on Turkish border as conflict reveals contradiction at the heart of Western Syria policy», in: *The Telegraph*, 11.10.2019.

30 Jessica D. Lewis, «Al-Qaeda in Iraq Resurgent: The Breaking the Walls Campaign», *Institute for the Study of War*, 2013.

31 Inspectors General of the U.S. DoD and USAID, «Operation Inherent Resolve», *Lead Inspector General Report to the United States Congress*, 2019.

destabilisieren könnten. Diese Personen könnten ausserdem versuchen, unerkannt in ihre Heimatländer zurückzukehren, um sich an terroristischen Handlungen zu beteiligen.

Zudem ist davon auszugehen, dass das syrische Regime den Bürgerkrieg für sich entscheiden wird. Da es sich zum Ziel gesetzt hat, die volle territoriale Integrität wiederherzustellen, ist eine nähere Wiederanbindung der autonomen Kurdengebiete im Nordosten Syriens an den syrischen Staat nicht auszuschliessen. Die Kurdengebiete könnten sich aber auch von sich aus wieder an das Assad-Regime annähern, etwa, um sich einer türkischen Militärintervention zu entziehen. Letzteres Szenario wird ganz besonders durch den Abzug von im Nordosten Syriens stationierten US-Truppen, welche bisher als De-facto-Schutzmacht für die autonomen Kurdengebiete fungiert haben, und die türkische Militärintervention wahrscheinlicher.³²

Im Zuge einer solchen territorialen Wiedereingliederung in den syrischen Staat ist es möglich, dass die von den DKS festgehaltenen IS-Gefolgsleute und deren Familien dem Assad-Regime überstellt würden. Ihnen dürften in diesem Fall Folter und Tod drohen, was humanitäre Fragen aufwirft. Oder aber sie könnten vom Assad-Regime für politische Interessen instrumentalisiert werden. So hat der syrische Staat bereits in der Vergangenheit inhaftierte Dschihadist*innen für eigene Zwecke eingesetzt, teilweise auch gegen westliche Interessen. Während der Besetzung des Iraks wurden zum Beispiel Dschihadist*innen bewusst aus syrischer Haft entlassen und ihre Einreise in den Irak durch syrische Geheimdienste erleichtert, damit sie dort die von den USA angeführte Koalition bekämpfen konnten.³³

Nach einem immer wahrscheinlicher werdenden Sieg des syrischen Regimes im Bürgerkrieg dürfte dieses vermehrt versuchen, sich international gegen westliche Interessen zu behaupten. Vor diesem Hintergrund könnte das Assad-Regime die in seinen Gefängnissen inhaftierten westlichen Dschihadreisenden freisetzen oder mit einem entsprechenden Schritt drohen und dies als Druckmittel gegen den

32 Ben Hubbard, «Syria's Kurds, Feeling Betrayed by the U.S., Ask Assad Government for Protection», in: *New York Times*, 28.12.2018.

33 Michael Becker, «When Terrorists and Target Governments Cooperate: the Case of Syria», in: *Perspectives on Terrorism*, 9:1 (2015), S. 95–103.

Westen verwenden. Es könnte, ähnlich wie schon während des Irakkrieges, Dschihadist*innen die Ausreise aus Syrien und somit deren Rückkehr in ihre Heimatländer, auch nach Europa, erleichtern.

Ferner verfügen weder die DKS in Nordsyrien noch die irakischen Behörden über die nötigen Mittel und das nötige Know-how, um eine weitere Radikalisierung in ihren Haftanstalten und Flüchtlings- beziehungsweise Gefangenenlagern zu verhindern. Erfahrungen haben gezeigt, dass Gefängnisse im Irak, darunter das während der Besetzung durch die USA geführte *Camp Bucca*, als Nährboden für Radikalisierung und für die Netzwerkbildung von Dschihadist*innen dienen. So soll sich zum Beispiel ein Teil der aktuellen Führungsriege des IS im *Camp Bucca* vernetzt und organisiert haben.³⁴ Schlechte Haftbedingungen, gepaart mit unzureichendem und zum Teil nur schlecht ausgebildetem Personal, können die Radikalisierung und Netzwerkbildung unter inhaftierten Dschihadist*innen fördern.³⁵ Massnahmen zur Prävention von Radikalisierung oder gar zur Deradikalisierung wurden im Nordosten Syriens aber so gut wie nicht durchgeführt. Dementsprechend wird das Radikalisierungspotenzial in von den DKS geführten Haftanstalten sowie in den Flüchtlings- und Gefangenenlagern wie etwa in al-Haul als hoch eingeschätzt.³⁶ Diese ungünstige Lage dürfte sich aufgrund der türkischen Militärintervention noch weiter verschlechtern. Die Situation im Irak gilt bezüglich des Radikalisierungspotenzials im Strafvollzug und in Lagern als ähnlich problematisch.³⁷

Selbst europäischen Staaten, welche im Strafvollzug über bessere Grundvoraussetzungen in allen Bereichen verfügen – beispielsweise eine kleinere Anzahl an inhaftierten dschihadistisch Radikalisierten, bessere Haftbedingungen, mehr und besser ausgebildetes Personal, mehr Know-how und finanzielle Mittel – gelingt es bis heute nur begrenzt, die Radikalisierung im Strafvollzug einzudämmen.³⁸ Es muss also davon aus-

34 The Soufan Center, *IntelBrief: Avoiding the Next Camp Bucca*, 21.03.2019.

35 Radicalization Awareness Network (RAN), *RAN P&P-practitioners working paper: Dealing with radicalisation in a prison and probation context*, ec.europa.eu, 2016.

36 Richard Hall, «Hardcore Isis ideologues held in Syrian camps represent long-term risk, warns US-led coalition», in: *The Independent*, 03.07.2019.

37 Inspectors General of the U.S. DoD and USAID, *Operation Inherent Resolve*.

38 Institut du Monde Arabe, *Faut-il rapatrier les djihadistes français?*, 28.05.2019.

gegangen werden, dass sich in Syrien und im Irak inhaftierte westliche Dschihadreisende, aber auch dort festgehaltene Kinder und Jugendliche, in diesem Umfeld weiter radikalieren beziehungsweise radikalisiert werden und Erwachsene unter Umständen ihre Netzwerke ausbauen.³⁹ Diese Personen dürften, wenn sie freikämen, teilweise versuchen, wieder in ihre Heimatländer zurückzukehren. Da dies zum Teil nur schwer verhindert werden kann, dürfte dies für die Herkunftsländer mittel- bis langfristig erhebliche sicherheitspolitische Risiken nach sich ziehen.⁴⁰

3 DIE OPTION DER RÜCKFÜHRUNG: PROBLEME UND RISIKEN

Humanitäre Bedenken, rechtliche Probleme und Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung in den Tatortstaaten sowie eine Reihe von durch die türkische Militärintervention akzentuierten sicherheitspolitischen Risiken scheinen klar gegen die Option des Belassens vor Ort zu sprechen. Jedoch scheint auch die Alternative, also die aktive Rückführung von Dschihadreisenden und ihren Familien, nicht nur mit logistischen und praktischen Hürden bezüglich der Rückführung selbst, sondern auch mit erheblichen Herausforderungen bei der strafrechtlichen und gesellschaftlichen Aufarbeitung verbunden. Diese Faktoren bergen wiederum eigene sicherheitspolitische Risiken. So begründet zum Beispiel die Schweiz, ähnlich wie die meisten anderen europäischen Länder, ihren Entscheid gegen die aktive Rückführung von erwachsenen terroristisch motivierten Reisenden in erster Linie mit der Sicherheit und dem Schutz der eigenen Bevölkerung, also mit sicherheitspolitischen Argumenten.⁴¹

39 The Soufan Center, *Avoiding the Next Camp Bucca*.

40 Im Fall der Schweiz kann die Wiedereinreise dieser Personen, sofern diese über die entsprechende Nationalität verfügen, nicht oder nur sehr schwer verhindert werden. So kann zum Beispiel einem Schweizer Staatsangehörigen in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 2 der Bundesverfassung die Wiedereinreise in die Schweiz nicht verweigert werden. Doppelbürger*innen kann man unter gewissen Umständen die Schweizer Staatsbürgerschaft nach Art. 42 des Bürgerrechtsgesetzes entziehen und somit möglicherweise eine Einreise in die Schweiz verhindern. Siehe: Hans Vest, «Juristisch komplexer Sachverhalt», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 20.03.2019.

41 Bundesrat, *Umgang mit terroristisch motivierten Reisenden*.

3.1 HERAUSFORDERUNGEN BEI DER RÜCKFÜHRUNG

Eine Rückführung wäre mit einer ganzen Reihe von logistischen und praktischen Herausforderungen verbunden. Es gibt zwar Bereiche, in denen die USA bei der logistischen Bewältigung einer Rückführung ihren europäischen Alliierten, darunter auch der Schweiz, Hilfe angeboten haben.⁴² Trotzdem müssten sich wohl Beamt*innen aus europäischen Ländern nach Syrien begeben, das heisst in ein Bürgerkriegsland, um eine Rückführung vorzubereiten und durchzuführen. Alleine dies kann problematisch und mit Risiken verbunden sein, insbesondere für das entsandte Personal. Die britische Regierung hatte zum Beispiel die Sicherheit ihrer in solche Aktionen involvierten Behördenvertreter im Nordosten Syriens als einen der Gründe gegen die Rückführung genannt.⁴³

Bei der Repatriierung von Kleinkindern und bei Waisen können sich zusätzlich Schwierigkeiten bei der Etablierung von Staatszugehörigkeiten stellen, beispielsweise bei der Klärung der Vater- und Mutterschaft und dem damit zusammenhängenden Bürgerrecht. Die Verwandtschaftsverhältnisse vieler im damaligen Herrschaftsgebiet des IS geborener und sich jetzt in Gefangenen- und Flüchtlingscamps im Nordosten Syrien befindender Kinder sind unklar. Ihre Rückführung, möglicherweise getrennt von den Eltern, wirft zudem wichtige Fragen zum Kinderschutz auf.⁴⁴

3.2 STRAFRECHTLICHE UND GESELLSCHAFTLICHE AUFARBEITUNG

Sollten diese Komplikationen bei einer Rückführung überwunden werden, folgt eine schwierige strafrechtliche Aufarbeitung im europäischen Herkunftsland. So dürften es die hohen Standards der Strafprozessord-

42 Markus Häfliger, «Trump möchte IS-Kämpfer in die Schweiz fliegen», in: *Tages Anzeiger*, 08.03.2019.

43 Hall, *Children of British Isis members*.

44 Das Belassen der Kinder vor Ort wird als hoch problematisch eingestuft und widerspricht klar dem Kindeswohl. Eine Repatriierung gemeinsam mit den Eltern ist im Lichte der gegenwärtigen Positionen der meisten europäischen Länder, darunter auch der Schweiz, nicht möglich, da sich diese gegen die aktive Rückführung von Erwachsenen ausgesprochen haben. Trennt man die Kinder von den Eltern, verstösst man dabei aber möglicherweise ebenfalls gegen das Kindeswohl. Siehe: Andrea Kučera, «Sorge um Schweizer Terroristen-Kinder», in: *NZZ am Sonntag*, 09.03.2019.

nung westeuropäischer Länder erschweren, jeden rückgeführten Dschihadreisenden zu einer Haftstrafe zu verurteilen. Diesbezüglich gilt vor allem die Sicherstellung zulässiger Beweise als Herausforderung.⁴⁵ Erschwerend hierbei dürfte auch sein, dass Sicherheitsdienste mit nachrichtendienstlichem Fokus unter Umständen nicht gewillt sein könnten, nachrichtendienstlich gewonnene Erkenntnisse für öffentliche Prozesse zur Verfügung zu stellen, da dies deren Arbeitsmethoden und Quellen offenlegen könnte. Dementsprechend könnte nicht jeder rückgeführte Dschihadreisende, selbst wenn von Straffälligkeit ausgegangen werden kann, zu einer Haftstrafe verurteilt werden.

Zumindest in gewissen Bereichen scheinen die oben genannten Probleme und Herausforderungen bei der strafrechtlichen Aufarbeitung von Dschihad-Rückkehrenden auch die Schweiz zu betreffen. Von den 13 bisher vom Nachrichtendienst des Bundes (NDB) bestätigten, aus Syrien und dem Irak zurückgekehrten dschihadistisch motivierten Reisenden wurden nach gegenwärtigem Kenntnisstand bisher nur wenige rechtskräftig verurteilt.⁴⁶ Somit bestünde also in der Schweiz potenziell das Risiko, dass als gefährlich eingestufte Dschihad-Rückkehrende sich relativ bald wieder frei bewegen könnten. Da ausgedehnte Überwachung solcher Individuen aufwändig ist und nicht immer gewährleistet werden kann, könnte dieser Sachverhalt ein erhebliches Risiko für die Sicherheit der Schweiz darstellen.

Erhebliche Herausforderungen verbleiben aber auch im Falle einer Verurteilung und anschliessender Inhaftierung. So besteht auch in europäischen Haftanstalten das Risiko, dass sich inhaftierte Dschihadist*innen weiter radikalieren, untereinander vernetzen oder andere Mitinhaftierte radikalieren.⁴⁷ Erfahrungen aus verschiedenen

45 Für eine Übersicht an Herausforderungen bezüglich der Sicherstellung zulässiger Beweise siehe: Christophe Paulussen / Kate Pitcher, *Prosecuting (Potential) Foreign Fighters: Legislative and Practical Challenges*, International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), 2018.

46 Ein Geschwisterpaar, welches im Dezember 2014 mit 15, respektive 16 Jahren, nach Syrien reiste, um sich dort dem IS anzuschliessen, wurde zu bedingten Gefängnisstrafen von zehn und elf Monaten verurteilt. Siehe: «Jugendgericht verurteilt Dschihadreisende aus Winterthur», in: *SRF*, 27.02.2019. Ein Westschweizer, welcher 2013 nach Syrien gereist war, wurde bedingt zu 600 Stunden gemeinnütziger Arbeit verurteilt. Siehe: Andrea Kučera, «Ein Ex-Jihadist packt aus», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 03.11.2017.

47 Marco Olimpio, *Radicalization in Prison: Old Trends, New Threats, European Eye on Radicalization*, eradicalization.com, 03.01.2019.

europäischen Ländern scheinen dies zu bestätigen. Im Umgang mit inhaftierten Dschihadist*innen im Strafvollzug gibt es keine Patentlösung.⁴⁸ Durch eine Verurteilung kann also zwar kurzfristig das von diesen Personen ausgehende Sicherheitsrisiko minimiert werden, aber mittel- bis langfristig kann sich dieses wieder erhöhen. Auch in der Schweiz muss im Strafvollzug von Herausforderungen im Umgang mit dschihadistischer Radikalisierung ausgegangen werden. Diese dürften sich bei einer Zunahme an im Zusammenhang mit dschihadistischem Terrorismus inhaftierten Personen erhöhen.⁴⁹

Die Reintegration von Betroffenen nach dem Aufenthalt in einer Strafanstalt sowie auch eine Nichtverurteilung stellen eine gesellschaftliche Herausforderung dar. Auch hier haben die in den letzten Jahren in

Im Strafvollzug und bei der Reintegration gibt es keine allgemeingültigen Lösungsansätze

Europa gemachten Erfahrungen gezeigt, dass es keine allgemeingültigen Lösungsansätze gibt. Ausstiegs- und Reintegrationsprogramme sind komplex, kostspielig und nicht immer erfolgsversprechend.⁵⁰ Dies wiederum impliziert ein gewisses Restrisiko, auch wenn solche Programme

und Massnahmen vorhanden sind, so wie sie in der Schweiz etwa im Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) vorgesehen sind.⁵¹

Nicht zuletzt gilt die Option der Rückführung als politisch riskant, da diese unter der Bevölkerung der betroffenen Länder auf wenig Akzeptanz zu stossen scheint. Eine Anfang 2019 in Frankreich durchgeführte repräsentative Umfrage hat zum Beispiel ergeben, dass sich 89

48 Fabien Merz, «Der schwierige Umgang mit Dschihad-Rückkehrern», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 210 (2017).

49 Miryam Eser Davolio et al., *Aktualisierte Bestandsaufnahme und Entwicklungen dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz: Aufdatierung einer explorativen Studie zu Prävention und Intervention*, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2019.

50 Bart Schuurman / Edwin Bakker, «Reintegrating jihadist extremists: evaluating a Dutch initiative, 2013–2014»; in: *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 8:1, 2015, S. 66–85; Radicalization Awareness Network (RAN), *Foreign fighter returnees & the reintegration challenge*, ec.europa.eu, 2016; Merz, *Der schwierige Umgang mit Dschihad-Rückkehrern*.

51 Sicherheitsverbund Schweiz (SVS), *Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus*, 04.12.2017.

Prozent der Befragten als «besorgt» und davon 53 Prozent «äusserst besorgt» über eine potenzielle Rückführung äussern.⁵² In der gleichen Umfrage lehnten zudem rund zwei Drittel der Befragten eine Repatriierung von Kindern von IS-Gefolgsleuten ab. Medienberichten zufolge soll dies mitunter einer der Gründe gewesen sein, weswegen Frankreich von einer systematischen Rückführung absah.⁵³

Setzt man sich zudem politisch für die Rückführung von Dschihadreisenden ein und sollte es in diesem Zusammenhang zu terroristischen Handlungen kommen, dürfte dies für die politischen Verantwortlichen schwerwiegende Folgen haben. Würde man sich auf politischer Ebene für das Belassen vor Ort einsetzen und sollte ein Dschihadreisender in Syrien oder im Irak unkontrolliert freikommen, unbekannt in sein Heimatland gelangen und sich dort an terroristischen Handlungen beteiligen, ist die politische Verantwortung diffuser. Andere Faktoren wie das Verhalten der kurdischen oder irakischen Behörden oder die «porösen» EU-Aussengrenzen könnten als Ursache angeführt werden.

4 EMPFEHLUNGEN

Die Frage des Umgangs mit in Syrien und im Irak festgehaltenen westlichen Dschihadreisenden ist extrem vielschichtig. Das Belassen vor Ort wirft komplexe humanitäre und rechtliche Fragen auf und beinhaltet eine schwierige strafrechtliche Aufarbeitung. Eine systematische Rückführung andererseits wäre unter anderem mit logistischen und praktischen Problemen bei der Rückführung selbst sowie bei der strafrechtlichen und gesellschaftlichen Aufarbeitung im Herkunftsland verbunden. Zudem bergen beide Optionen erhebliche sicherheitspolitische Risiken für die Herkunftsländer.

Gegenwärtig sieht es zwar noch danach aus, als ob die meisten europäischen Staaten, darunter auch die Schweiz, ihre in Syrien und im Irak festgehaltenen Dschihadreisenden – allenfalls von einzelnen Kindern abgesehen – vor Ort belassen werden. Vor diesem Hintergrund müssen sich die europäischen Staaten überlegen, wie sie die mit dieser Option

52 Odoxa, *Les Français approuvent massivement le jugement des djihadistes par l'Irak et ne veulent pas voir leurs enfants revenir*, 28.02.2019.

53 Institut du Monde Arabe, *Faut-il rapatrier les djihadistes français?*

zusammenhängenden humanitären Probleme vermindern und eine adäquate Strafverfolgung vor Ort ermöglichen können. Ersteres könnte unter anderem erreicht werden, indem mittels vermehrter humanitärer Hilfe die als kritisch eingestuften Lebensbedingungen in den Flüchtlings- und Gefangenencamps verbessert werden. Zudem sollten sich alle betroffenen Länder uneingeschränkt dafür einsetzen, dass nebst dem Recht auf menschenwürdige Haftbedingungen auch die Verfahrensgarantien und das Verteidigungsrecht respektiert werden. Die gegenwärtig stattfindenden Diskussionen zur Schaffung von Sondertribunalen mit gleichgesinnten Staaten müssten vertieft und die verschiedenen Optionen geprüft werden. In diesem Zusammenhang erscheint die vom Schweizer Bundesrat in seiner Strategie zum Umgang mit terroristisch motivierten Reisenden festgehaltene Option, solche Mechanismen allenfalls zu unterstützen, sinnvoll.⁵⁴

Da derzeit europäische Staaten, darunter auch die Schweiz, Dschihadreisende vor Ort belassen, müssen sie auch die damit zusammenhängenden sicherheitspolitischen Risiken zu minimieren versuchen. Im Hinblick auf die sichere Verwahrung von im Nordosten Syriens und im Irak Inhaftierten scheinen die Handlungsoptionen aber gegenwärtig eingeschränkt zu sein. Bis vor ihrem Abzug haben die USA zum Beispiel durch Beratungstätigkeiten, die Ausbildung von Personal und die Finanzierung von Baumassnahmen zur Verbesserung der Sicherheitsstandards von Haftanstalten im Nordosten Syriens beigetragen.⁵⁵ Ein ähnliches Vorgehen ist aber kaum eine Option für die Schweiz und erscheint im Hinblick auf die türkische Militärintervention noch unwahrscheinlicher. Ferner verfügen die europäischen Staaten einschliesslich der Schweiz weder über die machtpolitischen Mittel noch über genügendes diplomatisches Gewicht in der Region, um entscheidend auf die geopolitischen Dynamiken Einfluss nehmen zu können, welche entweder die Fluchtgefahr von inhaftierten westlichen Dschihadreisenden erhöhen oder dazu führen könnten, dass die Inhaftierten dem Assad-Regime in die Hände fallen und von diesem instrumentalisiert werden.

54 Bundesrat, *Umgang mit terroristisch motivierten Reisenden*.

55 Charlie Savage, «As ISIS Fighters Fill Prisons in Syria, Their Home Nations Look Away», in: *The New York Times*, 18.07.2018; Eric Schmitt, «Pentagon Wades Deeper Into Detainee Operations in Syria», in: *The New York Times*, 05.04.2018.

Die europäischen Staaten, inklusive der Schweiz, scheinen aber mehr Handlungsspielraum zu haben, um dazu beizutragen, das Radikalisierungspotenzial in Haftanstalten und Gefängniscamps im Nordosten Syriens und im Irak zu verringern.⁵⁶ Obwohl die Grundvoraussetzungen sehr verschieden sein dürften, könnten sich diesbezüglich gewisse grundlegende, in Europa gemachte Erfahrungen im Umgang mit der Radikalisierung im Strafvollzug als wertvoll erweisen.⁵⁷ In diesem Lichte dürfte es sich zum Beispiel lohnen zu prüfen, inwiefern die im Rahmen von Initiativen wie dem *Radicalisation Awareness Network* (RAN)⁵⁸ gewonnenen Erkenntnisse dabei helfen könnten, dass Haftanstalten sowie die Flüchtlings- und Gefängniscamps im Nordosten Syriens und im Irak nicht zu Inkubatoren der Radikalisierung werden. Dies könnte mitunter in Form von Wissenstransfer oder Unterstützung bei der Implementierung von im europäischen Kontext gewonnenen Erkenntnissen geschehen. Im Falle der Schweiz könnte der Aussenpolitische Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus den Rahmen für solche Massnahmen vorgeben.⁵⁹

Die europäischen Staaten sollten sich gerade angesichts der jüngsten Entwicklungen mit der Option einer Rückführung befassen.

Die europäischen Staaten sollten sich gerade angesichts der jüngsten Entwicklungen im Nordosten Syriens mit der Option einer Rückführung befassen. Eine systematische Repatriierung westlicher Dschihadreisender könnte nötig werden, um zu verhindern, dass aus dem Westen stammende, inhaftierte Dschihadist*innen unkontrolliert freikommen oder diese im Rahmen einer drohenden Wiederanschliessung der Kurdengebiete an den syrischen Staat dem Assad-Regime in die Hände

- 56 Dies hängt davon ab, welche Folgen die türkische Militärintervention auf die Situation in den gegenwärtig von den DKS kontrollierten Haftanstalten und Gefängniscamps haben wird.
- 57 Alleine die Einsicht, dass schlechte Haftbedingungen Radikalisierung fördern können, spräche für Massnahmen für bessere und menschenwürdigere Haftbedingungen in Syrien und im Irak. Siehe: RAN, *Dealing with radicalisation in a prison context*.
- 58 Die *Prison and Probation Working Group* (RAN P&P) hat unter anderem die in Europa mit der Prävention von Radikalisierung und Deradikalisierung im Strafvollzug gemachten Erfahrungen zusammengetragen.
- 59 SVS, *Aussenpolitischer Aktionsplan der Schweiz zur PVE*.

fallen. Es erscheint demnach sinnvoll, entsprechende Szenarien vorzubereiten. Dabei könnten sich die Erfahrungen derjenigen Länder, welche bereits Rückführungen vorgenommen haben, als nützlich erweisen. Bezüglich der Vorbereitung und Durchführung von Strafprozessen erscheinen verschiedene im Rahmen der *Eurojust* und der *Europol* lancierte Initiativen, welche unter anderem auf den verbesserten Informationsaustausch abzielen, als vielversprechend.⁶⁰ Die Schweiz sollte sich dafür einsetzen, als Nicht-EU-Mitglied an solchen Mechanismen beteiligt zu werden. Allenfalls ermöglichen auch Verschärfungen in den nationalen Strafgesetzen – wie bereits in mehreren europäischen Staaten geschehen und es auch immer wieder in der Schweiz diskutiert wird – längere Haftstrafen für Dschihadreisende.

Für den Fall, dass als gefährlich eingestufte rückgeführte Dschihadreisende nicht zu Haftstrafen verurteilt werden können, benötigen die Sicherheitsdienste zudem entsprechende Mittel, um dem von diesen Personen ausgehenden Sicherheitsrisiko entgegenzuwirken. In der Schweiz erscheinen diesbezüglich die so genannten Polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), die auch im Umgang mit Dschihad-Rückkehrenden zum Einsatz kommen könnten, als sinnvoll. Dies muss idealerweise mit Massnahmen zur Deradikalisierung und Reintegration ergänzt werden, welche vor, während und nach Verbüßung einer Strafe auf die Einstellung und das Verhalten von Betroffenen abzielen. In der Schweiz sind solche Massnahmen im NAP vorgesehen. Die im Rahmen des im Juni 2019 publizierten Monitoringberichts des NAP identifizierten Unvollkommenheiten bei der Umsetzung von Massnahmen, welche auf den Ausstieg und die Reintegration abzielen, sollten entsprechend behoben werden.⁶¹

Letztlich handelt es sich beim Umgang mit in Syrien und im Irak festgehaltenen westlichen Dschihadreisenden um ein typisches Dilemma. Alle möglichen Handlungsoptionen sind mit komplexen und vielschichtigen Herausforderungen sowie sicherheitspolitischen Risiken verbunden. Dieses Kapitel hat die mit den verschiedenen Optionen

60 Siehe zum Beispiel das im September 2019 durch die Eurojust eingeführte justizielle Terrorismusregister.

61 Sicherheitsverbund Schweiz (SVS), *Monitoringbericht 2018 des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus*, Januar 2019.

zusammenhängenden Elemente aufgezeigt sowie mögliche Massnahmen vorgeschlagen. Das Abwägen dieser Elemente, welches das weitere Vorgehen bestimmen wird, muss aber ein politischer Entscheid sein. Betrachtet man den sicherheitspolitischen Aspekt gesondert, lässt sich zumindest feststellen, dass der Handlungsspielraum bei der Option der Rückführung grösser zu sein scheint. So hat man bei einer Rückführung mehr Kontrolle und Möglichkeiten, um auf die mit dieser Option zusammenhängenden sicherheitspolitischen Risiken einzuwirken. Die mit dem Belassen vor Ort in Syrien und im Irak zusammenhängenden sicherheitspolitischen Risiken kann man hingegen von der Schweiz aus nicht oder nur in begrenztem Umfang minimieren. Dieser sowieso schon kleine Handlungsspielraum dürfte sich im Lichte der türkischen Militärintervention in Nordsyrien noch zusätzlich verkleinern. Dies sollte bei einer entsprechenden Abwägung berücksichtigt werden.

AUS DEM CSS

WAFFENSTILLSTÄNDE IN BÜRGERKRIEGEN: EIN GLOBALER DATENSATZ

Von Claudia Wiehler und Govinda Clayton

Waffenstillstände sind Vereinbarungen zwischen Konfliktparteien, um gewalttätige Kampfhandlungen ab einem bestimmten Zeitpunkt auszusetzen. Dabei versuchen sie jedoch nicht, die politische Dimension des Konflikts zu lösen. Sie allein sind daher nicht ausreichend, um den Konflikt beizulegen. Dennoch sind Waffenstillstände ein häufiges Merkmal bewaffneter Konflikte. Sie können aus verschiedenen Bedürfnissen heraus entstehen: Einerseits können sie darauf abzielen, das Leid der Zivilbevölkerung zu lindern oder zur gewaltfreien Konfliktlösung beizutragen. Tatsächlich dienen in den meisten Friedensprozessen vorläufige Waffenstillstände als vertrauensbildende Massnahme. Andererseits können Konfliktparteien den Waffenstillstand aber auch dazu nutzen, ihre militärische Stärke durch eine Kampfpause und erneute Mobilisierung zu erhöhen, was den Konflikt letztlich verlängern oder einfrieren kann.

Trotz der Häufigkeit von Waffenstillständen wissen wir überraschend wenig über sie. Insbesondere Waffenstillstände in Bürgerkriegen wurden von der bestehenden wissenschaftlichen Literatur bislang weitgehend übersehen. Das bedeutet, dass Expert*innen, die im Bereich Konfliktlösung aktiv sind, bisher keine empirische Grundlage haben, um die Verhandlungen über einen Waffenstillstand während eines Bürgerkrieges zu unterstützen.

Um diese Lücke zu schliessen, haben Forschende des Center for Security Studies (CSS) 2016 das *Civil War Ceasefire*-Forschungsprojekt initiiert. Dieses Projekt konzentriert sich auf drei Hauptfragen: Wann und weshalb einigen sich kriegführende Parteien auf einen Waffenstillstand? Welche Wirkung haben Waffenstillstände auf Konflikte und Konfliktlösungsprozesse? Und wie beeinflussen die Bestimmungen eines Waffenstillstandabkommens dessen Wirksamkeit?

Bis zum jetzigen Zeitpunkt lag der Schwerpunkt des Projekts auf der Erhebung von Daten. CSS-Forschende haben in Zusammenarbeit mit dem *Peace Research Institute* in Oslo (PRIO) den *ETH/PRIO Civil*

War Ceasefire-Datensatz erstellt. Dazu gehören Informationen über alle Waffenstillstände in Bürgerkriegen, die weltweit zwischen 1989 und 2018 beschlossen wurden. Der Datensatz basiert auf über einer Million Nachrichtenartikeln aus lokalen, regionalen und internationalen Zeitungen. Er enthält Informationen über jeden einzelnen Akteur, der ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet hat, über den geografischen Bereich, auf den sich das Abkommen bezog, sowie das Datum der Erklärung. Darüber hinaus beinhaltet der Datensatz zahlreiche Details in Bezug auf die enthaltenen Bestimmungen und den damit verbundenen Friedensprozess, beispielsweise ob Mediator*innen beteiligt waren, die zeitliche Einbettung in den Friedensprozess oder ob Kontrollmechanismen oder andere Implementierungsmassnahmen eingebunden wurden.

Der *Civil War Ceasefires*-Datensatz kann verwendet werden, um die Ursachen und Wirkungen von Waffenstillständen systematisch zu analysieren. Ausserdem kann die quantitative Bewertung einer grossen Anzahl von Waffenstillständen aus verschiedenen Kontexten dazu beitragen, Schlussfolgerungen zu ziehen, die über den Einzelfall hinaus anwendbar sind. Solch eine Analyse ist beispielsweise hilfreich zur Klärung der Frage, ob und unter welchen Bedingungen ein Waffenstillstand tatsächlich zu einer Verringerung von Gewalt führte. Auch wenn dies trivial erscheinen mag, mangelt es nach wie vor an empirischem Wissen, um diese entscheidende Frage beantworten zu können. In ähnlicher Weise können Forschende mithilfe des Datensatzes die Ursachen von Waffenstillständen erforschen, sprich die spezifischen Vorbedingungen, die dazu beitragen, dass ein Waffenstillstand überhaupt zustande kommen kann. So kann beispielsweise empirisch überprüft werden, inwiefern Mediation, Friedenssicherung oder die Konfliktintensität Waffenstillstände wahrscheinlicher machen.

Die Daten sind jedoch nicht nur für die quantitative Analyse über Ländergrenzen hinweg wertvoll, sondern auch, um Erkenntnisse über spezifische Konflikte zu gewinnen. Teilweise ist selbst die Anzahl der Waffenstillstände während eines Konflikts nicht bekannt. Daher sind die erhobenen Daten auch für Fachleute nützlich, die sich über einen bestimmten Konflikt informieren wollen.

Um diesem Bedürfnis gerecht zu werden, haben das CSS und PRIO begonnen, zu jedem einzelnen Fall kurze Länderberichte zu veröffentlichen, welche die grundlegenden Informationen über die Waffenstill-

stände und die damit verbundenen Friedensprozesse enthalten. Zusätzlich zu den quantitativen Daten werden die Forschenden in den nächsten zwölf Monaten eine Reihe von vertiefenden Fallstudien durchführen, die der Rolle von Waffenstillständen in Friedensprozessen genauer auf den Grund gehen werden.

STUDIE ZU ENTWICKLUNGEN DSCHIHADISTISCHER RADIKALISIERUNG IN DER SCHWEIZ

Von Fabien Merz

Ende 2017 hat die Schweiz ihren Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus veröffentlicht. Der Aktionsplan sieht verschiedene Massnahmen vor, darunter auch die Lancierung von Forschungsprojekten und Studien zum Thema der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus. Vor diesem Hintergrund wurde 2018 eine Forschergruppe unter der Leitung von Prof. Miryam Eser Davolio von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) mit einer vom EDA finanzierten Studie beauftragt zu mehreren mit dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz zusammenhängenden Fragestellungen: «Aktualisierte Bestandesaufnahme und Entwicklungen dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz – Aufdatierung einer explorativen Studie zu Prävention und Intervention». In diesem Rahmen hat Dr. Mallory Schneuwly-Purdie vom Schweizerischen Zentrum für Islam und Gesellschaft der Universität Freiburg die Herausforderungen im Strafvollzug näher beleuchtet. Prof. Eser Davolio und Ayesha Rether, beide vom Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe der ZHAW, haben die bestehenden Präventions- und Interventionsmechanismen betrachtet. Johannes Saal von der Kultur- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der

Universität Luzern sowie Fabien Merz vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich haben ihrerseits die Hintergründe dschihadistischer Radikalisierung in der Schweiz näher beleuchtet.

Für letztere Teilstudie wurde den Forschenden vom Nachrichtendienst des Bundes (NDB) ein Datenraster mit anonymisierten Informationen zu 130 Individuen, welche sich im Kontext der Schweiz radikalisiert haben, zur Verfügung gestellt. Darunter befanden sich 72 dschihadistisch motivierte Reisende; neun Personen, die an einer Ausreise gehindert wurden; und 49 Individuen, die dem NDB aufgrund von Anzeichen von Radikalisierung aufgefallen sind. Die im Datenraster enthaltenen Informationen lassen sich in mehrere Kategorien unterteilen, darunter soziodemographische Angaben wie etwa Alter, Geschlecht, Beziehungsstatus, Herkunft, Wohnort, Bildungsstand und Berufstätigkeit, des Weiteren Angaben zum sozialen Kontext und zur Persönlichkeit wie etwa familiäre Probleme, Drogenkonsum, psychologische Auffälligkeiten, Kriminalität und Gewalterfahrungen sowie Angaben zu Radikalisierungsfaktoren wie Peer-Gruppen, Internetnutzung, Missionierungstätigkeiten und Kontakt zu salafistischen Predigern.

Die Analyse dieser Daten hat es ermöglicht, ein differenziertes Bild der Hintergründe der dschihadistischen Radikalisierung in der Schweiz zu zeichnen. So scheint das Phänomen in der Schweiz grossmehrheitlich Männer zwischen 18 und 35 Jahren zu betreffen. Lediglich 14 der 130 Personen, zu denen Informationen vorlagen, waren Frauen. Die grosse Mehrheit der im Sample enthaltenen Personen hatte zudem einen Migrationshintergrund, wobei aber die Mehrheit dieser Untergruppe in der Schweiz aufgewachsen ist und sozialisiert wurde. Zudem verdeutlichen die Ergebnisse der Analyse, dass dschihadistisch Radikalisierte in der Schweiz primär in urbanen Zentren und Agglomeration wohnhaft sind. Ähnlich wie in anderen europäischen Staaten scheinen auch in der Schweiz unter den von Radikalisierung Betroffenen Konvertiten überproportional vertreten zu sein. Ein Viertel der im Sample enthaltenen Personen wurden zudem vor ihrer Radikalisierung straffällig und 16 Prozent verbüssten eine Haftstrafe. Anders als im Ausland finden sich jedoch kaum Hinweise auf Radikalisierungsprozesse, welche im Justizvollzug entstanden oder abgelaufen sind.

Bezüglich der Radikalisierungsfaktoren konnte zudem festgestellt werden, dass der Konsum von entsprechenden Inhalten im Internet auch

in der Schweiz eine wichtige unterstützende, aber nur in sehr seltenen Fällen eine ausreichende Bedingung für Radikalisierung zu sein scheint. Vielmehr spielen Gruppendynamiken und realweltlicher Kontakt mit Gleichgesinnten eine ausschlaggebende Rolle.

Auf diesen Erkenntnissen aufbauend werden Empfehlungen abgegeben. So wird zum Beispiel aufgrund der Erkenntnis, dass realweltliche Kontakte beim Radikalisierungsprozess eine wichtige Rolle zu spielen scheinen, empfohlen, gezielte Schutzmassnahmen zu ergreifen, um gefährdete Personengruppen vor Propaganda und Rekrutierung durch Peers und Rekrutierende zu bewahren.

AUTORINNEN UND AUTOREN

Dr. Govinda Clayton ist Senior Researcher zu Friedensprozessen am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er forscht u.a. zu Verhandlungen, Mediation, Konflikt-Management, Bürgerkriegen und Methodologie. Zudem ist er Executive Director der British Conflict Research Society (CRS), unterrichtet im Rahmen von internationalen Workshops und berät Unternehmen und internationale Organisationen zu Konfliktlösung. Zuletzt hatte er an der Universität Kent unterrichtet. Seine Artikel erschienen u.a. in *Journal of Peace Research*, *International Studies Quarterly* und *Conflict Management and Peace Science*, und er ist stellvertretender Herausgeber von *International Peacekeeping*.

Michael Haas ist Senior Researcher im Team «Globale Sicherheit» am CSS. Er forscht u.a. zu Innovation in Militärtechnologie und -doktrin und zum Einfluss fortgeschrittener konventioneller Waffen auf die militärische Stabilität. Er promoviert am Institut für Sicherheitspolitik in Kiel zur militärisch-technologischen Rivalität zwischen der amerikanischen und sowjetischen Marine im Kalten Krieg und hat einen MSc(Econ) in *Intelligence and Strategic Studies* der Universität Aberystwyth absolviert. Er hat neben zahlreichen CSS-Publikationen u.a. in *Contemporary Security Policy*, *The RUSI Journal*, *Journal of Military and Strategic Studies*, *The National Interest* und *The Diplomat* publiziert.

Julia Hofstetter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am CSS. Sie befasst sich mit den Themen Innovation in der Friedenskonsolidierung und der Mediation, disruptive Technologien, urbane Gewalt und der Rolle des Privatsektors in der Friedensförderung. Sie verfügt über einen MA in International Relations and Political Science des IHEID Genf und ein Zertifikat in International Conflict Management des International Peace and Security Institute (IPSI) und der Johns Hopkins University. Vor ihrer Tätigkeit am CSS sammelte sie Erfahrung am Geneva Centre for Security Policy (GCSP). Sie ist zudem Co-Leiterin des Programms Frieden & Sicherheit des Think Tanks foraus.

Dr. Henrik Larsen ist Senior Researcher im Team «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit» am CSS, wo er zu NATO und transatlantischer Sicherheit forscht. Vor seiner Tätigkeit am CSS war er politischer Berater der EU-Delegation in der Ukraine, bei der EU-Beratermission in der Ukraine und Fellow am Belfer Center der Universität Harvard und beim Carnegie Endowment for International Peace. Er arbeitete für die UNO in der DR Kongo, an der École Militaire in Paris und in der Russlandabteilung des dänischen Aussenministeriums. 2019 erschien sein Buch «NATO's Democratic Retrenchement» bei Routledge.

Boas Lieberherr war bis Oktober 2019 wissenschaftlicher Mitarbeiter am CSS. Er beschäftigte sich mit verschiedenen Konfliktlösungsansätzen und ihrem Einfluss auf Konfliktodynamiken und der Schnittstelle von neuen Technologien und Sicherheitspolitik. Er hat einen MA in Comparative and International Studies der ETH Zürich und einen BA in Politikwissenschaft der Universität Zürich. Vor seiner Tätigkeit als Forschungs- und Lehrassistent arbeitete er als Hilfsassistent im Projekt «Waffenstillstände und Mediationsprozesse» am CSS.

Fabien Merz ist Researcher im Team «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit» am CSS. Er forscht zu Themen an der Schnittstelle zwischen Schweizer Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung mit einem Fokus auf PVE (*Preventing Violent Extremism*). Er verfügt über einen BA in Internationalen Beziehungen der Universität Genf und einen MA in Terrorism Studies von der Universität St Andrews. Zu seinen Publikationen zählen u.a. «Europa im globalen KI-Wettlauf» (2019) oder «Das Engagement muslimischer Organisationen in der Schweiz gegen gewaltbereiten Extremismus» (2017). Seine Artikel erschienen in Zeitschriften wie *Middle East Policy*, *Journal of Terrorism Research* oder *SIRIUS*.

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*.

Annabelle Vuille ist Researcherin im Team «Globale Sicherheit» am CSS. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Hintergründe, Prozesse und Implikationen militärischer Innovation, Trends bei der Streitkräfteentwicklung und Verteidigungspolitik kleiner Staaten, sowie technologische Fortschritte im Bereich der Wehrtechnik. Parallel zu ihrer Tätigkeit am CSS verfolgt sie ein Doktorat an der University of Southern Denmark. Sie hat einen MA in War Studies vom King's College London, wo sie für *Strife Blog & Journal* arbeitete, und einen BSc in International Business der European School of Economics. Sie ist Co-Autorin u.a. von «Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung» (2018) sowie «Europäische Rüstungspolitik im Wandel» (2018).

Claudia Wiehler ist Doktorandin am CSS. Ihre Forschungsthemen umfassen Friedensprozesse und Mediation mit einem Fokus auf Sicherheitsarrangements, Gouvernanz von Rebellengruppen und Mobilisationsstrategien in bewaffneten Konflikten. Sie verfügt über einen Master in Comparative International Studies der ETH und Universität Zürich sowie einen BA in Politikwissenschaft der Universität Heidelberg. Im Rahmen des Forschungsprojekts «*ETH/PRIO Civil War Ceasefire Database*» war sie Co-Autorin von «The Effects of Ceasefires in Philippine Peace Processes» (2019) und «The Effects of Ceasefires in Colombian Peace Processes» (2019).

Benno Zogg ist Senior Researcher im Team «Schweizerische und euroatlantische Sicherheit» am CSS. Er forscht zur Schnittstelle zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik sowie zum Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Er ist auch Co-Leiter des Programms Frieden & Sicherheit beim Think Tank foraus. Er hat einen BA in Politikwissenschaft von der Universität Zürich und einen MA in Conflict, Security & Development vom King's College London. Er ist Autor u.a. von «Kasachstan: Zentrales Puzzlestück in Chinas Belt and Road» (2019), «Zwischen Ost und West: Die Schweiz und die Ukraine, Belarus und Moldawien» (2018), «Time to Ease Sanctions on Russia» (2018) und «Do No Crime: Organisiertes Verbrechen als Entwicklungsherausforderung» (2017).



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.