

Bulletin 2021 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Edited Volume**Author(s):**

[Thränert, Oliver](#) ; [Wenger, Andreas](#); [Amherd, Viola](#); [Merz, Fabien](#) ; [Lieberherr, Boas](#) ; [Zogg, Benno](#) ; [Kamasa, Julian](#) ; [Watanabe, Lisa](#); [Achten, Nele](#) 

Publication date:

2021-12-09

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000514317>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

BULLETIN 2021

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)
sind verfügbar unter css.ethz.ch/publikationen.html

Herausgeber: Oliver Thränert und Benno Zogg

Serienherausgeber Bulletin: Andreas Wenger

Lektorat: Andrin Hauri, Julian Kamasa, Boas Lieberherr, Fabien Merz, Benno Zogg

Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

Diese Publikation berücksichtigt Ereignisse bis zum 8. November 2021.

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Foto auf Seite 15: VBS/DDPS, André Scheidegger

ISSN: 1024-0608

ISBN: 978-3-905696-83-7

DOI: 10.3929/ethz-b-000514317

BULLETIN 2021 ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
Avant-propos	9
INTERVIEW	
«Wir brauchen Pandemiebekämpfung und Luftverteidigung» <i>Interview mit Bundesrätin Viola Amherd</i>	13
AKTUELLE DISKUSSION	
Chance auf der internationalen Bühne: Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat <i>Von Fabien Merz</i>	31
Allgemeine Dienstpflicht: Grundlage für eine Debatte <i>Von Boas Lieberherr und Benno Zogg</i>	51
Die Schweiz als Mitgestalterin des digitalen Raums <i>Von Julian Kamasa</i>	83
AUS DEM CSS	
Multilateralismus im Umbruch: Herausforderungen und Chancen für die OSZE <i>Von Lisa Watanabe</i>	107
Internationale Stabilität und die Sicherheit digitaler Produkte: der «Genfer Dialog» <i>Von Nele Achten</i>	110
Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren	115

VORWORT

Die aktuelle Debatte um die Zukunft der internationalen Ordnung ist weitgehend von einigen immer wiederkehrenden Schlagwörtern geprägt, die in keiner aussen- und sicherheitspolitischen Lagebeurteilung fehlen: die Erosion des Multilateralismus; verstärkte Grossmächtespannungen; die Schwächung dessen, was manche sich schon nicht mehr getrauen, den «Westen» zu nennen; Chancen und Risiken durch Digitalisierung und neue Technologien; und eine wachsende gesellschaftliche Spaltung auch und gerade in Demokratien. Daraus resultieren akuter werdende sicherheitspolitische Bedrohungen. Sie betreffen auch die Zukunft der Schweiz. Entscheidungsträgerinnen und -träger müssen diesen Herausforderungen strategisch und operativ begegnen. Entsprechend widmen sich die Beiträge dieses Bulletins des Centers for Security Studies (CSS) der ETH Zürich Themen, die bei mehreren dieser Herausforderungen ansetzen.

Die **drei Kapitel des Bulletin 2021 zur schweizerischen Sicherheitspolitik** befassen sich mit Aspekten aktueller Herausforderungen auf der ganzen Bandbreite sicherheitspolitischer Themen. Ihnen gemeinsam ist eine **zukunftsorientierte Perspektive**. Sie greifen Themen auf, welche die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik in den nächsten Jahren beschäftigen werden: auf strategischer wie operativer Ebene; auf der Ebene der Verwaltung; und in parlamentarischen Prozessen.

Das **Bulletin 2020** hatte aus aktuellem Anlass eine Bilanz der ersten Phase der Pandemievorbereitung und -bewältigung und des Krisenmanagements in der Schweiz und deren Einbettung in Europa vorgenommen. Es war damit eine Art Sonderausgabe, wie es ein Jahr wie 2020 verlangte, und ist – wie alle vergangenen Ausgaben des Bulletins – auf der CSS-Webseite jederzeit nachzulesen. Mit der Ausgabe 2021 kehrt das Bulletin zur gewohnten Form von vier unabhängigen Kapiteln zurück, in denen Autorinnen und Autoren des CSS unterschiedliche Themenfelder analysieren.

Das Bulletin wird eröffnet durch ein **Interview** mit **Bundesrätin Viola Amherd**, der Vorsteherin des Verteidigungsdepartements. Es beginnt mit der etwas unkonventionellen Frage, ob die Schweizer Armee etwas ansprechender, vielleicht sogar etwas anarchischer werden

müsste – einer Anspielung auf Viola Amherds damalige Maturarbeit zum Thema Anarchie. Im Gespräch äussert sich Amherd zur Frauenförderung und der allgemeinen Frage der Attraktivität der Armee. Sie bilanziert kritisch den Einsatz der Armee in der COVID-19-Pandemie und mögliche Lehren daraus. Eine Pandemie ist nur eine von vielen sicherheitspolitischen Bedrohungsformen, wie auch der Sicherheitspolitische Bericht darlegt: Bundesrätin Amherd betont die möglichen hybriden Konfliktformen mit Cyberelementen und Desinformation. Neben diesen seien aber «klassische» Bedrohungen und entsprechende Ausrüstung nicht zu vernachlässigen, bei Einsätzen im Inland wie der militärischen Friedensförderung im Ausland. Namentlich zum Kampfjet F-35, räumt sie ein, «haben wir noch viel Arbeit vor uns».

Den ersten Beitrag von CSS-Autorinnen und -Autoren widmet **Fabien Merz** der **Schweiz im UNO-Sicherheitsrat**. Die Schweiz hat gute Aussichten, im Sommer 2022 für die Periode 2023–24 in den UNO-Sicherheitsrat gewählt zu werden. Dies eröffnet ihr historische Chancen auf der internationalen Bühne, um zu Frieden und Stabilität beizutragen – beziehungsweise deren Erosion einzudämmen und den zunehmenden Blockaden in diesem Gremium entgegenzuwirken. Sie kann, wie Merz erklärt, in ihrer Vorbereitung und bei der Einsitznahme auf den Erfahrungen anderer kleiner gewählter Mitglieder aufbauen, indem sie von deren Arbeitsweisen lernt und Themen besetzt, welche andere Länder im Sicherheitsrat bereits verfolgt haben und in denen die Schweizer Diplomatie Expertise und Glaubwürdigkeit besitzt.

Im Anschluss widmen sich **Boas Lieberherr** und **Benno Zogg** der Idee einer **allgemeinen Dienstpflicht** in der Schweiz. Der Vorschlag, dass möglichst alle Dienst leisten, wird verstärkt diskutiert und stösst weithin auf Sympathie. Eine solche Dienstpflicht würde gegenüber der heutigen Wehrpflicht für Männer einen fundamentalen Systemwechsel bedeuten. Die Idee ist primär staats- und gesellschaftspolitisch motiviert und versucht das Gemeinschaftsgefühl und das Milizprinzip zu stärken. Gleichzeitig wirft die Idee Fragen auf, welchen Zweck das Dienstpflichtsystem erfüllen soll und ob Zwang zu Freiwilligen-Engagement führen wird und darf. Die Debatte zum Thema ist noch jung und undifferenziert – entsprechend klären Lieberherr und Zogg zentrale Begriffe und Konzepte, geben den Stand der Debatte wieder und beschreiben mögliche sicherheits-, staats- und gesellschafts-, sowie wirtschaftspoli-

tische Ausprägungen einer allgemeinen Dienstpflicht. Eine Betrachtung der Idee in dieser ganzen Breite ermöglicht letztlich eine politische Güterabwägung, denn eine Volksabstimmung zum Vorschlag ist absehbar.

Das dritte Kapitel von **Julian Kamasa** beschreibt die **Schweiz als Mitgestalterin des digitalen Raums**. Dieser neue Politikraum stellt Staaten und Gesellschaften vor besondere Herausforderungen. In ihm nehmen privatwirtschaftliche Akteure eine wichtige und gestaltende Rolle ein, er ist Arena von Grossmächte Wettbewerb – und er ist neuartig und entwickelt sich schnell. Die Schweiz als offener, vernetzter Staat und innovativer Wirtschaftsstandort betrifft dies besonders. Kamasa betrachtet dazu die Strategie Digitalausenpolitik des Schweizer Aussendepartements, auch im Ländervergleich. Er stellt sich letztlich der Frage, inwiefern und unter welchen Bedingungen die Schweiz den digitalen Raum und digitale Gouvernanz mitgestalten kann, um ihre Interessen und Werte zu fördern.

Wie jedes Jahr stellt auch dieses Bulletin zudem **Projekte des Center for Security Studies (CSS)** vor.

Nele Achten berichtet über die Beteiligung des CSS am «Genfer Dialog für verantwortungsvolles Verhalten im Cyberspace». Das Format, gegründet vom Schweizer Aussendepartement, bindet private Unternehmen in die Themen der globalen Cybersicherheits- und Cyberausenpolitik ein. Die Flexibilität des Genfer Dialogs, sich an neue Entwicklungen auf internationaler Ebene anzupassen und den Ambitionen der unterschiedlichen Interessengruppen gerecht zu werden, ist seine Stärke, schreibt Achten. Es ist jedoch zugleich eine Herausforderung.

Lisa Watanabe stellt das Buch «Multilateralismus im Umbruch: Herausforderungen und Chancen für die OSZE» vor, welches das CSS im Sommer 2021 publizierte. ExpertInnen und PraktikerInnen – namentlich der ehemalige OSZE-Generalsekretär Thomas Greminger – schreiben in fünf Beiträgen im Buch zur globalen Krise des Multilateralismus und der geopolitischen Polarisierung, mit welchen die OSZE in Wien und in von Konflikten betroffenen Ländern konfrontiert sind. Daraus gehen fünf Hauptaussagen hervor, welche Reformvorhaben stützen und eine Grundlage für Gespräche über die Zukunft der Organisation bieten können.

Mit diesen lesenswerten Beiträgen greift das Bulletin 2021 gleich mehrfach die eingangs aufgeworfenen Herausforderungen von Erosion

des Multilateralismus bis Digitalisierung auf, mit Blick auf ihren Stand und ihre zukünftige Entwicklung. Sie analysieren die verschiedenen Problemfelder und Chancen und bieten so Orientierungswissen und Handlungsansätze, wie die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat agieren könnte, was die Auswirkungen einer allgemeinen Dienstpflicht wären und wie die Schweiz den digitalen Raum mitgestalten kann.

Redaktionsschluss dieser Ausgabe war der 8. November 2021. Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre spannenden Beiträge und Miriam Dahinden-Ganzoni für effizientes und effektives Layouten und die Erstellung der Grafiken. Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, wünschen wir eine anregende Lektüre!

*Oliver Thränert und Benno Zogg
Zürich, im November 2021*

AVANT-PROPOS

Le débat actuel sur l'avenir de l'ordre international tourne autour d'une poignée de thèmes récurrents qui marquent toutes les analyses en matière de politique étrangère et de sécurité: l'érosion du multilatéralisme, l'intensification des tensions entre les grandes puissances, l'affaiblissement de ce que certains n'osent déjà plus nommer «l'Occident», les opportunités et les risques de la transformation numérique et des nouvelles technologies et une fracture sociale croissante, notamment et en particulier dans les démocraties. Tous ces facteurs génèrent des menaces de plus en plus sérieuses sur le plan de la sécurité. L'avenir de la Suisse est également concerné. Les responsables politiques doivent relever ces défis aux niveaux stratégique et opérationnel. En toute logique, les articles de ce bulletin du Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich abordent des sujets en lien avec plusieurs de ces préoccupations.

Les **trois chapitres du Bulletin 2021 sur la politique de sécurité en Suisse** traitent d'aspects variés mais qui ont cependant un point commun: **une vision tournée vers l'avenir**. Ils se penchent sur les sujets qui marqueront la politique étrangère et la politique de sécurité de la Suisse au cours de ces prochaines années – sur le plan stratégique et opérationnel, au niveau de l'administration et dans les processus parlementaires.

En accord avec l'actualité, le **Bulletin 2020** dressait le bilan de la première phase de préparation et de réaction à la pandémie, de la gestion de la crise en Suisse et de son intégration dans le contexte européen. Il s'agissait d'une édition spéciale, comme l'exigeait une année telle que 2020. Vous trouverez le Bulletin 2020, ainsi que les numéros précédents, sur le site web du CSS. Cette édition 2021 renoue avec la formule habituelle composée de quatre chapitres indépendants, dans lesquels les auteurs du CSS analysent différents champs thématiques.

Le bulletin s'ouvre sur un **entretien** avec la **conseillère fédérale Viola Amherd**, cheffe du Département fédéral de la défense. Pour commencer, nous avons demandé à Viola Amherd si l'armée suisse ne devrait pas être plus séduisante, voire même un peu plus anarchique. Cette question peu conventionnelle fait allusion à son travail de maturité, qui portait sur l'anarchie. Viola Amherd expose son point de vue sur la promotion des femmes et la question générale de l'attractivité de l'armée. Elle

dresse un bilan critique du recours à l'armée dans le cadre de la pandémie de COVID-19 et présente les enseignements que l'on peut en tirer. Une pandémie n'est qu'une des nombreuses menaces possibles, comme le souligne également le rapport sur la politique de sécurité. Ainsi, la conseillère fédérale met également l'accent sur les formes de conflits hybrides, avec des cyberattaques et des campagnes de désinformation. Mais selon elle, il ne faut pas négliger pour autant les menaces et les armements «classiques», tant pour les missions intérieures que pour les opérations militaires de promotion de la paix à l'étranger. À propos des avions de chasse F-35, elle concède d'ailleurs que «nous avons encore beaucoup de travail devant nous».

Dans le premier article proposé, **Fabien Merz** examine la **place de la Suisse au sein du Conseil de sécurité de l'ONU**. À l'été 2022, la Suisse a de bonnes chances d'être élue au Conseil de sécurité de l'ONU pour la période 2023–24. Il s'agirait là d'une occasion historique de contribuer à la paix et à la stabilité sur la scène internationale – ou d'empêcher leur érosion et de lutter contre les blocages qui caractérisent de plus en plus cette instance. Dans le cadre de sa préparation et de sa participation, la Suisse pourrait, comme l'explique Fabien Merz, s'appuyer sur l'expérience d'autres petits membres élus en s'inspirant de leurs méthodes de travail et en se saisissant de questions déjà suivies par d'autres pays au sein du Conseil de sécurité, sur lesquelles la diplomatie suisse est particulièrement compétente et crédible.

Ensuite, **Boas Lieberherr** et **Benno Zogg** se penchent ensuite sur l'idée d'une **obligation générale de servir** en Suisse. Cette proposition de plus en plus discutée fait l'objet d'un accueil largement favorable. Une telle obligation de servir constituerait un changement fondamental par rapport à la conscription des hommes. Essentiellement motivé par des considérations étatiques et sociales, ce projet a pour ambition de renforcer le sentiment d'appartenance et le principe de milice. Dans le même temps, il soulève plusieurs questions: quels seraient les objectifs de ce système d'obligation de servir? La contrainte peut et va-t-elle déboucher sur un engagement volontaire? Les débats sur le sujet sont encore récents et peu nuancés. Dans ce contexte, Boas Lieberherr et Benno Zogg s'attachent à définir les termes et les notions clés, présentent l'état des discussions et décrivent les répercussions possibles d'une obligation générale de servir sur les aspects relevant de la sécurité, de l'État, de la

société et de l'économie. Dans la mesure où la proposition pourrait faire l'objet d'une votation populaire, son examen sous tous les angles permet de peser les intérêts politiques.

Dans le troisième chapitre, **Julian Kamasa** montre la **Suisse comme coactrice de l'environnement numérique**. Ce nouvel espace politique place les États et les sociétés face à des défis spécifiques. Il s'agit d'une nouvelle arène de compétition entre grandes puissances, très influencée par des acteurs économiques privés, qui se développe rapidement. En sa qualité d'État ouvert et interconnecté et de place économique innovante, la Suisse est particulièrement concernée par ces enjeux. Julian Kamasa examine la stratégie de politique extérieure numérique du Département fédéral des affaires étrangères et la compare aux approches d'autres pays. Il se demande finalement dans quelle mesure et à quelles conditions la Suisse peut contribuer à façonner l'espace et la gouvernance numériques afin de promouvoir ses intérêts et ses valeurs.

Comme chaque année, ce bulletin présente aussi certains **projets du Center for Security Studies**.

Nele Achten rend compte de la participation du CSS au «Dialogue de Genève sur le comportement responsable dans le cyberspace». Ce format créé par le Département fédéral des affaires étrangères intègre les entreprises privées dans les questions de cybersécurité et de cyberpolitique extérieure. Selon Nele Achten, la force du Dialogue de Genève réside dans sa capacité à s'adapter aux évolutions du contexte international et à répondre aux ambitions des différentes parties prenantes.

Lisa Watanabe présente le livre «**Multilateralism in Transition: Challenges and Opportunities for the OSCE**», publié en été 2021 par le CSS. Dans cet ouvrage composé de cinq contributions, des expert·es et des praticien·nes – dont l'ancien secrétaire général de l'OSCE Thomas Greminger – évoquent la crise mondiale du multilatéralisme et la polarisation géopolitique auxquelles l'OSCE est confrontée à Vienne et dans les pays touchés par des conflits. Il en ressort cinq messages clés qui peuvent étayer les projets de réforme et servir de base aux échanges sur l'avenir de l'organisation.

À travers ces articles instructifs, le Bulletin 2021 explore plusieurs des défis soulevés en introduction, de l'érosion du multilatéralisme à la transformation numérique, en faisant le point sur leur état actuel et leurs perspectives d'évolution. Il analyse les différentes problématiques et op-

portunités et fournit des connaissances et des pistes qui aident à évaluer les possibilités d'action de la Suisse au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, les répercussions d'une obligation générale de servir et l'impact que la Suisse peut avoir dans l'espace numérique.

La rédaction du présent numéro a été clôturée le 8 novembre 2021. Nous remercions l'ensemble des auteur·es pour leurs contributions de grand intérêt, ainsi que Miriam Dahinden-Ganzoni pour sa mise en page et pour l'élaboration des graphiques. Nous vous souhaitons, chères lectrices et chers lecteurs, une lecture stimulante!

*Oliver Thränert et Benno Zogg
Zurich, novembre 2021*

INTERVIEW

«WIR BRAUCHEN PANDEMIEBEKÄMPFUNG UND LUFTVERTEIDIGUNG»

Interview mit Bundesrätin Viola Amherd



Frau Bundesrätin Amherd, in Ihrer Jugend haben Sie sich intensiv mit dem Thema Anarchie beschäftigt. Dazu verfassten Sie auch Ihre Maturarbeit. Nun sind Sie Verteidigungsministerin. Die Armee ist so ziemlich das genaue Gegenteil einer Anarchie. Hier gelten Befehl und Gehorsam. Das finden einige junge Leute nicht sehr attraktiv. Was denken Sie: Müsste die Schweizer Armee ansprechender, vielleicht sogar etwas anarchischer werden?

Viola Amherd: Meine Maturarbeit zum Thema Anarchie war geprägt von einer Idealvorstellung einer Gesellschaft. Es wäre ja in der Tat sehr schön, wenn die Menschen untereinander ein friedliches Auskommen ohne Regeln hätten; wenn also alle vernunftgemäss handelten und Rücksicht auf ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger nähmen. Leider ist das nicht die Realität. Aber es ist ein interessantes Gedankenmodell, mit dem ich mich befasst habe.

Eine Institution wie die Armee kann nicht ohne Regeln funktionieren. Es braucht einen gewissen Organisationsgrad, es braucht eine gewisse hierarchische Struktur. Aber die notwendigen Strukturen sind so anzuwenden, dass genügend Platz bleibt für Kreativität, Eigeninitiative und auch Selbstverantwortung. Wenn man vom Militär spricht, denkt man oft an Kadavergehorsam – das meine ich nicht, wenn ich sage, die Armee braucht Strukturen. Aber damit es funktioniert, braucht es Regeln – die müssen eingehalten werden.

Die Schweizer Armee soll auch für Frauen interessanter werden. Künftig sollen zehn Prozent der Armeeangehörigen Frauen sein. Im Moment sind es lediglich ein Prozent. Was sind Ihre Vorschläge, Ihre Ideen, um die Armee für die Frauen attraktiver zu machen?

Die Frauenförderung ist für mich allgemein ein wichtiges Thema – nicht nur in der Armee. Vielmehr soll der Frauenanteil in allen Ämtern des Departementes wachsen. Der Chef der Armee selber hat zehn Prozent

«Wir müssen den Frauen zeigen, welche Chancen sich ihnen durch einen Armeedienst auf tun.»

als Zielvorgabe für die kommenden zehn Jahre formuliert, was ich natürlich sehr befürworte. Für mich ist es wichtig, dass sich in der Armee Frauen und Männer gleichermassen wohl fühlen. Im Gegensatz zu den Männern gibt es für Frauen keine Dienstpflicht. Diejenigen Frauen,

die in der Armee Dienst tun, machen das freiwillig. Daher müssen wir den Frauen zeigen, welche Chancen sich ihnen durch einen Armeedienst auf tun.

Was bietet denn der Militärdienst Frauen für ihr späteres ziviles Leben?

Frauen können – wie die Männer – in der Armee Führungsverantwortung übernehmen. Diese Erfahrungen zahlen sich im späteren zivilen Berufsleben sicher aus. Auch rein inhaltlich ist die Armee für Frauen ebenso interessant wie für Männer. Ein gutes Beispiel ist der Cyberlehrgang der Armee: Dort lernen die jungen Menschen viel, auch für ihr Leben ausserhalb des Dienstes. Schon heute ist im Bereich der Friedensförderungseinsätze der Frauenanteil viel höher als in allen anderen Armeebereichen. Offenkundig wird diese Aufgabe von Frauen als besonders sinnvoll erachtet. Wenn es uns insgesamt gelingt, den Sinn und Nutzen des Militärdienstes noch besser zu vermitteln, bin ich überzeugt, dass wir auch mehr Frauen dafür begeistern können.

Derzeit ist die Armee aber eher eine Männergesellschaft.

Ja, das stimmt. In der Tat braucht es einen Kulturwandel und wir benötigen gezielte Fördermassnahmen für Frauen. Ich habe eine entsprechende Arbeitsgruppe eingesetzt – «Frauen in der Armee». Die hat bereits Vorschläge erarbeitet und die Umsetzung läuft.

Da sitzen auch ETH-Studierende drin.

Genau. Ein wichtiger Grund, warum nicht mehr Frauen Militärdienst leisten, ist sicher ein Mangel an Information. Die Frauen müssen ja nicht an den Orientierungstag gehen, der für Männer obligatorisch ist. Daher wissen viele Frauen oft gar nicht, welche Möglichkeiten es für sie gibt und wie sie vom Dienst in der Armee profitieren können.

Ein grosses Problem ist darüber hinaus wohl auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Sicher, das ist für Frauen und Männer ein Problem. Sowohl im Milizteil der Armee als auch bei den Berufsmilitärs gibt es Schwierigkeiten, Familie und Beruf in Einklang zu bringen. Probleme bereiten hier oft die Versetzungspflicht und die Arbeitszeiten. Die sind heute eigentlich nicht mehr zeitgemäss. Da haben wir noch viel aufzuholen. Änderungen in diesen Bereichen würden Frauen, Männern sowie deren Familien zugutekommen. Zudem sollte die Armee ihren Angehörigen bessere Möglichkeiten bieten, um Kinder zu haben, auch wenn beide Elternteile berufstätig sind. Auch da haben wir noch viel zu tun. Das Bewusstsein für diese Problemlagen ist in der Armee bereits vorhanden.

Auch die Infrastruktur muss angepasst werden.

Das ist eine vergleichsweise einfache Herausforderung; trotzdem müssen wir handeln. Momentan sind die vorhandenen Infrastrukturen mehrheitlich auf Truppen ausgerichtet, die hauptsächlich aus Männern bestehen. Das muss sich ändern, Frauen müssen künftig überall von Anfang an «mitgedacht» werden. Das gilt für alle Erneuerungen, Renovationen und Neubauten.

Hinsichtlich der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Könnten Sie da bitte ein paar Beispiele nennen, was Sie denken, was da zu unternehmen wäre?

Bei den Berufsmilitärs gibt es in verschiedenen Funktionen sicher die Möglichkeit, in Teilzeit zu arbeiten oder sich einen Job zu teilen. Ein wichtiges Thema ist zudem die Versetzungspflicht. Derzeit werden beispielsweise Armeeangehörige von der Westschweiz in die Deutschschweiz versetzt, ohne dass es Widerspruchsmöglichkeiten gibt. Die gesamte Familie muss da mitmachen. Ich denke, künftig sollten wir eine

bessere Planbarkeit für Familien garantieren. Ein weiterer Punkt betrifft die Kinderbetreuung. Hier muss die Armee Möglichkeiten anbieten, so, wie dies viele private Unternehmen bereits vormachen. Schliesslich müssen wir bei der Armee noch viel mehr Weiterbildungsmöglichkeiten anbieten. Dadurch würden die Armeeingehörigen besser befähigt, auch ausserhalb der Armee einen Arbeitsplatz zu finden. Das ist heute schwierig. Das Ziel ist eine bessere Durchlässigkeit zwischen Privatwirtschaft und Armee.

Die Diskussion über die Attraktivität der Armee findet ja im Rahmen einer grösseren Debatte über eine mögliche allgemeine Dienstpflicht statt. Welche Vorteile versprechen Sie sich auch in sicherheitspolitischer Hinsicht von einer solchen allgemeinen Dienstpflicht? Wäre eine allgemeine Dienstpflicht gesellschaftlich akzeptabel?

Momentan studieren wir verschiedene Modelle. Grundsätzlich ist mir die Idee sympathisch, dass jede Bürgerin und jeder Bürger etwas für die Gesellschaft, für das Land leistet. Wenn ich mit jungen Leuten spreche, treffe ich damit oft auf allgemeine Zustimmung. Die praktische Umsetzung muss man sich indes genauer anschauen. Da gibt es viele offene Fragen. Beispielsweise ist das Zwangsarbeitsverbot ein wichtiges Thema. Dann die Frage der Konkurrenzierung der Privatwirtschaft. Welche Aufgaben würde man in eine allgemeine Bürgerdienstpflicht aufnehmen? Würde die allgemeine Dienstpflicht zum Beispiel im Pflegebereich zu Arbeitsmarktverzerrungen führen? Überdies müssten wir jedes Jahr für etwa 70 000 junge Leute eine sinnvolle Aufgabe finden. Das ist nicht einfach. Einige Institutionen, die derzeit Zivildienstleistende aufnehmen, signalisieren bereits, dass sie Schwierigkeiten hätten, mehr Dienstpflichtige sinnvoll einzusetzen. Für alle diese Fragestellungen sehe ich noch keine umfassenden und voll zufriedenstellenden Antworten. Aber ich bin gerne bereit, intensiv über neue Formen von Dienstleistungsmodellen zu diskutieren. Dafür erarbeiten wir im Moment die nötigen Grundlagen.

Das Stimmvolk müsste einer allgemeinen Dienstpflicht vermutlich in einer Volksinitiative zustimmen. Wie stehen Ihrer Meinung nach die Aussichten dafür?

Ich denke, eine solche Volksinitiative dürfte zustande kommen. Wie dann an der Urne entschieden wird, ist eine offene Frage. Ein Grossteil der Stimmenden käme altersbedingt selbst nicht mehr zum Zug und

könnte somit wohl ohne Bedenken zustimmen. Die Männer könnten ebenfalls mehrheitlich eine allgemeine Dienstpflicht befürworten. Sie selbst sind ja sowieso schon dienstpflichtig. So gesehen könnte sich insgesamt eine Mehrheit finden. Wie schon gesagt, wirkt die Idee grundsätzlich interessant. In der konkreten Umsetzung würden sich dann aber schon einige knifflige Fragen stellen.

Könnten Sie bitte aus aktuellem Anlass – der COVID-19-Pandemie – Ihre Überlegungen zum Verbesserungspotenzial des Schweizerischen Krisenmanagements darlegen?

Die Pandemie ist nicht zu Ende. Die Aufarbeitung findet noch statt. Die Armee hat intern laufend untersucht, was funktioniert und was nicht, und wo es entsprechend Verbesserungspotenzial gibt. Die Bundeskanzlei hat zudem vom Bundesrat den Auftrag erhalten, eine Aufarbeitung des gesamten Krisenmanagements über alle Departemente hinweg durchzuführen. Dieser Prozess ist selbstverständlich noch nicht abgeschlossen. Gezeigt hat sich beispielsweise, dass die Armee als Ersteinsatz-Element wichtig ist und sie die Aufgaben, die ihr übertragen wurden, erfüllen konnte. Ich meine damit vor allem die Mobilisierung – das war ja die erste Mobilisierung seit dem Zweiten Weltkrieg. Das hat sehr gut funktioniert. Ich habe auch positive Rückmeldungen aus den Kantonen erhalten – die waren zufrieden.

«Zu Beginn der ersten COVID-19-Welle wurde vielleicht die Frage der Subsidiarität nicht klar genug geregelt.»

Aber es ist ja auch nicht alles rund gelaufen.

Es hat gewisse Unstimmigkeiten gegeben vor allem in der ersten Welle, weil die Frage der Subsidiarität vielleicht zu Beginn nicht klar genug geregelt wurde. Die Kantone waren zum Teil – wie der Bund auch, wie wir alle – überfordert. Man hat Bilder aus Italien gesehen, aus China. Wir wussten nicht, wie sich die Lage bei uns entwickeln würde. Die Kantone haben unter diesen Eindrücken Gesuche gestellt für Armeekräfte. Diese wurden alle bewilligt: Die Gesundheitsdirektorenkonferenz hat für alle Gesuche, die von den Kantonen kamen, bestätigt, dass die Subsidiarität gegeben war, also die zivilen Mittel vollständig ausgeschöpft waren. In der Realität zeigte sich dann aber, dass an manchen Einsatzzarten nicht

alle Armeeangehörigen genügend Arbeit hatten. Oder dass an gewissen Orten die Spitalangehörigen in Kurzarbeit geschickt wurden und die Armee dann eingesetzt wurde. Das geht natürlich nicht. Das haben wir für die zweite Welle dann korrigiert.

Wo genau liegt das Problem?

Wir haben die Armeeangehörigen, die wir in den Einsatz geschickt haben, der Wirtschaft entzogen, wie das bei einer Milizarmee üblich ist – die haben dann dort gefehlt. Das führte zu einem gewissen Unmut. Daraus haben wir gelernt. Die Armee soll grundsätzlich nur dort eingesetzt werden, wo es sie wirklich braucht.

Besonders auf die Armeeapotheke kam während der Pandemie eine grosse Herausforderung zu.

Allerdings. Die Armeeapotheke hatte eine riesige Aufgabe zu erfüllen. Sie musste von einem Tag auf den anderen das 300-fache ihres normalen Beschaffungsvolumens bewältigen, was verständlicherweise zu gewissen Schwierigkeiten führte. Aber wir lernen daraus. Im Grossen und Ganzen hat es ja dann doch gut funktioniert. Die Gesundheitseinrichtungen und die Bevölkerung konnten mit den notwendigen medizinischen Gütern versorgt werden, was in dieser Situation nicht einfach war. Für die Zukunft müssen wir entscheiden, welche Aufgaben die Armeeapotheke übernehmen soll. Je nachdem müssen die notwendigen Ressourcen dann auch zugeteilt werden.

Wichtige Veränderungen gab es auch hinsichtlich der verantwortlichen Stäbe.

Wie üblich wurde ein interdepartementaler Krisenstab gebildet, der dann unter der Leitung des zuständigen Departements (EDI) stand. Auf operativer Ebene führte das Bundesamt für Gesundheit (BAG) das Krisenmanagement. In der bisherigen Auswertung hat sich aber gezeigt, dass die Rollen der Stäbe und ihr Verhältnis zueinander klarer geregelt werden müssen. Deshalb werden nun die Grundlagen des Krisenmanagements im Hinblick auf langanhaltende Ereignisse überprüft; das ist einer der Aufträge aus den bisherigen Erkenntnissen aus der Pandemiebewältigung. Da gibt es sicher Verbesserungspotenzial, das wir bereits erkannt haben. Bei uns im eigenen Departement haben im Grossen und Ganzen insbesondere die Armee und das BABS gut funktioniert, ungeachtet gewisser Fehler.

Kommen wir zum Sicherheitspolitischen Bericht. Der aktuelle Entwurf ist wesentlich kürzer und prägnanter, auch politischer als seine Vorgänger. Welche Vorteile hat das Ihrer Meinung nach?

Ob kurz oder lang – das ist für mich nicht das entscheidende Qualitätsmerkmal. Mein Ziel ist insbesondere, dass die Sicherheitspolitik in der Bevölkerung wieder vermehrt zum Thema wird. Daher möchte ich einen Bericht, der auch gelesen wird. Nicht nur von Spezialisten, sondern – ich sage das in Anführungszeichen – auch von «normalen Menschen», die sich in ihrem Alltag nicht nur mit Sicherheitsfragen beschäftigen. Deshalb muss der Bericht in einer Sprache geschrieben sein, die man versteht. Denn die gesellschaftliche Abstützung der Sicherheitspolitik ist wichtig. Das ist uns, glaube ich, gelungen.

«Mein Ziel ist, dass die Sicherheitspolitik in der Bevölkerung wieder vermehrt zum Thema wird.»

Haben Sie schon positive Rückmeldungen bekommen?

Ja, insbesondere auch von den Sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlamentes. Die sind froh, dass der Bericht kürzer, prägnant und einfach verständlich ist.

Sie möchten die Sicherheitspolitischen Berichte aber nicht nur verständlicher haben, sondern auch in kürzeren Abständen.

So ist es. Das Tempo der Veränderung hat überall zugenommen. Daher ist es für mich wichtig, in kürzeren Abständen einen Bericht vorzulegen, der dann selbstverständlich vorausschaut, aber dennoch den Aktualitäten Rechnung tragen kann. Also: kurz, prägnant und häufiger. Das ist das Bestreben. Daher soll es künftig alle vier Jahre einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht geben.

Der Bericht skizziert die derzeitige sicherheitspolitische Lage und auch die sicherheitspolitischen Schwerpunkte in Hinblick auf die nächste Legislatur. Was sind Ihrer Ansicht nach aus der Perspektive der Schweiz die zentralen Gefahren und Risiken? Wo sehen Sie die grössten Herausforderungen und den grössten sicherheitspolitischen Handlungsspielraum für die Schweiz?

Zweifelsohne ist die Lage insgesamt instabiler und unübersichtlicher geworden. Machtpositionen werden wieder vehementer vertreten. Die

Grossmächte gehen konfrontativer und aggressiver miteinander um. Wir haben an den Rändern Europas Konflikte, die teilweise mit konventionellen militärischen Mitteln ausgetragen werden. Das geht oft vergessen, scheint mir aber ganz wichtig. Hinzu kommen hybride Konfliktformen: Desinformationskampagnen, Cyberattacken bis hin zu konventionellen Gewaltformen. Bedrohungen vermischen sich. Oft weiss man nicht einmal, wer der Urheber eines Angriffs ist. Es wird vernebelt, versteckt. Diese unsichere, instabilere Lage stellt eine besondere Herausforderung dar, auf die wir uns ausrichten müssen.

Wo muss die Schweiz besser werden, um diesen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen?

Wir müssen sicher im Bereich Cyber und im Umgang mit Desinformationskampagnen noch stärker werden. Zugleich dürfen wir aber nicht vergessen, dass es die «konventionellen» Bedrohungen weiterhin gibt. Das Wichtigste ist hier: Wir dürfen nicht einen Bereich gegen den anderen ausspielen. Stattdessen müssen wir uns breit aufstellen, um handlungs- und anpassungsfähig zu sein, um auch auf rasche Veränderungen reagieren zu können. Das gilt für die Armee ebenso wie für andere sicherheitspolitische Instrumente wie zum Beispiel den Bevölkerungsschutz.

Gerade der Bevölkerungsschutz wird ja – Stichwort Klimawandel – immer wichtiger.

Richtig. Naturkatastrophen werden künftig häufiger vorkommen. Der

«Naturkatastrophen werden künftig häufiger vorkommen. Der Bevölkerungsschutz ist also gefordert, aber nicht nur er.»

Bevölkerungsschutz ist also gefordert, aber nicht nur er. Die Armee muss ebenso vorbereitet sein wie die Kantone sowie die zivilen Behörden. Gegenwärtig sind

wir ja noch mitten in der COVID-19-Pandemie. Solche Krankheitsausbrüche werden uns auch in Zukunft begleiten.

Wenn dies die grossen Herausforderungen sind, braucht die Schweiz dann gar keine neuen Kampfflugzeuge?

Das wäre ein grosses Missverständnis. Wir müssen breit aufgestellt sein. Ich glaube, das ist die grosse Kunst. Kampfflugzeuge nützen nichts ge-

gen Viren, das stimmt. Aber Pandemievorsorge nützt auch nichts, wenn man den Luftraum schützen und verteidigen muss. Wir brauchen also Pandemiebekämpfung *und* Luftverteidigung. Wir müssen auf verschiedene Bedrohungen und Gefahren vorbereitet sein.

Unstrittig ist, dass hybride Konflikte eine wichtige Rolle spielen. Im Sicherheitspolitischen Bericht heisst es, militärische Abschreckung stosse gegenüber Cyberattacken und Desinformationsbedrohungen an ihre Grenzen. Welche Rolle kommt der Armee in einem hybriden Konfliktbild zu? Wie muss das gesamte Departement aufgestellt sein? Und wie wird die Koordination auf der Stufe des Bundes, aber auch zu den Kantonen organisiert?

In der Pandemie sieht man, dass das Bundesamt für Bevölkerungsschutz eine ebenso wichtige Rolle spielt wie die Armee. Das ist bezeichnend für die heutige Lage. Wir müssen noch besser verinnerlichen, dass es für eine solide, umfassende Sicherheitspolitik verschiedene Akteure braucht – eben nicht nur die Armee, sondern auch Instrumente wie den Bevölkerungsschutz oder den Nachrichtendienst des Bundes. Über alle diese Akteure hinweg muss die Zusammenarbeit gut funktionieren. Das müssen wir in unserem Departement sicherstellen. Zusätzlich braucht es aber auch die Zusammenarbeit über das Departement hinaus: Eine enge Koordination der verschiedenen Stellen und Instrumente auf Stufe Bund, aber auch mit den Kantonen, ist wesentlich. Es ist dieser Verbundgedanke, den wir weiter stärken müssen. Das notwendige Bewusstsein dafür wächst. Aber da gibt es noch weiteres Verbesserungspotenzial.

Was heisst das für die langfristige Planung und Ausrichtung der Armee? In diesem Zusammenhang ist das Stichwort «fähigkeitsorientierter Dialog» zwischen Bundesrat und Parlament, letztlich auch mit der Öffentlichkeit, wiederaufgekommen.

Die Grundlage für die Ausrichtung der Armee ist der Sicherheitspolitische Bericht. Die Armee kann sich aber nicht auf den Planungshorizont einer vierjährigen Legislatur beschränken. Ihre Planung ist längerfristiger. Bei der Armee laufen deshalb kontinuierlich längerfristige Planungsarbeiten. Konkrete Beispiele solcher längerfristiger Armeeplanung sind der Bericht «Air2030» zum Schutz der Bevölkerung vor Bedrohungen aus dem Luftraum ebenso wie der Bericht zur Weiterentwicklung der Bodentruppen.

Welches waren aus Ihrer Sicht die wichtigsten Punkte des Berichts zur Weiterentwicklung der Bodentruppen?

Dieser Bericht hat sich bereits mit Fragen der hybriden Bedrohungen befasst. Ferner hat er berücksichtigt, dass wir inzwischen praktisch das ganze Land überbaut haben. Es gibt kaum Zwischenräume mehr ohne Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund wollen wir, dass die Bodentruppen mobiler werden, dass sie schneller einsetzbar und auch genauer sind, um unnötige Schäden möglichst zu vermeiden.

Das macht Beschaffungen moderner Systeme erforderlich. Welche Herausforderungen sind damit verbunden?

Es gibt kein System mehr in der Armee ohne IT-Komponenten. Wie rasch die Entwicklung dort ist, wissen wir alle. Mit dem bisherigen Beschaffungsprozess kommen Elemente oft bei der Truppe in den Einsatz, wenn sie schon wieder veraltet sind. Das darf nicht sein. Dies hängt mit dem internen Ablauf der Beschaffungen zusammen, aber auch mit der parlamentarischen Beratung. Wenn dem Parlament nur beschaffungsreife Projekte unterbreitet werden dürfen und das Parlament dann erst berät, ob ein Radschützenpanzer oder doch Raupenfahrzeuge besser wären, dauert der Beschaffungsprozess schlicht zu lange.

Was unternehmen Sie zur Verbesserung der Beschaffungsprozesse?

Ich habe eine Studie zur Verbesserung des Beschaffungsablaufs in Auftrag gegeben. Ihre zentrale Schlussfolgerung war, dass man mit dem Parlament in einen sogenannten «Fähigkeitsdialog» treten sollte, um raschere, flexiblere Beschaffungsabläufe zu ermöglichen. Die Idee ist, dass sich das Parlament stärker mit der strategischen Ausrichtung der Armee befasst statt mit Details einzelner Rüstungsbeschaffungen. Was hat die Armee in Zukunft für Aufgaben wahrzunehmen? Welche Fähigkeiten muss sie haben? Das Parlament muss solche Fragen diskutieren und genehmigen und so eine Basis für die einzelnen Rüstungsbeschaffungen herstellen. Der Bundesrat hingegen verantwortet im Rahmen der vom Parlament beschlossenen Entwicklung der Streitkräfte die Umsetzung der einzelnen Beschaffungen und hat hier etwas mehr Spielraum. Der Bundesrat hat dem neuen Vorgehen bereits zugestimmt. Eine Änderung des Militärgesetzes benötigen wir nicht und daher auch keine Zustimmung des Parlamentes. Es ist mir aber wichtig, die im Parlament zuständigen Kom-

missionen auf diesen Weg mitzunehmen. Ich möchte nicht, dass wir da in einen Konflikt kommen. Das wird eine grosse Herausforderung, diesen *Switch* zu machen: Nicht jedes Detail kann dann mehr in den Kommissionen des Parlaments diskutiert werden. Vielmehr muss die strategische Ausrichtung im Vordergrund der Beratungen stehen. Das ist für die Kommissionen herausfordernd, zugleich aber auch viel interessanter.

Die Armeebotschaften waren bislang ja sehr stark auf die Beschaffung einzelner Projekte ausgerichtet. Haben Sie schon bestimmte Vorstellungen, ob sich auch die Armeebotschaften, die eine Plattform sein können für einen fähigkeitsorientierten Dialog, entwickeln sollen?

Die Armeebotschaften sollen sich künftig stärker damit befassen, welche Fähigkeiten die Armee aufbauen, erhalten, aufgeben oder verstärken soll, nicht mehr mit allen Einzelheiten von Beschaffungsprojekten. Das heisst dann aber nicht, dass das Parlament sich dazu nicht mehr äussern kann. Die neue Art von Armeebotschaft, wie wir sie ab 2024 jährlich dem Parlament unterbreiten wollen, ist auf vier Jahre ausgerichtet. Sie wird auf die Eckwerte zur längerfristigen Ausrichtung der Armee und die dafür benötigten Fähigkeiten fokussieren. Im Rahmen des jährlichen Budgets kann das Parlament aber weiterhin ein bestimmtes Projekt beispielsweise streichen. Diese Kompetenz will ich dem Parlament nicht nehmen. Aber die Armee kann sich dann in den jährlichen Budgeteingaben immer auf die auf vier Jahre ausgelegte und vom Parlament genehmigte Armeebotschaft als Basis berufen. Daraus resultiert für die Armee eine grössere Sicherheit und Kontinuität, zugleich jedoch auch mehr Flexibilität. Wenn man sieht, dass in der Zwischenzeit ein bestimmtes System vielleicht noch besser wäre als eines, das wir schon angeschaut haben, kann man darauf wechseln. Das wäre aus meiner Sicht ein Gewinn für alle.

«Die Armeebotschaften sollen sich künftig stärker mit den Fähigkeiten der Armee befassen, nicht mehr mit allen Einzelheiten von Beschaffungsprojekten.»

Über die Anschaffung der F-35 und neuer Luftabwehrsysteme hat der Bundesrat erst kürzlich entschieden. Welche innenpolitischen Hürden muss dieses Projekt nun noch nehmen?

Wir haben einen Volksentscheid mit einem grundsätzlichen Ja zur Beschaffung von Kampfflugzeugen und dem Kredit dazu. Wir sehen vor, dass die Beschaffung schon 2022 in der Armeebotschaft enthalten ist. Anhand dieser Armeebotschaft debattiert und entscheidet das Parlament anschliessend über den konkreten Kredit. Jüngst wurde eine Volksinitiative lanciert, um den Kauf des F-35A zu verhindern. Ich gehe davon aus, dass die Unterschriften dafür in kurzer Zeit zusammenkommen und wir darüber abstimmen werden.

Welche Aussichten auf Erfolg hätte eine solche Initiative?

Das ist schwer zu sagen. Es ist aber nicht an uns, über Erfolg oder Nicht-Erfolg einer Initiative zu spekulieren. Unsere Aufgabe ist es, über die Vorlage zu informieren. Wir werden den Entscheid des Bundesrates erklären und darlegen, dass der Beschaffungsprozess sauber aufgegleist ist und der Entscheid solide Grundlagen hat. Der F-35A ist von den vier evaluierten Kandidaten das Flugzeug mit dem klar grössten Nutzen und dem tiefsten Preis.

Welche aussenpolitischen Folgen hat der Entscheid für den F-35?

Ich habe mit meinen Kolleginnen und Kollegen derjenigen Länder, die offeriert haben, regelmässig Kontakt gehabt. Sie haben mir alle bestätigt, dass der Beschaffungsprozess sauber und korrekt ist. Es war für sie alle auch von Anfang an klar, dass die Schweiz das Flugzeug mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis beschaffen will. Klar sind die Unterlegenen enttäuscht. Aber – und das ist für mich ganz wichtig – wir können den Prozess sauber und nachvollziehbar aufzeigen. Alles lief korrekt und ohne irgendwelche Unregelmässigkeiten. Wir sind weiterhin im guten Austausch mit unseren Nachbarländern. Deutschland und Frankreich sind unsere wichtigsten Kooperationspartner, und das soll auch so bleiben.

Hätte ein Entscheid für ein europäisches Flugzeug die europapolitischen Verhandlungen erleichtern können?

Ob wir mit dem Kauf eines europäischen Flugzeugs einen europapolitischen Fortschritt oder gar Durchbruch hätten erreichen können, bezweifle ich sehr. Die EU besteht aus 27 Ländern, die alle einem Abkommen wie zum Beispiel dem Marktzugang für die Schweiz zustimmen müssten. Wenn wir den französischen Anbieter berücksichtigt hätten,

hätte dies zwar unsere Beziehungen zu Frankreich wahrscheinlich weiter gestärkt. Bei einem Kauf des Eurofighters hätte dies unser Verhältnis mit Deutschland, Italien und Spanien sowie dem Nicht-EU-Mitglied Grossbritannien allenfalls verbessert. Aber ein europapolitischer Durchbruch wäre so oder so unrealistisch gewesen, die Mehrheit der Mitgliedstaaten hätte ja nichts davon gehabt. Wir hätten aussen- und wirtschaftspolitische sowie anderweitige sicherheitspolitische Überlegungen dann berücksichtigen können, wenn die Angebote im Bereich der Kosten und des Nutzens nahe beieinander gewesen wären. Doch die Unterschiede zwischen den Angeboten waren zu deutlich. Daher wäre es nach einem aufwendigen, sorgfältigen Evaluationsverfahren nicht vertretbar und auch rechtlich nicht in Ordnung gewesen, einen anderen Entscheid zu treffen als für den F-35, der mit deutlichem Abstand am besten abschnitt. Für mich ist die Sachlage klar, und ich bin froh, dass wir dies gut und transparent erklären können.

«Es wäre nach einem aufwendigen, sorgfältigen Evaluationsverfahren nicht vertretbar gewesen, einen anderen Entscheid zu treffen als für den F-35.»

Neben den besprochenen Inlandeinsätzen ist die Schweizer Armee auch im Ausland aktiv im Einsatz: in der zivilen und militärischen Friedensförderung. Welche Rolle kommt ihr in Zukunft zu?

Die Friedensförderung ist mir sehr wichtig. Sie ist einer der drei Aufträge der Armee. Schon zu Beginn meiner Amtszeit habe ich erklärt, darauf einen noch stärkeren Fokus legen zu wollen. Die internationale Verflechtung ist heutzutage sehr gross – das kommt im Sicherheitspolitischen Bericht auch klar zum Ausdruck. Demgegenüber ist geografische Distanz nicht mehr sehr relevant. Es ist im Interesse der Weltgemeinschaft, aber auch in unserem ureigenen Interesse, wenn wir uns ausserhalb der Schweiz für Friedensförderung und Stabilität einsetzen. Das hilft uns im gesamten internationalen Kontext. Ich betrachte das auch als einen Solidaritätsbeitrag unseres Landes an die Weltgemeinschaft.

Wie sehen Sie die Perspektiven der Friedensförderung?

In einem Bericht, den ich in Auftrag gegeben habe, haben wir Perspektiven dargelegt, wie wir die militärische Friedensförderung wei-

terentwickeln wollen. An deren Umsetzung wird jetzt gearbeitet. Wir wollen uns als Schweiz noch gezielter mit qualitativ hochstehenden Angeboten einbringen, vor allem in Nischen, wo wir stark sind und einen Mehrwert bringen können. Wir wollen gut ausgebildetes Personal und gutes Material zur Verfügung stellen, beispielsweise mit Transporthelikoptern, weil dort eine grosse Nachfrage existiert.

Wo wird sich die Schweiz künftig engagieren?

Unser grösster Einsatz zur Friedensförderung, jener im Kosovo, wird fortgesetzt. Dem hat das Parlament zugestimmt. Künftig wollen wir uns aber auch vermehrt in Afrika engagieren, vor allem im Rahmen der UNO. Das ist mir sehr wichtig und war auch eine Empfehlung im Bericht, den ich in Auftrag gegeben habe.

Wie steht es um die zivile Friedensförderung?

Diese ist beim Aussendepartement EDA angesiedelt. Die Zusammenarbeit mit dem VBS funktioniert sehr gut. Im Parlament gibt es immer wieder Wortmeldungen, wonach die Schweiz nur auf die zivile Friedensförderung setzen solle. Ich halte das für ein Missverständnis. Es braucht beides.

«Die militärische Friedensförderung schafft die Voraussetzungen, um zivile Hilfe und Entwicklung zu ermöglichen.»

Die militärische Friedensförderung schafft die Voraussetzungen – ein stabiles, sicheres Umfeld –, um zivile Hilfe und Entwicklung überhaupt zu ermöglichen. Das Verständnis dafür gilt es weiter zu stärken.

Internationale Militäreinsätze haben momentan, im August 2021, nicht gerade die allerbeste Presse. Die NATO-Streitkräfte haben sich gerade aus Afghanistan zurückgezogen und die Taliban haben das Land wieder unter ihre Herrschaft genommen. Auch ein anderer grösserer Einsatz in Afrika, in Mali, ist mässig erfolgreich. Sie haben gesagt, für die Schweiz sei es wichtig, sich mehr zu engagieren. Im Moment findet der grösste Einsatz im Kosovo statt. Was können Sie sich darüber hinaus für die Schweiz vorstellen?

Für die Schweizer Armee sind internationale Einsätze gewinnbringend. Dort können unsere Soldatinnen und Soldaten unter Einsatzbedingungen wichtige Erfahrungen sammeln. Zudem haben sie einen intensiven

Austausch mit Armeeangehörigen anderer Länder. Alle diejenigen, die aus einem Einsatz zurückkommen – auch Führungskräfte – sind begeistert und sagen, sie hätten sehr viel gelernt, was sie auch bei uns wieder einbringen können. Für die Weiterentwicklung unserer Armee ist das sehr wichtig. Wie bereits gesagt, könnten wir künftig unsere Beiträge an die Friedensförderung in Afrika noch verstärken.

Aber es gibt auch sehr kritische Stimmen, darunter im Parlament.

Ja, im Parlament hat es schon kritische Voten gegeben. Gerade beim Einsatz in Kosovo wird zunehmend gefragt, ob zwanzig Jahre nicht genug sind und ob das noch Sinn macht. Solche Fragen sind berechtigt und muss man ernst nehmen. Niemand hat ein Interesse an endlosen Einsätzen. Irgendwann einmal sollte man sich zurückziehen können, weil die Lage sich soweit stabilisiert hat, dass die Präsenz internationaler Truppen nicht mehr nötig ist. Das heisst, es braucht klare Vorstellungen und Ziele, was man in solchen Einsätzen will. Für uns heisst das, dass die Schweiz sich dort engagieren will, wo sie besonders kompetent ist und relevante Beiträge leisten kann. Dazu gehören zum Beispiel der Aufbau von funktionierenden, rechtstaatlichen Sicherheitssektoren in den Einsatzländern, die Minenräumung oder der ABC-Schutz.

Das Engagement in internationalen zivilen und militärischen Friedensförderungseinsätzen hängt zusammen mit einem anderen Thema, das jetzt auf die Schweiz zukommt: der erstmalige Einsitz als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Das steht voraussichtlich für die Jahre 2023 und 2024 an. Und das ist ja auch eine Herausforderung für das VBS und die Armee. Denn wenn es um die Frage der Mandatierung von solchen militärischen Einsätzen geht, dann spielt ja die Musik im Sicherheitsrat. Wie bereitet sich die Schweiz darauf vor, um auf Augenhöhe mitsprechen zu können? In dieser Frage liegt die Federführung beim EDA, dieses wird auch die Hauptlast der Arbeiten tragen müssen. Wir vom VBS und auch die Armee unterstützen hier die Arbeiten des Aussendepartementes und sind diesbezüglich in engem Austausch. Aber natürlich treffen auch wir im VBS gewisse Vorbereitungen. So wird die Armee beispielsweise ihr Personal am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York verstärken. Die laufende Prüfung der Mandate von UNO-Einsätzen wird eine Hauptaufgabe für das VBS sein, vor Ort wie auch an der Zentrale.

Sie selbst dürften im Jahr 2024 als Bundespräsidentin amtieren. Eines der beiden Jahre im Rahmen des Schweizer Sicherheitsrats-Einsitzes wird demnach Ihnen als Bundespräsidentin unterliegen. Daher kommt womöglich auch ein Schweizer Vorsitzmonat im UNO-Sicherheitsrat auf Sie zu. Wie bereiten Sie sich darauf vor?

Das habe ich selber noch nicht ausgerechnet (lacht). Ich befürworte sehr, dass wir als Schweiz im UNO-Sicherheitsrat Einsitz nehmen. Das ist eine Chance für uns – ganz unabhängig davon, wer dann Bundespräsidentin ist ... Aber auf jeden Fall freue ich mich darauf und werde dann sicher entsprechend vorbereitet sein, wenn es soweit ist

Frau Bundesrätin, recht herzlichen Dank für dieses sehr interessante Gespräch.

*Das Interview führten
Oliver Thränert und Andreas Wenger
am 10. August 2021
im Bundeshaus in Bern.*

CHANCE AUF DER INTERNATIONALEN BÜHNE: DIE SCHWEIZ IM UNO-SICHERHEITSRAT

Von Fabien Merz

Die Schweiz hat gute Chancen, für 2023/24 zum ersten Mal als nichtständiges Mitglied in den UNO-Sicherheitsrat gewählt zu werden. Der Einsitz ist eine historische Chance, auf der internationalen Bühne zu Frieden beizutragen. Um sich in diesem von den ständigen Mitgliedern dominierten Gremium gewinnbringend einzubringen, kann die Schweiz von den Erfahrungen anderer kleinerer gewählter Sicherheitsratsmitglieder profitieren.

1. EINLEITUNG¹

Im Jahre 2011 hat der Bundesrat beschlossen, die Kandidatur der Schweiz für ein nichtständiges Mandat im UNO-Sicherheitsrat (SR) für die Periode von 2023 bis 2024 einzureichen. Er sieht darin eine konsequente Fortsetzung des bisherigen aussenpolitischen Engagements der Schweiz. Nebst einer ganzen Reihe von Chancen für die eidgenössische Aussenpolitik verspricht sich die Landesregierung durch eine Mitgliedschaft im SR, dem verfassungsgemässen Ziel der Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz sowie der Förderung einer gerechteren und friedlicheren internationalen Ordnung zuarbeiten zu können.²

Dieser Entscheidung ist ein langer und breit abgestützter innenpolitischer Konsultationsprozess vorausgegangen. Dennoch kam es wiederholt zu parlamentarischen Vorstössen, die auf einen Rückzug der

- 1 Im Rahmen der Rechercharbeiten wurden Hintergrundgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen geführt, darunter mit Lea Suter, Geschäftsleiterin der Gesellschaft Schweiz UNO (GSUN) und Moritz Fegert, *Project & Stakeholder Manager* bei foraus.
- 2 Für mehr Details zu den potenziellen Vorteilen und den Risiken einer Schweizer SR-Mitgliedschaft siehe: Fabien Merz, «Die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 261 (2020).

Kandidatur abzielen.³ Das Parlament stützte das Vorhaben allerdings mehrmals, zuletzt 2020, als eine entsprechende Motion im Nationalrat klar abgelehnt wurde.⁴ Innenpolitisch gilt die Kandidatur somit als abgesichert. Dank des angesehenen internationalen Profils der Schweiz, der minutiösen Vorarbeiten der Schweizer Diplomatie und nicht zuletzt auch bedingt durch die unübliche Ausgangslage, wonach gegenwärtig mit keinem direkten Gegenkandidaten für die ansonsten hart umkämpften Mandate gerechnet werden muss, stehen die Chancen sehr gut, dass die UNO-Vollversammlung die Schweiz Mitte 2022 in den SR wählen wird.

Die Schweiz hat zwar während ihrer bald 20-jährigen UNO-Vollmitgliedschaft Schlüsselfunktionen in vielen wichtigen UNO-Organen eingenommen, sich dort konstruktiv eingebracht und dadurch wichtige Erfahrungen sammeln können.⁵ Mit einer Mitgliedschaft im SR würde die Schweiz allerdings Neuland betreten. Vor diesem Hintergrund stellt sich eine Reihe an Fragen. Darunter vielleicht am grundsätzlichsten, warum ein Land wie die Schweiz überhaupt Einsitz in den SR nehmen soll und dem nachgelagert, was ein kleineres Land⁶ als gewähltes Mitglied auf welche Art und Weise im SR bewirken kann. Erstere Frage

- 3 Vor allem konservative Kräfte störten sich grundsätzlich an dieser Kandidatur, die sie als unvereinbar mit ihrem Neutralitätsverständnis betrachten. Vor diesem Hintergrund beauftragte das Parlament den Bundesrat, die Vereinbarkeit der Neutralität mit einem Schweizer Einsitz im SR in einem Bericht zu klären. Dieser 2015 vorgelegte Bericht bestätigte klar die Vereinbarkeit der Neutralität mit einer SR-Mitgliedschaft. Siehe: Bundesrat, *Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APK-N) 13.3005 vom 15. Januar 2013: Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023–2024*, 05.06.2015.
- 4 Die Motion 18.4123 der Schweizerischen Volkspartei (SVP) «Verzicht auf eine Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat» wurde am 12.03.2020 mit 127 zu 52 Stimmen (bei 12 Enthaltungen) abgelehnt.
- 5 Die Schweiz hat zum Beispiel für die Periode von 2011 bis 2012 mit alt Bundesrat Joseph Deiss den Präsidenten der UNO-Generalversammlung gestellt und war mehrfach Mitglied des UNO-Wirtschafts- und Sozialrates (*Economic and Social Council*, ECOSOC) sowie des UNO-Menschenrechtsrates. Zusätzlich leitet die Schweiz seit 2009 eine Länderkonfiguration (Burundi) in der Kommission für Friedenskonsolidierung und ist seit 2021 Mitglied im Organisationsausschuss dieser Kommission.
- 6 Was es bedeutet, ein «kleiner Staat» zu sein, ist im UNO-System nur informell definiert. Das *Forum of Small States* (FOSS), eine informelle Ländergruppierung, nennt Staaten mit einer Bevölkerung von bis zu zehn Millionen, und damit auch die Schweiz.

behandelte bereits ausführlich eine vorherige Publikation des CSS⁷ und ihre Erörterung macht den bisherigen Grossteil des öffentlichen Diskurses zur Kandidatur aus. Deshalb wird sich dieses Kapitel mit dem zweiten Fragenkomplex zu den Möglichkeiten und Instrumenten der Schweiz im SR auseinandersetzen.

Dies erfordert zunächst eine kurze Einordnung, worauf sich die Schweiz mit einem Einzug in den SR einlassen würde. Dementsprechend geht das erste Unterkapitel kurz auf die Aufgaben, die Zusammenstellung und die Funktionsweise des SR ein. Es beleuchtet auch die Bedingungen, unter denen nichtständige Mitglieder im SR operieren müssen. Darauf aufbauend soll im nächsten Unterkapitel aufgezeigt werden, mit welchen Strategien und Herangehensweisen sich kleinere, gewählte SR-Mitglieder optimal einbringen und die Entscheidungsfindungsprozesse des SR beeinflussen können. In diesem Zusammenhang sind die Erfahrungen von früheren nichtständigen SR-Mitgliedern, die in ihrer Aussen- und UNO-Politik gewisse grundsätzliche Ähnlichkeiten mit der Schweiz aufweisen, besonders wertvoll. Dazu zählen insbesondere kleinere Länder aus der UNO Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (*Group of Western European and other States*, WEOG), der auch die Schweiz angehört, welche in den letzten zehn Jahren SR-Einsatz hatten. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend werden abschliessend einige allgemeine Handlungsempfehlungen für eine allfällige Schweizer Einsitznahme im SR abgegeben.

2. AUFGABEN UND FUNKTIONSWEISE DES SR⁸

Die UNO wurde 1945 nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gegründet. Zu ihren wichtigsten Aufgaben gehört die Sicherung des Weltfriedens, die Einhaltung des Völkerrechts, der Schutz der Menschenrechte und die Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Gemäss UNO-

7 Merz, *Die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat*.

8 Der erste Teil dieses Unterkapitels beruht teilweise auf dem Einleitungskapitel der vom selben Autor verfassten Studie: Fabien Merz, «Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Die Rolle von Verteidigungsministerien und Armeehauptquartieren in einem länderspezifischen Vergleich», *Center for Security Studies*, September 2021, S. 5–7.

Charta kommt dem SR, einem der sechs Hauptorgane der Organisation,⁹ die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu. Entsprechend kann der SR jede Situation, die potenziell zu internationalen Spannungen führen kann, untersuchen. In erster Linie agiert der SR dabei als Moderator oder als Berater und fordert die beteiligten Parteien dazu auf, Lösungen durch

Gemäss UNO-Charta kommt dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und internationaler Sicherheit zu.

Verhandlungen, Schiedsverfahren oder andere friedliche Mittel zu suchen. Nach den Bestimmungen des Kapitels VII der UNO-Charta kann der SR allerdings auch bindende Massnahmen ergrei-

fen. So kann der SR etwa mittels Resolutionen – der stärksten von drei formellen Stellungnahmen – Sanktionen wie zum Beispiel Reiserestriktionen oder Waffenexportverbote erlassen, UNO-Friedensmissionen etablieren oder im Nachgang zu gewaltsamen Auseinandersetzungen weitere Massnahmen ergreifen, darunter zum Beispiel internationaler Sondertribunale einrichten.¹⁰ Als *Ultima Ratio* kann der SR zudem militärische Interventionen autorisieren, wie etwa geschehen während des Koreakrieges von 1950 bis 1953, 1990 mit dem Ziel der Befreiung Kuwaits von irakischer Besatzung und 2011 in Libyen.

Der SR besteht aus insgesamt fünfzehn Mitgliedern. Die USA, Grossbritannien, Frankreich, Russland und China sind permanente Mitglieder (P5 für *permanent five*). Jedes Jahr wählt die UNO-Generalversammlung jeweils fünf der zehn nichtständigen Mitglieder (E10 für *elected ten*) mit Zweidrittelmehrheit für ein zweijähriges Mandat. Dabei wird auf eine angemessene geografische Verteilung der Sitze geachtet. Zu diesem Zweck werden die UNO-Mitgliedstaaten in fünf geografische Ländergruppen eingeteilt, wobei für jede dieser Gruppen eine gewisse Anzahl an nichtständigen Sitzen reserviert ist. Der WEOG

9 Zu den anderen UNO-Hauptorganen gehören die Generalversammlung, das Sekretariat mit dem Generalsekretär, den ECOSOC, der Internationale Gerichtshof sowie der Treuhandrat.

10 Der SR kennt drei Formen von formellen Stellungnahmen oder Beschlüssen: die Pressemitteilung, die Präsidialerklärung und die Resolution. Für mehr Details siehe: Bundesrat, *Die Kandidatur der Schweiz*, 17.

stehen zwei der zehn nichtständigen Sitze zu. Die Schweiz kandidiert bisher einzig mit Malta für einen dieser zwei für die WEOG reservierten Sitze für die Periode von 2023 bis 2024.

Jedes Mitglied des SR hat eine Stimme. Beschlüsse des SR über Verfahrensfragen bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von neun Stimmen. Alle sonstigen Fragen erfordern ebenfalls neun Stimmen, allerdings ist zudem die Zustimmung oder zumindest eine Enthaltung der P5 erforderlich. Die P5 haben also ein Vetorecht. Die Ratspräsidentschaft rotiert jeweils monatlich, wobei die einzelnen Mitglieder gemäss Reihenfolge des Namens ihres Landes im englischen Alphabet berücksichtigt werden. Gewählte Mitglieder haben in ihrer zweijährigen Amtszeit die SR-Präsidentschaft somit ein- bis zweimal inne. Bei einer gelungenen Wahl würde auch der Schweiz die Ratspräsidentschaft voraussichtlich zwei Mal zukommen, einmal 2023 und einmal 2024.

3. EIN HERAUSFORDERNDES UMFELD

Die Zusammensetzung und Funktionsweise des SR spiegelt die internationalen Machtverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkrieges wider. Um sicherzustellen, dass die damaligen Grossmächte die Entscheide des SR mittragen und idealerweise auch dabei helfen, diese umzusetzen, wurde ihnen eine privilegierte Position eingestanden. Bei der Gründung der UNO wurde somit das Durchsetzungsvermögen des SR stärker gewichtet als das Gleichheitsprinzip unter den UNO-Mitgliedstaaten. Im Kontext der Nachkriegszeit und in Anbetracht der schmerzlichen Erfahrungen der internationalen Gemeinschaft mit dem fehlenden Durchsetzungsvermögen und dem damit einhergehenden Zerfall des Völkerbunds, der Vorgängerorganisation der UNO, erschien dies durchaus nachvollziehbar und pragmatisch. Dieses seither relativ unverändert gebliebene System hat jedoch weitreichende Implikationen, unter anderem auch auf die Bedingungen, unter denen gewählte nichtständige Mitglieder im SR operieren müssen.

Zwar darf die Rolle, welche die nichtständigen, gewählten Mitglieder im SR spielen, nicht unterschätzt werden. Ohne ihre Mitwirkung kann etwa die für einen materiellen oder prozeduralen Ratsentscheid notwendige qualifizierte Mehrheit von neun Stimmen nicht zustande kommen. Zudem braucht es für die Verabschiedung von Präsidialer-

klärungen und Presseerklärungen – der vom SR verwendeten formellen Formate zur Stellungnahme – einen Konsens unter allen SR-Mitgliedern. Weitere Handlungsspielräume für gewählte Mitglieder öffnen der Vorsitz der verschiedenen Sanktionsausschüsse und der anderen Nebenorgane des SR sowie die monatlich rotierende Ratspräsidentschaft, welche es unter anderem erlaubt, eigene thematische Akzente zu setzen. Allerdings akzentuieren die Zusammensetzung und die Funktionsweise des SR die bereits ausserhalb der UNO existierende realpolitische Machtasymmetrie zwischen den P5 einerseits und den gewählten nichtständigen Mitgliedern andererseits. Dies zeigt sich in erster Linie durch zwei systemimmanente Faktoren: den ständigen Status und die Vetomacht der P5.

Durch ihren ständigen Status hatten die P5 etwa die Möglichkeit, sich über Jahrzehnte hinweg institutionelles Wissen zur teils komplexen Funktionsweise des SR anzueignen und gewisse Gewohnheitsregeln gemäss ihrer eigenen Vorstellung und zu ihrem Vorteil zu gestalten. Ein gutes Beispiel dafür ist das sich über die letzten Jahrzehnte etablierte «*Penholder-System*», bei dem eines der ständigen Mitglieder, in der Regel die USA, Frankreich oder das Vereinigte Königreich (auch die P3 genannt), *de facto* die Führung bei einem regelmässig im SR diskutierten Thema übernehmen. Dies kann mitunter dazu führen, dass zum Beispiel Resolutionsentwürfe zuerst unter den P5 ausgehandelt werden, bevor den E10 die Gelegenheit gegeben wird, sich einzubringen.¹¹

Da eine Wahl in den SR oftmals nur in längeren, zum Teil jahrzehntelangen Abständen möglich ist, können sich neu in den SR gewählte nichtständige Mitglieder zudem kaum auf eine im Rahmen einer allfälligen vorherigen Mitgliedschaft erworbene institutionelles Wissen stützen und müssen es sich bei einer erneuten Wahl in den SR üblicherweise wieder neu aneignen.

Dies führt unter anderem dazu, dass gewählte Mitglieder nicht nur in einem Umfeld operieren müssen, in dem sie nicht nur weniger vertraut mit den im SR geltenden Regeln sind als die P5, sondern in dem diese Regeln zudem eher zu ihren Ungunsten gestaltet wurden.¹² Da-

11 Security Council Report, *The Penholder System*, 21.12.2018.

12 Adam Lupel / Lauri Mälksoo, «A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council», *International Peace Institute*, 2019, S. 6.

bei schrecken die P5 nicht davor zurück, diese Vorteile bei Bedarf auszuspielen, etwa indem sie sich auf Verfahrensregeln berufen, um ihnen unliebsame Initiativen zu erschweren oder ganz zu verhindern. In den letzten Jahren häuften sich zwar Initiativen, die darauf abzielten, diesem Umstand entgegenzuwirken. Zum Beispiel, indem das *Penholder*-System zunehmend hinterfragt wird und die E10 enger kooperieren und sich besser abstimmen.¹³ Das Gefälle zwischen den E10 und den P5 bezüglich der Kenntnisse und der Ausgestaltung der im SR vorherrschenden Arbeitsweisen wurde somit kleiner. Nichtständige Mitglieder bleiben gegenüber den permanenten Mitgliedern diesbezüglich aber nach wie vor klar im Nachteil.¹⁴

Sofern es sich nicht um Verfahrensfragen handelt, erlaubt es das Vetorecht den P5 zudem, potenziell alle Beschlüsse des SR zu blockieren. Die P5 tendieren dazu, dieses Prärogativ vor allem dann auszuspielen, wenn sie ihre Interessen gefährdet sehen. Dies kann die Handlungsfähigkeit des SR einschränken. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde das Vetorecht zwar weniger oft genutzt. Oftmals reicht den P5 aber bereits eine Vetoandrohung oder allein das Wissen der anderen SR-Mitglieder um eine drohende Vetoabsicht, um den P5 unliebsame Initiativen oder Beschlüsse entweder im Keim zu ersticken oder diese zumindest an die Interessen der P5 anzunähern. Entsprechend müssen gewählte Mitglieder bei jeder der von ihnen im SR ergriffenen Initiative die Interessen jedes einzelnen der P5-Staaten berücksichtigen und abwägen.

Zudem hat auch das unter den P5 vorherrschende Klima einen Einfluss auf den Handlungsspielraum gewählter SR-Mitglieder. Seit der Annexion der Krim 2014 haben sich die Beziehungen zwischen den P3 und Russland merklich verschlechtert und im letzten Jahrzehnt wurde

Oftmals reicht eine Vetoandrohung oder das Wissen um eine drohende Vetoabsicht, um den P5 unliebsame Initiativen im Keim zu ersticken.

13 Security Council Report, *Penholder System*; Karel van Oosterom, *With an Orange Tie: A year on the Security Council* (New York: Barnes & Noble, 2020), S. 269–270. Jane Boulden / Andrea Charron, *The Role of Nonpermanent Members of the UN Security*, 2018, S. 8.

14 Lupel/Mälksoo, *A Necessary Voice*, 6.

das Verhältnis zwischen den USA und China zunehmend angespannter. Einerseits können durch Grossmächterivalitäten verursachte Blockaden des SR den Handlungsspielraum nichtständiger Mitglieder weiter einschränken. Andererseits können aber Blockaden im SR nichtständigen Mitgliedern auch die Gelegenheit bieten, zwischen den Grossmächten zu vermitteln und sich als Brückenbauer einzubringen. So ist es nicht zuletzt auch dank der Vermittlerrolle, welche verschiedene gewählte Mitglieder – darunter oftmals auch kleinere Staaten – einnehmen konnten, dass der SR seine Handlungsfähigkeit trotz der sich verschlechternden Beziehungen unter den P5 in einer relativ grossen Anzahl an Dossiers bewahren konnte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das strukturell bedingte Machtgefälle zwischen den P5 und den E10 den Handlungsspielraum der gewählten Mitglieder im SR ungeachtet verschiedener Bemühungen, die Rolle der E10 zu stärken, merklich einengt. Für kleinere gewählte SR-Mitglieder wiegen die oben beschriebenen einschränkenden Faktoren besonders schwer. Entsprechend kann es ganz besonders für kleinere nichtständige SR-Mitglieder herausfordernd sein, die Ratsdynamiken zu navigieren und sich effektiv im SR-einzubringen.¹⁵

4. ROLLE UND STRATEGIEN KLEINERER GEWÄHLTER SR-MITGLIEDER

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie ein kleineres, gewähltes, nichtständiges SR-Mitglied am besten vorgeht, um sich trotz der oben beschriebenen Ausgangslage erfolgreich im SR-einzubringen und dessen Arbeitsweise, Entscheide und Beschlüsse gemäss seinen Interessen zu beeinflussen. Dabei hilft es, die Erfahrungen anderer gewählter SR-Mitglieder aus der WEOG-Gruppe zu betrachten, wie zum Beispiel Australien, Schweden, die Niederlande oder Belgien,¹⁶ welche bezüglich gewisser Voraussetzungen sowie ihrer UNO-Politik allesamt gewisse grundlegende Ähnlichkeiten mit der Schweiz aufweisen. Die dazu zusammengetragenen Erkenntnisse zeigen, dass auch diese kleineren, gewählten SR-Mitglieder die Arbeiten des SR trotz des heraus-

15 *Ebd.*

16 Australien war von 2013–2014 SR-Mitglied, Schweden von 2017–2018, die Niederlande 2018 und Belgien von 2019 bis 2020.

fordernden Umfelds zum Teil entscheidend beeinflussen konnten.¹⁷ Gewisse Herangehensweisen und Strategien scheinen sich dabei besonders bewährt zu haben.

Oft wird in diesem Zusammenhang die grundlegende Bedeutung einer minutiösen Vorbereitung auf eine Einsitznahme hervorgehoben.¹⁸ Dies erscheint nicht nur vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Bedingungen, unter denen gewählte SR-Mitglieder operieren müssen, sondern auch aufgrund der hohen Arbeitsintensität einer SR-Mitgliedschaft sowie der Diversität der dort behandelten Themen fundamental. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, scheinen im Rahmen einer Vorbereitung einige Elemente besonders wichtig. Dazu gehören unter anderem das Auf- und Ausbauen von Expertise sowie das Konsolidieren von Positionen zu den regelmässig im SR diskutierten thematischen und geografischen Dossiers wie auch das Festigen der Kenntnisse zur Funktionsweisen des SR.¹⁹ Weiter scheint der Umsetzung organisatorischer Anpassungen sowie dem Etablieren oder dem Ausbauen der Koordinierungsmechanismen zwischen den im jeweiligen Staatssystem verschiedenen an einer SR-Mitgliedschaft beteiligten institutionellen Akteuren ebenfalls eine wichtige Rolle zuzukommen.²⁰ Auch scheint dem Festlegen der Schwerpunktthemen der jeweiligen SR-Mitgliedschaft sowie der Ausarbeitung von Strategien für deren Umsetzung eine

17 Die Erfahrungen einiger der in den letzten zehn Jahren in den SR gewählten Staaten wurden in einer Reihe von Erfahrungsberichten aufgearbeitet. Siehe unter anderem: Van Oosterom, *With an Orange Tie* für die Niederlande; John Langmore / Jeremy Farrall, «Can Elected Members Make a Difference in the UN Security Council? Australia's Experience in 2013–2014», in: *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 22:1 (2016); Schwedische Regierung, *Die Mitgliedschaft Schwedens im UNO-Sicherheitsrat 2017–2018*, 11.04.2019; David Crikemans, «Belgium in the UN Security Council 2019–2020», *Egmont Institute*, 14.12.2020.

18 Olsson et al., «Sweden as an Elected Member of the UN Security Council: Promoting Women, Peace and Security as Core Council Business», *Peace Research Institute*, 2021; Van Oosterom, *With an Orange Tie*; Boulden/Charron, *The Role of Nonpermanent Members*; Langmore/Farrall, *Can Elected Members Make a Difference?*. Die Wichtigkeit der Vorbereitungsphase wird auch in der Literatur zur allgemeinen Rolle der E10 hervorgehoben. Siehe unter anderem: Baldur Thorhallsson, «Small States in the UN Security Council: Means of Influence», in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 7 (2012).

19 Karel van Oosterom, «A Year in the Life of an Elected Member: Lessons Learned on the Security Council», *International Peace Institute*, 23.07.2020.

20 Van Oosterom, *With an Orange Tie*, 60; Olsson et al., *Sweden as an Elected Member of the UN Security Council*.

hohe Priorität eingeräumt zu werden.²¹ Zudem scheint jüngst im Rahmen von Vorbereitungsarbeiten auch vermehrt berücksichtigt zu werden, wie Akteure aus der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft gewinnbringend in eine SR-Mitgliedschaft eingebunden werden können.²²

Die Erfahrungen kleinerer nichtständiger SR-Mitglieder aus der WEOG-Gruppe zeigen zudem, dass es gewinnbringend ist, sich dort besonders aktiv einzubringen, wo man sich aufgrund des eigenen Profils besonders abheben und somit einen entsprechenden Mehrwert für die Arbeiten im SR bieten kann.²³ Dies etwa dann, wenn aufgrund des bisherigen aussenpolitischen Engagements spezifische geografische oder thematische Kenntnisse vorhanden sind. Für kleinere Mitglieder mit begrenzten Ressourcen ist dies besonders wichtig. Unter anderem diese Überlegungen führten Schweden dazu, während seiner SR-Mitgliedschaft 2017 bis 2018 den Themenkomplex voranzutreiben, der unter dem Sammelbegriff «Frauen, Frieden und Sicherheit» (*Women, Peace and Security*, WPS) zusammengefasst wird.²⁴ Schweden verfolgt seit 2014 offiziell eine «feministische Aussenpolitik».²⁵ Entsprechend hat sich Schweden – im UNO-System und darüber hinaus – bereits seit Längerem für die WPS-Agenda und damit zusammenhängende Themen eingesetzt und konnte sich in diesem Bereich entsprechend weitreichende Expertise und Glaubwürdigkeit aneignen. BeobachterInnen gehen davon aus, dass unter anderem die durch den langjährigen Einsatz für die WPS-Agenda gewonnene Expertise und internationale Glaubwürdigkeit entscheidend dazu beigetragen haben, dass Schweden im Rahmen seiner Mitgliedschaft 2017–2018 die WPS-Agenda im SR entscheidend vorantreiben konnte.²⁶

Zudem scheint es für kleinere gewählte SR-Mitglieder besonders wichtig zu sein, im Verbund mit anderen, ähnliche Interessen verfol-

21 Siehe zum Beispiel: Van Oosterom, *With an Orange Tie*, 93–98; Langmore/Farrall, *Can Elected Members Make a Difference?*, 64.

22 Van Oosterom, *With an Orange Tie*, 60; Schwedische Regierung, *Die Mitgliedschaft Schwedens*, 92.

23 Lupel/Mälksoo, *A Necessary Voice*, 7.

24 Olsson et al., *Sweden as an Elected Member*.

25 *Ebd.*, 29.

26 *Ebd.*

genden SR-Mitgliedern zusammenzuarbeiten. Ein derartiges untereinander abgestimmtes und koordiniertes Vorgehen kann den Effekt eines «Kraft-Multiplikators» entfalten, der es auch kleineren gewählten SR-Mitglieder erleichtert, trotz der vorherrschenden strukturellen Benachteiligung signifikanten Einfluss auf die Arbeiten des SR zu nehmen.²⁷ So ist es

Ein untereinander abgestimmtes und koordiniertes Vorgehen kann den Effekt eines «Kraft-Multiplikators» entfalten.

zum Beispiel Australien, Luxemburg und Jordanien 2013 und 2014 dank eines abgestimmten Vorgehens gelungen, den humanitären Zugang in Syrien trotz des Widerstands Russlands und Chinas zu verbessern.²⁸ Besonders effektiv kann ein solches Vorgehen sein, wenn das Arbeiten im Verbund eine Arbeitsteilung entsprechend der individuellen Länderprofile ermöglicht und sich die einzelnen Partner beim Vorantreiben einer spezifischen Agenda ergänzen können. So brachte im oben erwähnten Beispiel Jordanien als Nachbarland Syriens Regionalexpertise an den Tisch, währenddessen Australien und Luxemburg unter anderem ihr *Know-how* im humanitären Bereich beisteuern konnten.²⁹

Mit diesem Grundsatz der Arbeit im Verbund zusammenhängend scheint es zudem auch für kleinere nichtständige Mitglieder sinnvoll zu sein, Dossiers prioritär aufzugreifen, in denen auf bereits Erreichtem aufgebaut werden kann; also Dossiers, für die sich zum Beispiel vorherige gewählte SR-Mitglieder während ihres Mandates eingesetzt hatten und in denen idealerweise bereits Erfolge erzielt werden konnten. Substanzielle Erfolge im SR sind zwar nicht ausschliesslich, aber oftmals in kleinen, aufeinander aufbauenden Initiativen möglich. Einzelne SR-Dossiers müssen entsprechend kontinuierlich vorangetrieben werden und neue Initiativen auf bereits Erreichtem aufbauen. Die zeitlich beschränkten Mandate der gewählten SR-Mitglieder bedeuten allerdings, dass ein einzelnes gewähltes SR-Mitglied die nötige Kontinuität und den damit zusammenhängenden kumulativen Effekt isoliert operierend nicht gewährleisten kann.

27 Langmore/Farrall, *Can Elected Members Make a Difference?*, 70.

28 Lupel/Mälksoo, *A Necessary Voice*, 7–8; Langmore/Farrall, *Can Elected Members Make a Difference?*, 66–68.

29 Langmore/Farrall, *Can Elected Members Make a Difference?*, 66–68.

Jüngst hat der Trend der Kooperation zwischen scheidenden und neu in den SR eintretenden nichtständigen Mitgliedern signifikant zugenommen. Diese Zusammenarbeit zielt unter anderem darauf ab, dossier-spezifische Expertise weiterzugeben, um das konsistente Voranreiben gewisser Dossiers zu gewährleisten. So haben sich zum Beispiel Schweden und Deutschland eng abgestimmt, um zu gewährleisten, dass die WPS-Agenda über die schwedische Mitgliedschaft hinaus als deutsche Priorität vorangetrieben wurde und damit deutsche Initiativen in diesem Bereich auf bereits von Schweden Erreichtem aufbauen konnten.³⁰ Ein ähnliches Muster lässt sich bezüglich der Verknüpfung von Klimaveränderung und Sicherheit beobachten.

Nichtständige Mitglieder können sich dort einbringen, wo Grossmächtespannungen und Interessenswahrungslöge der P5 die Handlungsfähigkeit einschränken.

Dieser Themenkomplex wurde 2017 und 2018 von Schweden als Priorität aufgegriffen, 2019/20 prioritär von Deutschland weitergeführt und hat für das Jahr 2021/22 in Norwegen einen Verfechter gefunden.

Dabei haben sich diese Länder abermals eng untereinander abgestimmt, um somit die erforderliche Kontinuität zu gewährleisten. Nicht zuletzt dieser Kontinuität und dem damit zusammenhängenden kumulativen Effekt der verschiedenen Initiativen in diesem Bereich ist es zu verdanken, dass der Themenkomplex rund um Klimaveränderung und Sicherheit trotz des Widerstandes einiger der P5 inzwischen regelmässig im SR diskutiert wird und in verschiedenen Beschlüssen des SR berücksichtigt wurde.³¹

Weiter hat sich gezeigt, dass nichtständige Mitglieder, darunter auch kleinere Staaten, sich dort besonders gewinnbringend einbringen können, wo Grossmächtespannungen und die Interessenswahrungslöge der P5 den SR in seiner Handlungsfähigkeit einschränken. Wie erwähnt gelang es Australien, Luxemburg und Jordanien 2013 und 2014, im notorisch festgefahrenen Syriendossier Kompromisse zwischen den P5 auszuarbeiten. Die daraus resultierende Präsidialerklärung sowie mehrere Resolutionen ermöglichten humanitäre Hilfe für Millionen von

30 Olsson et al., *Sweden as an Elected Member*, 41.

31 Security Council Report, *The UN Security Council and Climate Change*, 21.07.2021, S. 5–6.

notleidenden Menschen.³² Dieser 2014 etablierte Mechanismus konnte seither trotz anhaltendem und sich zum Teil unter den P5 noch verschärfendem Dissens Jahr für Jahr erneuert werden, nicht zuletzt dank der wiederholten Bestrebungen kleinerer, nichtständiger SR-Mitglieder wie Schweden in 2017/18, Belgien in 2019/20 und jüngst Norwegen und Irland.³³ Dieses Beispiel zeigt auf, dass Blockaden des SR für kleinere gewählte SR-Mitglieder auch Chancen sein können, sich als Brückenbauer einzubringen und somit einen wichtigen Beitrag daran zu leisten, die Handlungsfähigkeit des SR zu stärken.

5. MÖGLICHE ANSÄTZE FÜR DIE SCHWEIZ

Aus den Erkenntnissen des vorherigen Unterkapitels lassen sich mögliche Ansätze skizzieren, welche der Schweiz bei einer Mitgliedschaft dabei behilflich sein können, sich optimal im SR einzubringen und dessen Arbeitsweise, Agenda und Beschlüsse gemäss ihren Interessen zu beeinflussen.

5.1 VORBEREITUNGSARBEITEN

Üblicherweise herrscht ein intensiver Wettbewerb um die für die WEOG-Gruppe reservierten SR-Sitze. Um zu verhindern, dass die in die Vorbereitung investieren Mittel, welche im Falle einer gescheiterten Kandidatur abgeschrieben werden müssen, zu hoch ausfallen, tendieren viele Länder dazu, erst nach einer geglückten Wahl, also rund ein halbes Jahr vor der effektiven Einsitznahme mit konkreten Vorbereitungen zu beginnen. Da die Schweiz ohne direkten Gegenkandidaten allerdings schon seit längerem mit einer relativ hohen Wahrscheinlichkeit mit einer Wahl 2022 rechnen kann, konnte vergleichsweise früh mit konkreten Vorbereitungen für eine Einsitznahme im SR begonnen werden.

32 Lupel/Mälksoo, *A Necessary Voice*, 7–8; Langmore/Farrall, *Can Elected Members Make a Difference?*, 66–68.

33 Schwedische Regierung, *Die Mitgliedschaft Schwedens*, 69–71; The Carter Center, *An Avoidable Crisis: The July 2021 Expiration of Syria's Cross-Border Humanitarian Aid Mechanism and Potential Solutions*, 2021, S. 14–15; Al Jazeera, *UN Security Council extends Syria cross-border aid*, 09.07.2021.

Entsprechend arbeitet das Aussendepartement (EDA) bereits seit längerem am Ausbau und an der Festigung der ganzen Bandbreite des im Rahmen einer SR-Mitgliedschaft benötigten Fachwissens. Dazu gehören etwa Kenntnisse zur Funktionsweise des SR und zu denjenigen Dossiers, die regelmässig im Rat diskutiert werden. Zu diesem Zweck haben die ständige Mission in New York und die zuständige Abteilung des EDA den Austausch mit relevanten internationalen Partnern, inklusive mit vorherigen nichtständiger SR-Mitglieder, sowie das Mitverfolgen der Arbeiten des SR bereits seit längerem intensiviert. Nicht zuletzt aufgrund dessen ist die für eine SR-Mitgliedschaft benötigte Expertise beim EDA in New York und Bern inzwischen vorhanden. Um dieses zentralisierte Wissen bundesverwaltungsintern breiter zugänglich zu machen, arbeitet das Aussendepartement gegenwärtig an einem modularen Ausbildungskonzept. Dieses soll unter anderem Akteuren mit Berührungspunkten zum SR die bei einer allfälligen Einsitznahme spezifisch von ihnen benötigten Kenntnisse vermitteln. Ebenfalls bereits im Gange ist der Prozess, um die Schwerpunkte einer möglichen Schweizer Mitgliedschaft im SR zu definieren. In einer Initialphase führte das EDA eine breite interdepartementale Konsultation durch und ist gegenwärtig dabei, die gesammelten Beiträge auszuwerten und weiterzuarbeiten. Die sich daraus ergebenden Vorschläge werden ab der ersten Jahreshälfte 2022 den politischen Konsultationsprozess zu durchlaufen beginnen. In ihrer definitiven Form sollen die vom Bundesrat beschlossenen Prioritäten voraussichtlich im Nachgang zur Wahl im Sommer 2022 kommuniziert werden.³⁴

Bezüglich der verwaltungsinternen Organisation äusserte der Bundesrat den Grundgedanken, bei einer allfälligen SR-Mitgliedschaft auf den bereits in der Bundesverwaltung bestehenden Strukturen und Prozessen aufzubauen, welche sich im Rahmen des bisherigen UNO-Engagements der Schweiz bewährt haben.³⁵ Es ist zwar vorgesehen, dass die von allfälligem Mehraufwand besonders betroffenen Organisationseinheiten, darunter etwa die ständige Mission der Schweiz bei der

34 Bundeskanzlei, *Ziele des Bundesrates 2022*, 29.

35 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3967 der Aussenpolitische Kommission: Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes*, 11.09.2020, S.7.

UNO in New York sowie die weiteren relevanten Abteilungen innerhalb des EDA und des Verteidigungsdepartements (VBS), vorübergehend personell verstärkt und die gegenwärtig bereits bestehenden relevanten Koordinationsmechanismen innerhalb der Bundesverwaltung bei Bedarf ausgebaut werden sollen.³⁶ Von grösseren organisationsstrukturellen Anpassungen wie etwa der Schaffung einer *Taskforce* wie beim Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2014 oder dem Aufbau völlig neuer Koordinationsmechanismen soll abgesehen werden.

Ausserdem arbeitet das EDA gegenwärtig daran, Akteure aus der Zivilgesellschaft und der Forschung in die Kandidatur und später bei einer allfälligen Einsitznahme möglichst optimal einzubinden. In diesem Zusammenhang sind der vom Aussendepartement im Juni 2021 lancierte strukturierte Dialog mit der Zivilgesellschaft und Wissenschaft, die von der Gesellschaft Schweiz UNO (GSUN) mit Unterstützung des EDA zivilgesellschaftsseitig koordinierte Arbeitsgruppe sowie innovative Ansätze wie die Crowdsourcing-Plattform «Policy Kitchen» des Think Tanks foraus besonders beachtenswert.³⁷ Dank der in der Schweiz bereits früh begonnenen Arbeiten scheinen somit viele der für eine erfolgreiche Vorbereitung auf eine SR-Mitgliedschaft im vorherigen Unterkapitel identifizierten Schlüsselemente entweder bereits abgedeckt oder zumindest angegangen worden zu sein.

5.2 PRIORISIERUNG NACH EIGENEM PROFIL

Die Erkenntnis, wonach es gewinnbringend sein kann, sich dort besonders aktiv einzubringen, wo man sich aufgrund des eigenen Länderprofils besonders abheben und einen entsprechenden Mehrwert bieten kann, ist auch im Zusammenhang mit einer allfälligen Schweizer SR-Mitgliedschaft relevant. Im Rahmen ihres bisherigen UNO-Engagements hat sich die Schweiz unter anderem für den Respekt von rechtsstaat-

36 Bundesrat, *Die Kandidatur der Schweiz*, 27; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, *Kandidatur der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat: Fragen & Antworten*, 30.10.2020.

37 Die Erkenntnisse der entsprechenden foraus *Policy Kitchen* wurden in einem Bericht zusammengefasst: Moritz Fegert, «Ein Plus für den Frieden: Wie sich die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat für Frieden und Sicherheit einsetzen kann», *foraus Policy Brief*, 2021.

lichen Prinzipien, des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte, der humanitären Hilfe, der Friedenskonsolidierung und Konfliktprävention, der WPS-Agenda, für die Mediation sowie für die Reformen der Arbeitsweise der UNO – darunter auch spezifisch derjenigen des SR – eingesetzt. Die Schweizer Diplomatie konnte sich in diesen Bereichen nicht nur weitreichende Expertise, sondern auch eine hohe internationale Glaubwürdigkeit erarbeiten. Diese Themenbereiche sowie all jene, in denen sich die Schweiz aufgrund ihres Profils besonders abhebt, bieten sich folglich besonders an, um im Rahmen einer allfälligen SR-Mitgliedschaft priorisiert zu werden. Aufgrund der unter anderem in Schweden gemachten Erfahrungen kann davon ausgegangen werden, dass bei einer entsprechenden Priorisierung die in diesen Bereichen vorhandene Expertise der Schweiz sowie ihre diesbezüglich hohe internationale Glaubwürdigkeit die Chancen der Schweiz maximieren würden, im SR Akzente zu setzen. Gleichzeitig könnte die Schweiz auch diejenigen Themenfelder international voranzutreiben, die ihrer Aussenpolitik traditionell wichtig sind. Diese Überlegungen sollten unter anderem auch bei der Definition der Schwerpunkte einer Schweizer SR-Mitgliedschaft berücksichtigt werden.

5.3 ARBEITEN IM VERBUND

Basierend auf den Erfahrungen anderer nichtständiger SR-Mitglieder sollte sich die Schweiz zudem zum Ziel setzen, im Rahmen einer allfälligen SR-Mitgliedschaft, wenn immer möglich und wo als sinnvoll erachtet, im Verbund mit anderen, ähnliche Interessen verfolgenden SR-Mitgliedern zusammenzuarbeiten. Rückblickend auf die Erfahrungen, welche zum Beispiel Australien, Luxemburg und Jordanien 2014 machten, kann dies besonders dann gewinnbringend sein, wenn sich die Schweiz und andere SR-Mitglieder bei einer bestimmten Initiative oder in einem spezifischen Dossier ergänzen. Dies, indem zum Beispiel jeder der eingebundenen Staaten einen auf dem eigenen länderspezifischen Profil beruhenden Beitrag am Vorantreiben der Initiative oder des Dossiers beisteuern kann. In diesem Zusammenhang kann man sich zum Beispiel eine hypothetische Situation vorstellen, in der sich die Schweiz gemeinsam mit anderen SR-Mitgliedern für das Aufrechterhalten des humanitären Zugangs in einer Krisenregion einsetzt. Dabei könnte die

Schweiz zum Beispiel ihre breite Expertise und Erfahrung im Bereich der humanitären Hilfe und des humanitären Völkerrechts beisteuern, während dessen die anderen Partner ihre spezifische Expertise beitragen. Zudem dürfte die Schweiz aufgrund ihrer unabhängigen Aussenpolitik eine gewisse Flexibilität haben, um im SR – sofern dies als nützlich und angebracht erachtet wird – mit einer relativ breiten Palette an SR-Mitglieder zusammenzuarbeiten.

In welchem Ausmass eine Zusammenarbeit mit anderen SR-Mitgliedern für die Schweiz praktikabel sein wird, wird wohl in entscheidendem Mass von den 2023/24 im SR geltenden kontextuellen Faktoren abhängen. Darunter zum Beispiel die Zusammensetzung des SR, die Positionen und Profile der anderen SR-Mitglieder, die SR-internen Dynamiken sowie die internationale Grosswetterlage und der Status der im SR behandelten regionalen Krisen. Einige dieser Faktoren lassen sich bereits jetzt antizipieren. So ist es zum Beispiel möglich, die verschiedenen Konstellationen bezüglich der möglichen Zusammenstellung des SR 2023/24 relativ gut zu prognostizieren. Fünf der zehn nichtständigen Mitglieder, welche im Jahr 2023 noch im SR präsent sein werden, stehen bereits seit Mitte 2021 fest. Bei den anderen fünf im Jahr 2023 voraussichtlich mit der Schweiz nachziehenden nichtständigen Mitgliedern gelten einige, wie zum Beispiel Malta (aus dem gleichen Grund wie die Schweiz), als relativ sicher gesetzt. Um die Chancen zu erhöhen, dass die Schweiz 2023/24 effektiv im Verbund mit anderen SR-Mitgliedern arbeiten kann, könnte es entsprechend lohnend sein, im Sinne eines vorläufigen *Mappings* zu eruieren, welche Dossiers den möglichen SR-Mitgliedern 2023/24 aufgrund ihrer jeweiligen bisherigen Engagements besonders wichtig sein werden. Dies kann dann in die eigenen Vorbereitungen einfliessen. Eine provisorische Übersicht darüber, von welchem Akteur in welchem Bereich mit Unterstützung oder Widerstand in welchem Ausmass gerechnet werden kann, sollte dabei helfen, sich optimal auf ein möglichst effektives Arbeiten im Verbund vorzubereiten. Schweden war zum Beispiel vorbereitend auf seine SR-Einsatznahme 2018/19

Wie praktikabel eine Zusammenarbeit mit anderen SR-Mitgliedern sein wird, wird von den Kontextfaktoren 2023/24 abhängen. Einige davon lassen sich antizipieren.

ähnlich vorgegangen, um Strategien zum Vorantreiben seiner eigenen Prioritäten auszuarbeiten.³⁸

5.4 AUF KONTINUITÄT SETZEN

Zudem hat sich gezeigt, dass es für nichtständige SR-Mitglieder lohnend sein kann, auf bereits von vorherigen SR-Mitgliedern Erreichtem aufzubauen. Entsprechende Bereiche, Themenfelder und Dossiers, welche über die letzten Jahre kontinuierlich vorangetrieben wurden und in denen ein kumulativer Effekt erzielt werden konnte, sollten entsprechend identifiziert werden. In diesem Zusammenhang stehen unter anderem der Themenbereich «Klimawandel und Sicherheit» hervor, welchen 2017/18 Schweden, 2019/20 Deutschland und seit 2021 Norwegen und Irland zusammen mit weiteren Ratsmitgliedern vorantrieben, sowie die «WPS»-Agenda, die Schweden, Deutschland und seit 2021 Irland und Mexiko prioritär bearbeiteten. Idealerweise sollten auch diese Überlegungen in die Vorbereitungen der Schweiz einfließen und allenfalls auch bei der Festlegung der Schweizer Schwerpunktthemen berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang wäre es bei der Schwerpunktsetzung sinnvoll sich zu überlegen, in welchen Bereichen sich die Schweiz aufgrund ihres Profils abhebt und einen entsprechenden Mehrwert bieten könnte, in welchen Bereichen mit Unterstützung von anderen SR-Mitgliedern gerechnet werden kann und in welchen Bereichen auf bereits Erreichtem aufgebaut werden kann. Die Schnittmenge aus diesen Bereichen wären – sofern sie mit der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 übereinstimmen – Themenfelder, welche sich als potenzielle Schwerpunktthemen einer Schweizer SR-Mitgliedschaft anbieten würden.³⁹

5.5 BRÜCKENBAUERFUNKTION

Weiter dürfte für die Schweiz die Einsicht relevant sein, wonach gerade dann kleineren nichtständigen SR-Mitgliedern eine wichtigere Rolle zukommen kann, wenn Grossmächtespannungen und die Interessens-

38 Olsson et al., *Sweden as an Elected Member*.

39 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, *Aussenpolitische Strategie 2020–2023*, 2020.

wahrungslogik der P5 den SR in seiner Handlungsfähigkeit einschränken. Die Schweiz hat aufgrund ihres unabhängigen aussenpolitischen Profils, ihrer langen Tradition der Guten Dienste sowie der dabei angehäuften Erfahrungen besonders gute Voraussetzungen, um sich im SR als Brückenbauerin und Vermittlerin einzubringen und damit einen Beitrag daran zu leisten, Blockaden zu lockern. Dies dürfte gerade vor dem Hintergrund der sich verschlechternden internationalen Grosswetterlage und deren potenziellem Einfluss auf die Handlungsfähigkeit des SR von besonderer Bedeutung sein. Inwiefern solche Bemühungen auch tatsächlich von Erfolg gekrönt sein werden, wird indessen von verschiedenen Variablen abhängig sein, sodass diesbezüglich ein angemessenes Erwartungsmanagement angezeigt erscheint.

Eine Einsitznahme im UNO-Sicherheitsrat stellt für ein Land eine historische Chance dar, um seine aussenpolitischen Ziele und Werte voranzutreiben. Die Schweiz hat deshalb gut daran getan, ihre voraussichtliche Mitgliedschaft im SR in den Jahren 2023 und 2024 frühzeitig vorzubereiten und sich damit eine vielversprechende Grundlage für ihr allfälliges Mandat zu verschaffen. Doch eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat ist für die Schweiz trotz ihrer sehr aktiven und engagierten UNO-Politik ein Novum. Der Handlungsspielraum gerade von kleineren nichtständigen Mitgliedern kann im SR aufgrund verschiedenster Faktoren recht eingeschränkt sein. Gerade vor diesem Hintergrund können die hier beschriebenen, auf den Erfahrungen anderer vorheriger kleinerer nichtständiger SR-Mitglieder basierenden Handlungsempfehlungen allenfalls dabei behilflich sein, damit sich die Schweiz optimal im SR einbringen und dessen Arbeitsweise, Agenda und Beschlüsse gemäss ihren Interessen beeinflussen kann.

ALLGEMEINE DIENSTPFLICHT: GRUNDLAGE FÜR EINE DEBATTE

Von Boas Lieberherr, Benno Zogg

Die Idee einer allgemeinen Dienstpflicht wird in der Schweiz wieder verstärkt diskutiert und stösst weithin auf Sympathie – die Debatte ist jedoch noch jung und entsprechend undifferenziert. Eine allgemeine Dienstpflicht wäre gleichbedeutend mit einem fundamentalen Systemwechsel und hätte weitreichende sicherheits-, staats- und wirtschaftspolitische Konsequenzen.

1. EINLEITUNG

In der Schweiz gilt eine Wehrpflicht für Männer. Ferner hat die Schweiz eine Milizarmee. Innerhalb dieser beiden Paradigmen ist das Schweizer Dienstmodell jeweils angepasst worden. Nun schlagen verschiedene politische Akteure einen Systemwechsel vor: die allgemeine Dienstpflicht. Alle Schweizerinnen und Schweizer – und möglicherweise auch Ausländerinnen und Ausländer – sollen einen Dienst an der Gemeinschaft leisten, einen «Bürgerinnen- und Bürgerdienst»; sei dies im Militär, im Bevölkerungsschutz oder in zivilen Tätigkeiten wie im Sozial-, Gesundheits-, Umweltbereich und in Milizämtern. Der Vorschlag hat Sprengkraft. Die Debatte darüber dürfte sich in den nächsten Jahren intensivieren, denn eine Volksabstimmung ist absehbar. Dies erhöht den Bedarf nach Orientierungswissen.

Die Idee einer allgemeinen Dienstpflicht ist nicht neu. Befürworterinnen und Befürworter begründen sie mit dem starken Schweizer Milizgedanken¹ und einem republikanischen Staatsverständnis, das etwa

1 «Miliz» beschreibt vorab ein zeitlich begrenztes Aufgebot von BürgerInnen anstelle eines stehenden Heeres. Eine Milizarmee kann sich über eine Wehrpflicht rekrutieren, muss aber nicht. In der Schweiz erfuhr der Ausdruck eine Ausweitung auf das politische und gesellschaftliche Leben. Er bezeichnet ein «verbreitetes Organisationsprinzip (...), wonach ein jeder dazu befähigter Bürger neben- oder ehrenamtlich öffentliche Ämter und Aufgaben zu übernehmen hat». Vgl. Karl W. Haltiner / Tibor Szvircsev Tresch, «Bürgerheer wohin? Alternative Wehrformen in der aktuellen politischen Diskussion», in: Andreas Wenger (Hrsg.), *Bulletin 2005 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (CSS, ETH: 2005), S. 36f; Andreas Kley, «Milizsystem», *Historisches Lexikon der Schweiz*, 10.11.2009.

John F. Kennedys «(...) frag, was du für dein Land tun kannst» entspricht. Die Forderung ist getrieben von staats- und gesellschaftspolitischen Motiven, zugleich aber auch von Schwächen des heutigen Systems und in geringerem Mass von sicherheitspolitischen Überlegungen. Sie stellt damit einen Paradigmenwechsel dar. Während das heutige System mittels Wehrpflicht eine Reserve für Notlagen sichern will, soll eine allgemeine Dienstpflicht auch dazu dienen, Sinn und Gemeinschaftsgefühl zu stiften. Die FürsprecherInnen einer allgemeinen Dienstpflicht bemängeln besonders die Erosion von Miliz- und Freiwilligenarbeit. Auch entspricht die jetzige Wehrpflicht für Männer nicht mehr dem gesellschaftlichen Wunsch nach Gleichberechtigung der Geschlechter. Andere Länder diskutieren ähnliche fundamentale Reformen – beispielsweise führt

Die Forderung nach einer allgemeinen Dienstpflicht ist getrieben von staats- und gesellschaftspolitischen Motiven.

Frankreich einen obligatorischen einmonatigen Dienst ein² und Norwegen hat eine geschlechtsneutrale Wehrpflicht. Doch kein demokratisches Land kennt bislang eine Dienstpflicht, wie sie den hiesigen BefürworterInnen

vorschwebt. Sie wirft fundamentale Fragen auf, nämlich welchen Zweck das Dienstpflichtsystem erfüllen soll, ob Zwang Freiwilligen-Engagement und Gemeinsinn fördern kann und darf, und wie das Prinzip grösstmöglicher Wahlfreiheit umgesetzt würde. Die Armee, deren rigider, hierarchischer Alltag unausweichlich ist, stünde in ungleicher Konkurrenz mit anderen Diensten. Die allgemeine Dienstpflicht könnte gar dem Zwangsarbeitsverbot gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) widersprechen. Bis zu einer allfälligen Einführung müssten somit noch verschiedene grosse Hürden überwunden werden.

Eine allgemeine Dienstpflicht stösst weitherum und in fast allen politischen Lagern auf Sympathie, jedoch auch ebenso breit auf Skepsis. Erörterungen zum Vorschlag finden sich entweder auf wenigen Zeilen in kurzen parlamentarischen Vorstössen oder auf einzelnen Seiten in umfassenden staatlichen Berichten. Es zirkulieren verschiedene Modelle und Begrifflichkeiten einer solchen Dienstpflicht. Eine eingehende Überprüfung möglicher zukünftiger Dienstpflichtmodelle, von einer Si-

2 Französisches Bildungsministerium, «Le service national universel», *snu.gouv.fr*, 11.10.2021.

cherheitsdienstpflicht bis zu einem «ausgedehnten BürgerInnendienst», legt das Verteidigungsdepartement (VBS) Ende 2021 dem Bundesrat vor.³ Die junge Debatte ist indes noch weit davon entfernt, bei den vielen Parametern einer allgemeinen Dienstpflicht – und damit auch den Chancen, Risiken, Kosten-Nutzen-Abwägungen und inneren Widersprüchen – die erforderliche Klarheit zu schaffen.

Mit diesem Kapitel wollen wir nicht für das eine oder andere Modell plädieren, sondern Orientierungswissen für einen informierten Diskurs bieten. Vorab beschreiben wir den Status quo rund um die Wehrpflicht für Männer und die damit verbundenen Herausforderungen. Anschliessend arbeiten wir die Debatte um die allgemeine Dienstpflicht auf. Dies erfordert eine Definition und Einordnung von Begrifflichkeiten. Das Kapitel verortet entsprechende Argumente und Akteure im aktuellen Diskurs. Dieser Empirie folgt die Analyse dessen, was eine allgemeine Dienstpflicht vorsehen und beeinflussen könnte, entlang dreier Dimensionen: sicherheitspolitischer, staats- und gesellschaftspolitischer und wirtschafts- und finanzpolitischer Aspekte. Dabei stehen Faktoren wie die Alimentierung der Armee und des Bevölkerungsschutzes, der Milizgedanke, Freiwilligkeit und Zwang, die Gleichstellung, aber auch die Finanzierung, der möglichst zweckmässige und effiziente Einsatz Dienstleistender sowie das Verhältnis zwischen den Einsatzdiensten im Vordergrund. Wir machen damit verschiedene mögliche Ausprägungen und Auswirkungen einer allgemeinen Dienstpflicht – nicht nur die Idee davon – greifbar. Genau dies fehlt in der aktuellen Debatte. Nur durch eine Betrachtung der Idee in ihrer ganzen Breite und Tiefe ist letztlich eine umfassende politische Güterabwägung möglich, wie sie ein Entscheid über das zukünftige Dienstmodell in der Schweiz erfordert.

2. STATUS QUO

Gemäss Bundesverfassung hat die Schweiz eine Wehrpflicht für Männer und eine nach dem Milizprinzip organisierte Armee, sprich kein stehendes Heer. Das darauf basierende System ist laufend reformiert worden. Die folgenden Seiten geben einen Überblick über die Parame-

3 Beni Gafner / Markus Häfiger, «Bürgerinnenpflicht oder Norweger Modell: So sehen Amherds Pläne aus», *Tagesanzeiger*, 27.07.2021.

ter des geltenden Dienstmodells und entsprechende Herausforderungen, namentlich postulierte Unterbestände sowie Folgen und Widersprüche der Pflicht- und Milizlogik und des gesellschaftlichen Wandels.

2.1 PARAMETER UND HERAUSFORDERUNGEN

Schweizer Männer sind zu Militär-, zivilem Ersatzdienst, Zivilschutz (für Schutzdiensttaugliche) oder Ersatzabgabe (für Untaugliche) verpflichtet.⁴ Damit gilt ein Primat der Armee. Unter fünf Prozent der geleisteten Armeediensttage erfolgen in Einsätzen im In- und Ausland, über 95 Prozent entfallen auf Ausbildung und Kompetenzerhalt.⁵ Das Parlament im Gesetzgebungsprozess und vielerorts der Bundesrat in Verordnungen bestimmen Parameter wie die Sollgrösse von Militär und Zivilschutz, die Einsatzdauer und die Dienstaufteilungsmodelle. 2013 bestätigte eine Volksabstimmung mit 73 Prozent die Wehrpflicht für Männer.⁶ Diese Abstimmung und die Reorganisation «Weiterentwicklung der Armee» (WEA) konsolidierten den Rahmen des Dienstmodells und führten zu einer Schwächung der seit den 1990er-Jahren ertönenden Rufe nach einer möglichen Freiwilligenmiliz, einer Berufsarmee oder der Armeeabschaffung.⁷

Die zentralen Herausforderungen im heutigen Dienstpflichtsystem sind die Quantität und Qualität der Bestände. Für die Armee ist ein Sollbestand von höchstens 100 000 Angehörigen vorgesehen, den ein Effektivbestand von 140 000 garantiert. Dies erfordert nach Rechnung des VBS im Schnitt jährlich 15 900 Rekrutierte, wenn diese nach absolvierter Rekrutenschule zehn Jahre lang eingeteilt bleiben.⁸ Rund zwei von drei Stellungspflichtigen werden derzeit als militärdiensttauglich befunden und zwei Drittel derjenigen, welche eine Rekrutenschule antre-

4 Gemäss Artikel 58 bis 60 BV (SR 101) ist die Armee Bundessache und dient der Kriegsverhinderung, Landesverteidigung und Unterstützung der zivilen Behörden in ausserordentlichen Lagen. Artikel 61 beschreibt den Zivilschutz, welcher bei Katastrophen und in Notlagen eingesetzt wird.

5 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem*, 15.03.2016, S. 39.

6 Bundesrat, *Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 22. September 2013*, BBl 2013 8789, 18.11.2013, S. 8789.

7 Andreas Wenger, «Sicherheitspolitik» (unveröffentlichtes Manuskript), S. 23.

8 Bundesrat, *Alimentierung von Armee und Zivilschutz: Teil 1: Analyse und kurz- und mittelfristige Massnahmen*, BBl 2021 1555, provisorische Fassung vom 30.06.2021, S. 15.

ten, schliessen ihren Militärdienst vollständig ab. Die Armee sieht ihre Bestände mittelfristig als gesichert, langfristig aber als gefährdet, bei Mannschaft wie Kadern.⁹ In Politik und Medien werden oft die hohen Abgänge in den Zivildienst dafür verantwortlich gemacht – die Hürden für den Zivildienst weiter zu erhöhen, lehnten die eidgenössischen Räte 2020 jedoch ab.¹⁰ Nur wenige Frauen dienen freiwillig in der Armee – derzeit 0,9 Prozent der Dienstleistenden¹¹ – oder im Zivilschutz. Der Zivildienst bleibt Frauen quasi verwehrt.¹² Der Zivilschutz hat einen Sollbestand von 72 000, welcher aktuell um 3000 unterschritten wird.¹³ Der Hauptgrund dafür sind angepasste Rekrutierungskriterien der Armee. Das Parlament beschloss 2019 zudem eine Verkürzung der Zivilschutzdienstzeit auf höchstens zwölf Jahre.¹⁴

Über die prognostizierten Unterbestände in der Armee herrscht indes kein Konsens, was unter anderem auf unterschiedliche Zählweisen zurückzuführen ist, beispielsweise von Armeedurchdienern.¹⁵ Aufgrund der postulierten Alimentierungsprobleme stiess das VBS 2017 eine Studie zum Dienstmodell an. Deren erster Teil, erschienen im Juni 2021, schlägt vor, mittelfristig die Durchlässigkeit zu verbessern und Zivildienstleistende bei Bedarf in Funktionen des Zivilschutzes einzuteilen.¹⁶ Die Wehrpflicht steht ferner in einem Spannungsfeld mit Beruf, Familie, Aus- und Weiterbildung und die Armee unter Rechtfertigungsdruck, die geeignete Institution zum Umgang mit aktuellen und zukünftigen Gefahren zu sein.¹⁷ Um besonders die Qualität der Bestände zu gewähr-

9 Bundesrat, *Alimentierungsbericht*, 16–18, 36.

10 SDA, *Höhere Hürden für Zulassung zum Zivildienst scheitert im Parlament*, 19.06.2020.

11 Bundesrat, *Alimentierungsbericht*, 20.

12 Hintergrundgespräch mit Vertretung des ServiceCitoyen.ch, Zürich, 24. Juni 2021.

13 Bundesrat, *Alimentierungsbericht*, 31.

14 «National- und Ständerat einigen sich beim Zivilschutzgesetz», *Tagesanzeiger*, 04.12.2019.

15 Christoph Lenz, «Armee verschleiert ihre wahre Grösse», *Tagesanzeiger*, 03.07.2017; Gafner/Häfliger, *Bürgerinnenpflicht oder Norweger Modell*.

16 Bundesrat, *Alimentierungsbericht*, 37; die Autoren dieses Bulletin-Kapitels führten im Juli und August 2021 Hintergrundgespräche mit mehreren bei der Erarbeitung und Konsultation dieses Berichts involvierten Personen.

17 Beispielsweise hält mit 72 Prozent im Jahr 2021 eine grosse Mehrheit die Armee für notwendig, jedoch nur eine knappe Mehrheit der 18- bis 29-Jährigen. Siehe: Tibor Szvircsev Tresch et al., *Sicherheit 2021* (Birmensdorf und Zürich: Militärakademie an der ETH Zürich und Center for Security Studies, ETH Zürich, 2021), S. 219.

leisten, setzt die WEA entsprechend bei Rekrutierungskriterien, Anreizen und der Einführung neuer Formate wie einer Cyber-Miliz¹⁸ an.

2.2 SYSTEMKRITIK

Weiteren Problembereichen im heutigen Dienstmodell können kleinere Anpassungen kaum begegnen. Vorab ist ein Zwang, wie dies die Wehrpflicht ist, eine Freiheitseinschränkung und fördert mindestens gemäss der ökonomischen Lehre Ineffizienz. Der Grad an Wahlfreiheit im jetzigen System ist de facto hoch, obwohl formell nicht vorgesehen. Dies relativiert die Wehrpflicht. Der Übertritt in den Zivildienst – beispielsweise aus Karriereüberlegungen oder Verdruss über als sinnlos wahrgenommene Wiederholungskurse – ist einfach. Dieser wird gesellschaftlich als weithin nützlich wahrgenommen. Viele Dienstpflichtige wissen um Wege, um bei der Rekrutierung untauglich geschrieben zu werden.

Ohne diese Abgänge und die erfolgten Verkürzungen der Dienstdauer hätte die Armee jedoch Überbestände. Hier wird teilweise das Pferd von hinten aufgezäumt: Vom Paradigma der Wehrpflicht aus wer-

Dienstzeit und Tauglichkeitskriterien bemessen sich heute nicht in erster Linie nach einem bestimmten Fähigkeitsspektrum und Risikoabwägungen.

den neue Jahrgänge rekrutiert und eingeteilt. Eine Mehrheit von ihnen soll dienen, um die Wehrgerechtigkeit und den Primat der Armee zu wahren.¹⁹ Ihre Dienstzeit und Tauglichkeitskriterien bemessen sich also nicht in erster Linie nach einer Einschätzung, welche Truppengrößen ungefähr für ein bestimmtes Fähig-

keitsspektrum gemäss bestimmten Risikoabwägungen benötigt werden. Ferner wird die Anzahl von Durchdienern beschränkt, um den Charakter eines Milizsystems zu erhalten. Armee und Bevölkerungsschutz werden sich zudem zunehmend professionalisieren müssen.²⁰ Im Zuge

18 Schweizer Armee, *Cyber-Miliz*, vtg.admin.ch.

19 Haltiner spricht von einer Faustregel, dass bei Dienstleistung von unter 50 Prozent mangelnde Wehrgerechtigkeit soziale Sprengkraft entwickelt, siehe: Karl W. Haltiner, «Allgemeine Dienst- statt Wehrpflicht: aktuelle Idee oder Schnee von gestern?», in: Karl W. Haltiner et al. (Hrsg.), *Allgemeine Dienstpflicht* (Birmensdorf: MILAK, 2007), S. 9; für mehr zur Wehrgerechtigkeit, siehe Abschnitt 4.2 dieses Kapitels.

20 Haltiner/Szvircev Tresch, *Alternative Wehrformen*, 26.

technologischer Entwicklungen wird die Rekrutierung von SpezialistInnen umso relevanter. Auch dürfte der Wert von Tradition in der Armee fundamentale Reformen erschweren, beispielsweise die Abschaffung gewisser Waffen- und Truppengattungen. Stärkere internationale Kooperation gegen grenzüberschreitende Bedrohungen und zur Förderung gesamteuropäischer Sicherheit ist indes oft politisch blockiert.

Damit einhergehend widerspricht das Dienstmodell zunehmend gesellschaftlichen Veränderungen, vor allem der Geschlechtergerechtigkeit. Nicht-SchweizerInnen – rund ein Viertel der Wohnbevölkerung – sind gar nicht eingebunden. Ein gewisser gesellschaftspolitischer Wertewandel erreichte das Verteidigungsdepartement, verkörpert durch VBS-Vorsteherin Viola Amherd und den Chef der Armee Thomas Süssli, welche gewillt sind, das System zu flexibilisieren, bestehende Parameter zu hinterfragen und den Frauenanteil in der Armee zu erhöhen.

Zuletzt werden vermehrt auch gesellschafts- und staatspolitische Problemfelder mit dem Dienstmodell verknüpft. Die Freiwilligenarbeit in der Schweiz gehe zurück, der Milizgedanke erodiere, stellt die Denkfabrik Avenir Suisse fest.²¹ Die Gesellschaft sei individualisierter, national weniger solidarisch und überaltere, attestierte eine Studiengruppe des VBS bereits 1996.²² Im Sozial- und Umweltbereich werden bereits jetzt Dienstpflichtige eingesetzt – und Rufe nach einer Ausweitung dessen werden lauter.

3. DIE DEBATTE ÜBER DIE ALLGEMEINE DIENSTPFLICHT

Im Kontext von diversen sicherheits- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen erhält die Idee einer allgemeinen Dienstpflicht Auftrieb. Ein Verein sammelt Unterschriften für eine Initiative und verschiedene politische Parteien fordern seit einigen Jahren eine eingehende Prüfung der Idee. Eine substanzielle politische Auseinandersetzung mit dem Thema hat noch nicht stattgefunden. Nachfolgend arbeiten wir den Stand der noch jungen Debatte auf.

21 Andreas Müller, «Schwächen des Milizsystems und Vorschläge zur Revitalisierung», in: Andreas Müller (Hrsg.), *Bürgerstaat und Staatsbürger: Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne* (Zürich: Avenir Suisse und Verlag NZZ, 2015), S. 166.

22 SKAD, *Schlussbericht der Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht*, 20.08.1996, S. 7–9.

3.1 BEGRIFFLICHKEIT

Im aktuellen Diskurs zirkulieren verschiedene Begrifflichkeiten und Vorschläge: von einem «allgemeinen BürgerInnendienst»²³ über den «*Service Citoyen*»²⁴ bis hin zu einer «ausgedehnten BürgerInnendienstpflicht»²⁵. Diese Modelle können zwar alle unter einer allgemeinen Dienstpflicht zusammengefasst werden, bleiben aber in ihrer Definition und Abgrenzung unscharf und in der Ausarbeitung ungenügend. Gemeinsamer Nenner der Vorschläge ist es, dass möglichst viele einen Dienst an der Allgemeinheit leisten und eine möglichst freie Wahl zwischen einander gleichgestellten Diensten besteht, wobei Armee- und Bevölkerungsschutzbestände in der Regel garantiert sein sollen. Mit diesen Eckwerten geht die *allgemeine Dienstpflicht* über eine reine *Wehrpflicht* für beide Geschlechter hinaus.

Beim Vorschlag des Vereins ServiceCitoyen.ch könnten sich – je nach Umsetzung – die möglichen Einsatzbereiche auch auf die Feuerwehr und andere Miliztätigkeiten erstrecken.²⁶ Der vom Bundesrat in Auftrag gegebene und 2016 erschienene Bericht zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems umriss einen Bürgerdienst, in dem die Dienstpflicht zwischen dem 20. und 65. Lebensjahr geleistet werden kann.²⁷ Die ausgedehnte BürgerInnendienstpflicht soll gar absolute Wahlfreiheit verankern; die Alimentierung von Armee und Zivilschutz würde über Anreize gesteuert.²⁸

Im Falle einer Volksabstimmung – die Umstellung auf eine allgemeine Dienstpflicht bedingt eine Verfassungsänderung – würde ledig-

23 FDP-Liberale Fraktion, «Bürgerinnen- und Bürgerdienst», *Motion 20.4062*, 23.09.2020.

24 ServiceCitoyen.ch, «Vision 30», *servicecitoyen.ch*, 11.10.2021.

25 Gafner/Häfliger, *Bürgerinnenpflicht oder Norweger Modell*.

26 Hintergrundgespräch mit Vertretung des ServiceCitoyen.ch, Zürich, 24. Juni 2021.

27 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, Bericht, 161; diese Ausgestaltung lehnt sich an das Life-Cycle-Modell an, siehe Peter Weigelt, «Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht», in: Karl W. Haltiner et al. (Hrsg.), *Allgemeine Dienstpflicht* (Birmensdorf: Milak, 2007), S. 17–21.

28 Gafner/Häfliger, *Bürgerinnenpflicht oder Norweger Modell*.

lich über die oben genannten Eckwerte abgestimmt.²⁹ Die spezifische Ausgestaltung des neuen Modells müsste im darauffolgenden politischen Prozess ausgehandelt werden. Im Land der direkten Demokratie käme diese wahrscheinlich relativ nahe am heutigen System zu liegen: eine allgemeine Dienstpflicht mit Schweizer Eigenheiten und geerbten Elementen aus dem jetzigen System.

3.2 DIE DEBATTE

So divers die Vorschläge, so alt ist die Idee einer allgemeinen Dienstpflicht. Die Debatte wurde in der Schweiz bereits zwei Mal angestossen. Während sich Vorstellungen zu ihrer Ausgestaltung über die Zeit ähneln, stehen heute neben sicherheitspolitischen vornehmlich staats- und gesellschaftspolitische Überlegungen im Vordergrund.

Nach dem Zweiten Weltkrieg stand die Maximierung der nationalen Verteidigung durch die Erweiterung des Mobilisierungspotenzials im Zentrum der Diskussion.³⁰ Erfolglos diskutiert wurde eine weibliche Dienstpflicht im Rahmen der Gesamtverteidigung. Nach dem Ende des Kalten Krieges und der massiven Reduktion der Armeebestände durch die zwei Armereformen 95 und XXI flackerte die Idee vor dem Hintergrund einer abnehmenden Wehrgerechtigkeit erneut auf.³¹ Das klare Votum für die Wehrpflicht von 2013 lancierte die Debatte schliesslich zum dritten Mal. Darauf aufbauend wurden alternative Dienstpflichtmodelle diskutiert, welche auch mit dem Fortbestand des Milizsystems verknüpft wurden.³² Das bis anhin zentrale Argument der Wehr(un)gerechtigkeit – zumindest in Bezug auf die Männer – verschwand aus dem Diskurs. Weiter verlieh der antizipierte quantitative und qualitative Personalmangel in Armee und Bevölkerungsschutz der Diskussion Auftrieb.

29 Artikel 59 der BV (SR 101) soll gemäss dem Initiativtext von Service Citoyen so revidiert werden (siehe Service Citoyen, «Unsere Volksinitiative», servicecitoyen.ch, 14.10.2021), dass jede Schweizerin und jeder Schweizer (und eventuell AusländerInnen) einen Service Citoyen zugunsten von Gesellschaft und Umwelt im Militär oder gleichwertigem Milizdienst leistet. Sollbestände von Armee und Zivilschutz sind garantiert.

30 Haltiner, *Allgemeine Dienst- statt Wehrpflicht*, 5.

31 Haltiner/Szvircsev Tresch, *Bürgerheer wohin?*

32 Siehe beispielsweise Patrik Schellenbauer, «Eine Neudefinition des Milizprinzips», in: Gerhard Schwarz / Urs Meister (Hrsg.), *Ideen für die Schweiz – 44 Chancen, um die Zukunft zu gewinnen* (Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2013), S. 283–299; Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*.

Mittlerweile reihen sich die Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung und Medien in den Diskurs ein. Im Jahr 2013 initiierte Avenir Suisse die Idee eines Bürgerdienstes neu: 200 bis 260 Tage Dienst sollten zwischen dem 20. und 70. Lebensjahr geleistet und die Einsatzbereiche stark ausgeweitet werden.³³ Der «originell-provokative»³⁴ Vorschlag vermochte zuerst kaum eine ernsthafte Debatte auszulösen. Aktuell ist die Idee einer allgemeinen Dienstpflicht jedoch populär: Gemäss einer repräsentativen Umfrage der Militärakademie (MILAK) und des Center for Security Studies (CSS) sprachen sich Anfang 2021 67 Prozent der Befragten für die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht aus.³⁵

Seit 2013 wurden mehrere politische Vorstösse aus verschiedenen politischen Lagern zu einer allgemeinen Dienstpflicht eingereicht, unter anderem 2015 von der Bundeshausfraktion der Grünliberalen (GLP)

Gemäss einer Umfrage der MILAK und des CSS befürworten 2021 67 Prozent der Befragten die allgemeine Dienstpflicht.

und 2019 von den Christdemokraten (CVP, heute Die Mitte).³⁶ Im Zentrum der Begründungen stand jeweils die Stärkung des Milizsystems. Jüngst for-

derte eine Motion der Bundeshausfraktion der Freisinnigen (FDP) Ende 2020 die Prüfung und die Ausarbeitung der Rahmenbedingungen zu einem allgemeinen BürgerInnen dienst.³⁷ Deren Begründung ist sicherheitspolitischer Natur: Die Soll-Bestände von Armee und Zivilschutz seien in Gefahr und dadurch auch das Milizsystem. Die Motion spielte den Ball medienwirksam der Verwaltung zu.

Der Bericht Dienstpflichtsystem 2016 diskutierte die allgemeine Dienstpflicht als eines von vier möglichen Modellen. Als Variante davon wurde ein inhaltlich breiterer Bürgerdienst umrissen, ohne aber genauer

33 Avenir Suisse, «Ein Bürgerdienst für alle», avenir-suisse.ch, 28.08.2013; Daniel Ballmer, «Freiwillige Pflicht», *Tagesanzeiger*, 24.03.2015.

34 Marc Tribelhorn, «Frischluff für den Bürgerstaat – wie junge Erwachsene für die Milizpolitik begeistert werden können», *NZZ*, 07.02.2019.

35 Szvircev Tresch et al., *Sicherheit 2021*, 239.

36 Grünliberale Fraktion, «Stärkung des Milizsystems durch einen allgemeinen Bürgerdienst», *Motion 15.3290*, 19.03.2015; CVP-Fraktion, «Einführung eines Bürgerdienstes», *Motion 19.3735*, 20.06.2019.

37 FDP-Liberale Fraktion, *Bürgerinnen- und Bürgerdienst*.

auf Modalitäten und Auswirkungen einzugehen.³⁸ Ein Jahr später gab der Bundesrat einen Bericht zur Alimentierungssituation von Armee und Zivilschutz sowie zu alternativen Dienstpflichtmodellen in Auftrag. In dessen zweitem Teil von Ende 2021 wird die allgemeine Dienstpflicht ausführlich thematisiert. Im Rahmen dieses Berichts führte das VBS eine breite Konsultation bei Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Parteien und Leistungsbezüger*innen durch.³⁹

Mehrfach in den vergangenen Jahrzehnten wurde die Diskrepanz zwischen «grundsätzlichem Verständnis gegenüber dem Anliegen» seitens des Bundesrats und dem Bedarf einer eingehenden Prüfung offenbar. Nicht zuletzt aufgrund von zivilgesellschaftlichem Druck könnte sich die Debatte diesmal indes konkretisieren. Der Verein ServiceCitoyen.ch setzt sich an vorderster Front für ein gleichnamiges Modell ein – Mitte 2021 startete die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative. Unter dem Motto «Eine:r für alle. Alle für eine:n» steht ein staatspolitisches Motiv im Zentrum. Sicherheit wird breit verstanden und umfasst Bereiche wie Klima, Gesundheit und Gesellschaft.⁴⁰ Die Einsatzgebiete sollen divers und deren Wahl möglichst frei sein.

In diesem Kontext nahm die mediale Berichterstattung seit Anfang 2021 zu. In Zeitungsberichten wird der «Grundgedanke» einer allgemeinen Dienstpflicht mehrheitlich positiv bewertet: Möglichst viele beteiligen sich an der Bewältigung der Herausforderungen von morgen, wodurch der gesellschaftliche Zusammenhalt und das Schweizer Milizsystem gestärkt würden.⁴¹ Oftmals scheint die allgemeine Dienstpflicht auch als Heilmittel für die attestierten Mängel im gegenwärtigen Dienstmodell, die prognostizierten Alimentierungsprobleme, die Ungleichbehandlung der Geschlechter, die Überalterung der Gesellschaft bis hin zur Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels verstanden zu werden.⁴² Man ist sich indes einig, dass der Weg bis zu einer all-

38 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 161.

39 Zwei von vier vorgeschlagenen Modellen basieren auf der allgemeinen Dienstpflicht. Gafner/Häfliger, *Bürgerinnenpflicht oder Norweger Modell*.

40 Hintergrundgespräch mit Vertretung des ServiceCitoyen.ch, Zürich, 24. Juni 2021.

41 Georg Häsler Sansano, «Die FDP will eine Dienstpflicht für Männer und Frauen», *NZZ*, 22.9.2020.

42 Vgl. Antonio Fumagalli, «Die Wehrpflicht ist längst eine Farce», *NZZ*, 23.07.2021; Larissa Rhy, «Herzlich willkommen im 21. Jahrhundert, liebe Armee», *NZZ*, 08.03.2021.

fälligen Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht lang und steinig wird. Diese löse nämlich auch Abwehrreflexe hinsichtlich Zwang, Arbeitsmarktneutralität und Finanzierung aus.⁴³

Auf das Spannungsfeld mit dem Zwangsarbeitsverbot gemäss der EMRK weisen verschiedene Akteure, einschliesslich Bundesrätin Amherd, hin.⁴⁴ Die Ablösung der Freiwilligkeit durch einen staatlichen Zwang laufe ferner dem zivilgesellschaftlichen Akt zuwider.⁴⁵ Der Vorschlag von Avenir Suisse aus dem Jahr 2013 erntete die Kritik, er widerspreche dem Effizienzgebot der Ökonomie und sei «wenig liberal».⁴⁶ Reiner Eichenberger, Wirtschaftswissenschaftler, sah in der allgemeinen Dienstpflicht eine Multiplikation der Nachteile einer Wehrpflicht. Entweder würden die vielen Dienstpflichtigen unqualifiziert eingesetzt oder sie müssten während einer langen Zeit ihres Dienstes teuer ausgebildet werden.⁴⁷

Die mögliche Erweiterung der Dienstpflicht auf Frauen ist bislang der einzige Aspekt, welcher in der Öffentlichkeit breiter diskutiert wurde. Für die Schweizerische Offiziersgesellschaft würden Frauen mit ihrem Know-how und ihren Fähigkeiten zu einer Qualitätssteigerung in der Armee beitragen.⁴⁸ Gleichzeitig bedürfe es aber auch eines Kulturwandels und geänderter Rahmenbedingungen.⁴⁹ Verschiedene FDP-Politikerinnen befürworten das Anliegen. Nationalrätin Maja Riniker meinte, man müsse «Chancengleichheit nicht nur einfordern, sondern auch eine Gegenleistung erbringen.»⁵⁰ Die Gegenseite ist politisch breit aufgestellt. Vor dem Hintergrund noch nicht erreichter Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau in verschiedenen Bereichen sei es falsch, den Frauen zunächst weitere

43 Marc Tribelhorn, «Schweizer Milizsystem: Der Staat – das sind wir!», *NZZ*, 31.07.2018.

44 Vgl. Rainer J. Schweizer, «Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Fragen einer allgemeinen Dienstpflicht», in: Karl W. Haltiner et al. (Hrsg.), *Allgemeine Dienstpflicht* (Birmensdorf: Milak, 2007), S. 15–6; Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 74–6; Interview mit Bundesrätin Amherd in diesem Bulletin, siehe S. 18.

45 Nina Fargahi, «Wie retten wir das Milizsystem?», *Aargauer Zeitung*, 31.07.2021.

46 Gerhard Schwarz, «Fronarbeit im Staat», *NZZ*, 18.08.2018.

47 Daniel Szpilman, «Pflicht oder Freiwilligkeit – das ist die Frage», *Tagesanzeiger*, 13.09.2013.

48 Schweizerische Offiziersgesellschaft, «Armee und Fraueninklusion», 31.05.2021.

49 Andrea Kučera, «Das Militär soll auch für Frauen Pflicht werden», *NZZ am Sonntag*, 17.07.2021.

50 *Ebd.*

Pflichten aufzuerlegen. Man würde sie besser mit Anreizen fürs Militär motivieren.⁵¹ Maya Graf, Ständerätin der Grünen, kritisiert, dass Frauen als Lückenfüllerinnen herangezogen würden, um «die hausgemachten Probleme innerhalb des Militärs zu lösen».⁵² Eher prüfenswert wäre das norwegische Modell, wo zwar Frauen und Männer wehrpflichtig sind, aber eine kleinere Armee zielgerichteter rekrutiert, so die Nationalrätin der Sozialdemokraten Priska Seiler Graf.⁵³ Die überparteiliche Frauenorganisation «Alliance F» hat zum Vorschlag indes keine konsolidierte Meinung.⁵⁴

3.3 FAZIT DER AKTUELLEN DEBATTE

Die gegenwärtige Debatte um die allgemeine Dienstpflicht ist jung und daher noch relativ undifferenziert. Sie geht sowohl zu wenig in die Breite als auch in die Tiefe – das Spektrum betroffener Bereiche und deren Wechselbeziehungen sowie die vielen Details und Parameter der Ausgestaltung werden nicht erfasst.

Im aktuellen Diskurs stehen zwei Fragen im Zentrum: Sinn und Zweck des «Diensttuns» und die zukünftige Alimentierung der Sicherheitsorganisationen. BefürworterInnen einer allgemeinen Dienstpflicht versprechen sich durch einen Systemwechsel eine Stärkung des Milizsystems und des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die Gleichbehandlung der Geschlechter und die Sicherung der Bestände in Armee und Bevölkerungsschutz. Damit soll teils sehr breit gefassten sicherheitspolitischen Herausforderungen begegnet werden. Die Gegenseite kritisiert die neuen Pflichten für Frauen und stellt die sinnvolle Beschäftigung der vielen neuen Dienstpflichtigen sowie die Finanzierbarkeit in Frage. Auch die mögliche Unvereinbarkeit mit dem Zwangsarbeitsverbot gemäss EMRK wird vorgebracht. Als widersprüchlich wird das Prinzip, mittels Zwang zu Freiwilligen- respektive Milizarbeit zu motivieren, aufgefasst. Hier endet meist die Diskussion.

Die sich gegenseitig beeinflussenden, aber voneinander unabhängigen Problemstellungen Alimentierung und Sinn und Zweck des Dienst-

51 Jan Flückiger, «Die Zeit ist nicht reif», *NZZ*, 14.07.2016.

52 Anielle Peterhans / Beni Gafner, «Das sagen Sicherheitspolitikerinnen zur Wehrpflicht für Frauen», *Tagesanzeiger*, 19.07.2021.

53 *Ebd.*

54 *Ebd.*

tuns werden indes vermischt. Dies erschwert eine breite konstruktive Diskussion über die Schärfung der sicherheitspolitischen Instrumente und die Zukunft des Milizsystems. Die allgemeine Dienstpflicht stellt *eine* mögliche Weiterentwicklung dar, welche aber gleichzeitig verschiedene neue Spannungsfelder aufwirft. Im komplexen, fein gewobenen Schweizer Dienstpflichtsystem haben punktuelle Anpassungen unmittelbar anderswo Auswirkungen.

4. ANALYSE DER ALLGEMEINEN DIENSTPFLICHT

Im Folgenden vertiefen wir verschiedene Ausprägungen und Auswirkungen einer allgemeinen Dienstpflicht. Die Analyse orientiert sich an einer allgemeinen Dienstpflicht mit Schweizer Eigenheiten und geerbten Elementen aus dem jetzigen System. Wir betrachten drei Dimensionen: eine sicherheitspolitische, eine staats- und gesellschaftspolitische sowie eine wirtschafts- und finanzpolitische. Während Auswirkungen isoliert innerhalb dieser Dimensionen aufgezeigt werden können, müssen letztlich alle gemeinsam in eine Beurteilung einfließen, um Wechselwirkungen und Zielkonflikte aufzuzeigen und eine umfassende politische Güterabwägung zu ermöglichen.

4.1 SICHERHEITSPOLITISCHE DIMENSION

Im jetzigen System gilt ein Primat der Sicherheitspolitik. Zwang dient dazu, eine nationale Reserve für den Konflikt- und Katastrophenfall – in Form der Armee und des Zivilschutzes – bereitzuhalten. Eine allgemeine Dienstpflicht und mit ihr eine Zunahme der Dienstpflichtigen hätte quantitative und qualitative Auswirkungen auf Bestände und die Dienste. Zudem würden ihr im Vergleich zu heute eine andere Logik und ein anderes Sicherheitsverständnis zugrunde liegen.

Bestände: quantitativ und qualitativ

Der entscheidende Faktor zur Ermessung eines möglichen Sicherheitsgewinns durch die allgemeine Dienstpflicht ist, wer und wie viele einen sicherheitsrelevanten Dienst leisten. Als solche gelten heute die Armee und der Zivilschutz. Durch ihre vorgesehenen Bestandesgarantien hätten diese Zugang zu einem doppelt so grossen Rekrutierungspool, da nun auch Frauen herangezogen würden. Dies müsste aber optimal ge-

nutzt werden und die geeigneten Dienstpflichtigen müssten in Armee und Zivilschutz dienen wollen.

Quantitativ würde die allgemeine Dienstpflicht bei Armee und Zivilschutz wenig ändern. Sie würde die Sollbestände nicht beeinflussen, es würde lediglich ein höherer Anteil an Frauen dienen. Die Bestände liessen sich durch die allgemeine Dienstpflicht voraussichtlich sichern, einschliesslich der zu jedem Zeitpunkt verfügbaren Einsatzkräfte. Die durch das VBS eingesetzte Studiengruppe stellte 2016 fest, dass in sicherheitsrelevanten Einsatzorganisationen (Armee, Zivilschutz, Feuerwehr, Polizei) kein Bedarf an höheren Beständen besteht und selbst bei grossen Notlagen die Dienste und privatwirtschaftliche Kapazitäten ausreichen.⁵⁵ Eine allgemeine Dienstpflicht aus Bestandesgründen einzuführen würde ferner bedeuten, faktische oder wahrgenommene Mängel im heutigen Wehrpflichtsystem mit zusätzlichen Dienstleistenden (Frauen) statt mit Anpassungen innerhalb des Systems zu beheben.

Eine Dienstpflicht aus Bestandesgründen einzuführen würde bedeuten, Mängel mit zusätzlichen Dienstleistenden (Frauen) statt Systemanpassungen zu beheben.

Eine allgemeine Dienstpflicht hätte qualitative Auswirkungen auf die Dienstleistung. Vorab würde in der Armee und im Zivilschutz eine Einbindung von Frauen den Zustand (fast) reiner Männerorganisationen, welche gesellschaftliche Wirklichkeiten nicht reflektieren, beenden. Gemischte Teams erbringen bessere Leistungen und seien effizienter und innovativer, erklärte Bundesrätin Amherd mehrfach.⁵⁶ Der Effekt einer allgemeinen Dienstpflicht auf die Motivation der durchschnittlichen dienstleistenden Person ist indes schwer abzuschätzen. Wenn die Armee ihren Nutzen und Sinn nicht aufzeigen könnte, Anreize nicht ausreichen und der Wehrdienst mit seinem rigiden Alltag unattraktiv schiene, müsste eine Balance zwischen der grossen Wahlfreiheit der allgemeinen Dienstpflicht und den garantierten Beständen für Armee und Bevölke-

55 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 89–96.

56 VBS, «Departementschefin Viola Amherd im Interview mit SWISSINT», vbs.admin.ch, 15.01.2020.

rungsschutz gefunden werden. Dies schliesst Zwangsverpflichtungen mittels eines möglichst objektiven Verfahrens ein, beispielsweise dem Los, und würde Fragen hinsichtlich Gerechtigkeit, Effizienz und Legitimität aufwerfen.

Möglicherweise würde die Dienstzeit einer allgemeinen Dienstpflicht verkürzt, weil theoretisch mehr Dienstleistende einge- zogen werden könnten. So wären Begehrlichkeiten denkbar, möglichst viele Dienstleistende durch bestimmte Institutionen wie die Armee zu «schleusen». Die Schwäche des Status quo, sich eher an Jahrgangs- grössen als funktionalen Bedürfnissen auszurichten, würde akzentuiert. Eine mehrheitsfähige allgemeine Dienstpflicht würde vielleicht nur drei bis sechs Monate dauern, gleichwertig für alle Einsatzorganisationen oder, wie heute, mit kürzerer Militärdienstzeit. Dies würde aber den Bedürfnissen in Sicherheitsdiensten, dem zunehmenden Professionalisierungsgrad besonders bei technischen Systemen und einem effizienten Verhältnis von Ausbildungsaufwand und möglicher Einsatzzeit diame- tral zuwiderlaufen. Der mögliche Sicherheitsgewinn einer allgemeinen Dienstpflicht ist damit stark abhängig von ihrer genauen Ausgestaltung.

Sicherheitsverständnis

Bei einem Systemwechsel zur allgemeinen Dienstpflicht würde nur noch eine Minderheit in klassischen Sicherheitsorganisationen dienen. Faktisch würde ein Mehrfaches an Dienstleistenden in Funktionen eingesetzt, die dem Zivildienst entsprechen. Diese sind nicht auf bewaffnete, sondern Ge- fahren im Zivilen und im Umweltbereich und auf das allgemeine Wohl- ergehen der Bevölkerung im Sinne menschlicher Sicherheit ausgerichtet.⁵⁷

Durch einen gleichwertigen Zivildienst würden solche Herausfor- derungen besser abgedeckt. Die absehbare vermehrte Durchlässigkeit zwischen den Diensten dürfte sich erhöhen. Zusätzliche sicherheitsrele- vante Dienstmöglichkeiten wären denkbar wie RettungsschwimmerIn- nen oder RettungshundeführerInnen.⁵⁸ Auslandseinsätze könnten Teil der Dienstpflicht sein und auf diesem Weg dem oft grenzüberschreitenden Charakter von Bedrohungen begegnen. Was heute oftmals als Luxus angesehen wird, könnte verstärkt Ressourcen erhalten: Prävention, bei-

57 Hintergrundgespräch mit Forschenden der Milak, Zürich, 6. Juli 2021.

58 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 8.

spielsweise gegen Naturgefahren durch die Renaturierung von Flüssen oder die Pflege von Wäldern. Ein erweiterter sicherheitspolitischer Nutzen könnte durch einen stärkeren gesellschaftlichen Zusammenhalt, den die allgemeine Dienstpflicht zu fördern versucht, eintreten und durch ein geschärftes Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen.⁵⁹

Diese Ausrichtung auf ein breiteres Spektrum von Gefahren, eine Neuorientierung des Dienstsystems sowie die Gleichwertigkeit der verschiedenen Dienste könnte eine Schärfung der einzelnen Sicherheitsinstrumente mit sich bringen,⁶⁰ ebenso ist aber auch eine Verwässerung ihrer Profile und des Sicherheitsbegriffs denkbar. Viele Tätigkeiten neuer Dienstpflichtigen dürften selbst im weiteren Sinne nicht sicherheitsrelevant, sondern lediglich gesellschaftlich wünschenswert sein. Im Zuge dessen droht auch die Gefahr, verschiedene Herausforderungen zu «versicherunglichen», wodurch sie möglicherweise fehldiagnostiziert oder ihnen mit den falschen Mitteln begegnet wird. Die allgemeine Dienstpflicht würde zudem vermehrt Dienstleistung in Kantonsaufgaben bedeuten. Die Rolle des Bundes würde gegenüber dem heutigen System geschwächt.

4.2 STAATS- UND GESELLSCHAFTSPOLITISCHE DIMENSION

Die zentrale Motivation einer allgemeinen Dienstpflicht ist weder ein sicherheitspolitischer Gewinn noch ein Effizienzargument – vielmehr stehen staats- und gesellschaftspolitische Fragen im Zentrum. Nachfolgend betrachten wir die Aspekte Miliz, Freiwilligkeit und Zwang, die Vereinbarkeit mit dem Zwangsarbeitsverbot, die Gleichstellung sowie die Wehrgerechtigkeit genauer.

Milizsystem, Freiwilligkeit und Zwang

Die Stärkung des Milizsystems ist Kern vieler Begründungen für eine allgemeine Dienstpflicht. Auf individueller Ebene werden die Förderung von Verantwortungs- und Solidaritätsbewusstsein sowie eine soziale und regionale Durchmischung angestrebt, welche gemeinhin mit Miliztätigkeit verbunden werden. Gleichzeitig soll eine allgemeine Dienstpflicht für neben- und ehrenamtliche Tätigkeiten und den Sozial- und Umweltbereich sensibilisieren. Auf staatlicher Ebene wird der Miliz Bür-

59 Hintergrundgespräch mit Vertretung des ServiceCitoyen.ch, Zürich, 24. Juni 2021.

60 Georg Häsler Sansano, «Plädoyer für mehr Selbstbewusstsein», *NZZ*, 30.09.2020.

gernähe, die Orientierung am Gemeinwohl und der Wissenstransfer zwischen Institutionen und Zivilgesellschaft zugeschrieben. Antipole sind Professionalisierung und Staatsausbau. Ein Mehr an Dienstpflichtigen soll die personellen Löcher im Milizsystem stopfen und weiteren gesellschaftlichen Herausforderungen begegnen.

Die Kernfrage ist, ob sich Gemeinsinn über Pflicht entwickeln lässt.⁶¹ Bürgerpflichten können in erzwingbare und nicht erzwingbare Pflichten unterteilt werden. Erstere umfassen beispielsweise die Steuer-

**Die Kernfrage ist,
ob sich Gemeinsinn
 ber Pflicht
entwickeln lässt.**

oder Wehrpflicht, letztere Partizipation, Kooperationsbereitschaft, sozialer Gerechtigkeitssinn und im Schweizer Kontext auch die Übernahme neben- oder ehrenamtlicher Aufgaben. Damit nicht erzwingbare Pflichten erbracht werden, scheint eine gewisse Vertrauensbasis unter den Bürgerinnen und Bürgern vonnöten zu sein, welche auf gemeinsamen Erfahrungen basiert.⁶² Eine solche will die allgemeine Dienstpflicht fördern – auch für Frauen und auch diejenigen, die sich eine freiwillige Tätigkeit aus finanziellen Gründen nicht leisten können.

Die Integrationswirkung des Dienstleistens kann jedoch kritisch hinterfragt werden. Heute leisten bereits vier Fünftel aller Männer einen Dienst, die von vielen diagnostizierte gesellschaftliche Entsolidarisierung schreitet aber trotzdem fort. Entsprechend dieser Argumentation müsste heute insbesondere bei den Frauen ein Mangel an Verantwortungsbewusstsein und Gemeinsinn auszumachen sein. Würden viele ihren Dienst in einem ihnen bereits vertrauten Bereich oder individuell, beispielsweise auf einem Bauernhof, leisten, träfen sie kaum auf Menschen aus anderen Teilen der Gesellschaft.⁶³ Für eine Milizt tigkeit im engeren Sinn könnten am ehesten diejenigen sensibilisiert werden, die effektiv in einer milizm ssig aufgebauten Organisation Dienst leisten.

61 Markus Freitag, «Das Milizsystem: Daten, Fakten, Handlungsfelder», in: Alexandra Perina-Werz / Hilmar Gernet (Hrsg.), *Milizpolitik – Politik der Nähe* (Thun/Gwatt: Werd&Weber Verlag AG, 2019), S. 32.

62 Hubertus Buchstein, «Bürgergesellschaft und B rgerkompetenz», in: Gotthard Breit / Peter Massing (Hrsg.), *Die Rückkehr des Bürgers in die politische Bildung* (Schwalbach: Wochenschau Verlag, 2001), S. 11–27.

63 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 179.

Jedoch hat bisher der Militärdienst – und anscheinend ebenso wenig der boomende Zivildienst – keinen Ansturm auf Feuerwehren und Gemeindeämter ausgelöst.

Die Etablierung eines Beteiligungsimperativs könnte die falsche Antwort auf die richtige Frage sein. Nach liberaler Auffassung hat der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern die grösstmögliche Freiheit zu gewähren.⁶⁴ Zwang rechtfertigt sich höchstens zur Bewältigung von Notlagen und Katastrophen und zur Abwehr von Kriegen. Der Zweck der heutigen Wehrpflicht ist nicht vorrangig, Sinn und Gemeinschaftsgefühl zu stiften. Bei der allgemeinen Dienstpflicht würde gemeinschaftliche Solidarität mittels des Ausbaus staatlicher Strukturen auf Kosten individueller Freiheit erzwungen.⁶⁵ Vielleicht auch weil die allgemeine Dienstpflicht mit der Erbringung von Zwangsdienstleistungen anstelle möglicher Markt- und Staatsleistungen der Logik totalitärer Staaten entspricht, existiert diese bis heute in keiner einzigen Demokratie. Umgekehrt wird in republikanischer Tradition argumentiert, dass Zwang nicht mit Pflicht gleichzusetzen sei. In einem demokratischen Staat werden Pflichten diskutiert und nur bei einem allfälligen Konsens übernommen. Zwang hingegen erfolgt ohne Einsicht und wird von staatlicher Stelle durchgesetzt.⁶⁶ Eine Volksabstimmung könnte einen neuen Konsens bezüglich erwünschter Pflichten herstellen.⁶⁷

Rechtlicher Aspekt

Es stellt sich die Frage, inwieweit der Staat die Arbeitskraft eines Menschen in Anspruch nehmen darf, ohne das menschenrechtliche Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit gemäss der EMRK zu verletzen.⁶⁸ Von diesem sind vier Tatbestände ausgenommen: Arbeiten im Freiheitsentzug, militärische Dienstleistungen und Ersatzdienst, Notstands- und Katastrophendienste sowie übliche Bürgerpflichten. Bei einer allgemeinen Dienstpflicht wäre unklar, ob die neu mit Militärdienst und Zivil-

64 Haltiner, *Allgemeine Dienst- statt Wehrpflicht*, 10.

65 *Ebd.*

66 Birthe Homann / Daniel Benz, «Bürgerdienst», *Beobachter*, 08.04.2020.

67 Hintergrundgespräch mit Vertretung des ServiceCitoyen.ch, Zürich, 24. Juni 2021.

68 Bernhard Waldmann, «Allgemeine Dienstpflicht: Im Spannungsfeld zum Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit», in: *AJP/PJA* 12/2020, S. 1598.

schutz gleichgestellten, heute unter dem Zivildienst zusammengefassten und allenfalls neu hinzukommenden Einsatzbereiche immer noch durch einen Ausnahmetatbestand abgedeckt würden. Das Bundesamt für Justiz und der Rechtsdienst des VBS sahen dies vor fünf Jahren als nicht gegeben.⁶⁹ Ein solches Verständnis überwiegt auch in der Wissenschaft.⁷⁰

Anderer Auffassung ist eine Ende 2020 veröffentlichte Studie der Universität Freiburg. Der Ausnahmetatbestand der «üblichen Bürgerpflichten» könne im Kontext der Schweizer Miliztradition und gestützt auf einen Volksentscheid breit interpretiert werden, sofern der völkerrechtliche Rahmen gemäss heutigen Verhältnissen ausgelegt und fortgebildet werde.⁷¹ Eine unabhängig durchgeführte Machbarkeitsstudie müsste letztlich klären, ob das Spannungsfeld mit einer Rechtsinterpretation lösbar sein könnte.

Gleichstellung

Bei einer allgemeinen Dienstpflicht wäre die Ungleichbehandlung der Geschlechter behoben und der Gleichstellungsartikel⁷² der Verfassung im Dienstpflichtsystem vollständig umgesetzt. Die heute nur für Schweizer Männer geltende Militär- und Schutzdienstpflicht ist historisch auf die generell hohen körperlichen Anforderungen und auf geschlechtsspezifische Rollenbilder zurückzuführen.⁷³ Doch Frauen können seit 2004 in allen Armeefunktionen freiwillig Dienst leisten und die Feuerwehrdienstpflicht gilt gar seit 1986 universell.⁷⁴ Gesellschaftspolitisch erscheint eine rein männliche Militär- und Schutzdienstpflicht als ein Relikt. Im Nachgang soll auf die mit einer Dienstpflicht für Frauen und Personen jeglicher Geschlechtsidentitäten verbundenen Chancen, die notwendigen begleitenden Massnahmen und damit einhergehenden Herausforderungen eingegangen werden.

69 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 163.

70 Waldmann, *Allgemeine Dienstpflicht*, 1607.

71 *Ebd.*, 1612.

72 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101), Art. 8 Abs. 2 und 3.

73 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 76.

74 Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Band 88 (1987), E. 2, S.418.

Einer Dienstpflicht für Frauen müssten strukturelle Anpassungen besonders der militärischen Rahmenbedingungen und ein Kulturwandel vorausgehen beziehungsweise diese begleiten. Dies dürfte einer traditionsorientierten Institution wie der Armee nicht immer leichtfallen. Die Hürden, um heute als Frau oder diversgeschlechtliche – beispielsweise non-binäre oder genderqueere – Person Militärdienst zu leisten, sind hoch. Dies schaffe Ungleichheit und könne zu Ausgrenzung führen.⁷⁵ Aus diesem Grund drängen sich Massnahmen bei der Infrastruktur, Ausrüstung, Führung, Ausbildung, Kultur, Sprache, Anreizen und der Flexibilität auf. In Norwegen quittierte kurz nach der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht jede fünfte Frau den Dienst wegen Mobbing oder sexueller Belästigung.⁷⁶ Die kürzlich vom VBS vorgeschlagene Anlaufstelle für Frauen und angestossene externe Studien wären erste Schritte in Richtung absolute Nulltoleranz bei Diskriminierung und Sexismus.⁷⁷ Je tiefer der künftige Frauenanteil, desto herausfordernder dürfte sich indes die umfassende Anpassung der Rahmenbedingungen gestalten.

**Gesellschaftspolitisch
erscheint eine rein
männliche Militär- und
Schutzdienstpflicht
als ein Relikt.**

Gemeinsames Dienstleisten von Mann und Frau könnte Gleichstellung auf einer Ebene erwirken, die nicht via Gesetz geregelt werden und zu der die Wehrpflicht für Männer nicht beitragen kann. Erfahrungen aus Norwegen zeigen beispielsweise, dass gemischte Schlafräume Teammentalität und Toleranz fördern.⁷⁸ Ein durchmisches Militär könnte somit zum Abbau von Stereotypen beitragen und gegenseitiges Verständnis und Respekt fördern. Sicherheit könnte breiter gedacht und das Gestaltungspotenzial der Frauen in Sicherheitspolitik und -organisationen erhöht werden. Umgekehrt würde die vorwiegend durch Frauen

75 Hintergrundgespräch mit Vertretung des ServiceCitoyen.ch, Zürich, 24. Juni 2021.

76 Yannick Wiget, «Warum Frauen die Armee besser machen», *Tagesanzeiger*, 07.07.2016.

77 Arbeitsgruppe Frauen in der Armee, «Erhöhung des Frauenanteils in der Armee», *Generalsekretariat VBS*, März 2021; Martin Stoll, «Bedroht, belästigt und gemobbt», *Tagesanzeiger*, 26.09.2021.

78 Beate Sletvold Øistad, «Is the Norwegian military ready for female soldiers?», *Sciencenorway*, 23.07.2015.

ausgeübte Pflege- und Betreuungsarbeit durch die Gleichstellung des Zivildienstes mit dem Militärdienst besser anerkannt.

Eine weitere Dimension in der Gleichstellungsdebatte stellt der Einbezug niedergelassener Ausländerinnen und Ausländer in eine allgemeine Dienstpflicht – ausgenommen des Militärdienstes – dar. Davon betroffen wären rund 16 Prozent der Wohnbevölkerung in der Schweiz.⁷⁹

Ihre Einbindung entspräche dem Grundgedanken einer allgemeinen Dienstpflicht und könnte gemäss BefürworterInnen eine integrative Wirkung entfalten. Zugleich würde eine Inländerdiskriminierung vermindert, die sich insbesondere mit der fortschreitenden Globalisierung, wachsender internationaler Mobilität und Wettbewerbsintensität akzentuiert.⁸⁰

**Gemeinsames
Dienstleistende könnte
Gleichstellung auf
einer Ebene erwirken,
die nicht via Gesetz
geregelt werden kann.**

Blieben jedoch AusländerInnen der Schweiz aufgrund einer neuen Dienstpflicht eher fern, könnten sich wirtschaftliche Nachteile für die Schweiz ergeben.

Aus juristischer Sicht besteht keine direkte Veranlassung für eine Ausweitung der Dienstpflicht, da ausländische nicht über dieselben Bürgerrechte wie schweizerische Staatsangehörige verfügen.⁸¹ Im Umkehrschluss müsste eine Erweiterung der Bürgerpflichten mit der Erteilung von Stimm- und Wahlrechten einhergehen. Dieses stark polarisierende Thema dürfte die Frage der Ausweitung einer allgemeinen Dienstpflicht auf AusländerInnen zum Nebenschauplatz werden lassen.

(Wehr-)Gerechtigkeit

Oft wird eine mangelnde Wehrgerechtigkeit im politischen Diskurs kritisiert, ohne dass dies spezifiziert würde.⁸² Verschiedene Aspekte des Dienstpflichtsystems werden problematisiert: Zu wenige Männer leisten

79 Staatssekretariat für Migration, «Ausländerstatistik Mai 2021», sem.admin.ch, 2021.

80 Reiner Eichenberger, «Freiwillige Miliz statt Dienst- und Wehrpflicht – Eine ökonomische Betrachtung», in: Karl W. Haltiner et al. (Hrsg.), *Allgemeine Dienstpflicht* (Birmensdorf: Milak, 2007), S. 25

81 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 85.

82 *Ebd.*, 80.

Militärdienst, zu viele wechseln in den Zivildienst oder zu viele drücken sich gänzlich. Der Einbezug von Frauen spielt meist eine untergeordnete Rolle. Gemäss dem Bundesrat ist Wehrgerechtigkeit erzielt, wenn objektive Kriterien darüber entscheiden, wer welchen Dienst leistet, wenn möglichst viele effektiv dienen und dabei nach Massgabe ihrer Leistungsfähigkeit möglichst denselben Belastungen ausgesetzt sind.⁸³ Hinzu kommt der Ausgleich zwischen Dienstleistenden und Untauglichen durch eine Wehrpflichtersatzabgabe.

In der öffentlichen Debatte wird in erster Linie der Rückgang an Dienstleistenden in der Armee moniert, auch im Kontext hoher Abgänge in den Zivildienst. 2019 trat beispielsweise «lediglich» die Hälfte aller Männer die Rekrutenschule an.⁸⁴ Ein Fünftel war dienstuntauglich. Die Erfüllung von Wehrgerechtigkeit hängt jedoch weniger von genauen Richtwerten als vielmehr von gesellschaftlichen und sicherheitspolitischen Erwartungen ab. Mit dem Abbau des Massenheeres passte sich ihre Interpretation beispielsweise den neuen Armeebeständen an. Es ist eine Frage politischer Würdigung, ob Systemversagen vorliegt oder die Zahlen gesellschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Realitäten entsprechen.⁸⁵

Im politischen Diskurs geht es weniger um eine absolute Wehrgerechtigkeit als darum, dass gerade so viele Militärdienst leisten, um die aktuellen Bestandsgrössen der Armee zu sichern.⁸⁶ Lügen die Tauglichkeits- und Dienstleistungsquoten bei 100 Prozent, hätte die Armee mit Überbeständen zu kämpfen und müsste zum Ausgleich die Dienstleistungsdauer verkürzen. Das wäre militärisch dysfunktional.

Die allgemeine Dienstpflicht würde in Bezug auf die Männer wenig zur Wehrgerechtigkeit beitragen: 2019 leisteten 78 Prozent der Männer entweder Militär-, Zivildienst oder Zivilschutz.⁸⁷ Würden von einer allgemeinen Dienstpflicht auch Frauen und eventuell AusländerInnen

83 Bundesrat, *Botschaft zur Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht»*, BBl 2012 8285, 16.10.2012, S. 8302.

84 Salomé Müller, «Warum ein Dienst für alle plötzlich nicht mehr unmöglich scheint», *Tagesanzeiger*, 18.09.2020.

85 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 82.

86 Siehe beispielsweise FDP-Liberale Fraktion, *Bürgerinnen- und Bürgerdienst*.

87 Müller, *Warum ein Dienst für alle plötzlich nicht mehr unmöglich scheint*.

erfasst, wäre der Wehrgerechtigkeit im Sinne, dass über die gesamte Schweizer Bevölkerung hinweg möglichst alle durch das Dienstpflichtsystem gleich belastet werden, hingegen viel stärker Rechnung getragen als heute.

4.3 WIRTSCHAFTS- UND FINANZPOLITISCHE DIMENSION

Die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht wirft Spannungsfelder hinsichtlich wirtschaftlicher Effizienz und Effektivität auf. Sie hätte zum einen direkte Kosten für den Staat und einen entsprechenden Finanzierungsbedarf zur Folge; zum anderen indirekte Kosten, Opportunitätskosten für Dienstleistende und Auswirkungen auf den (Arbeits-) Markt. Doch mögliche Gewinne gehen auch über die ökonomische Lehre hinaus.

Direkte Kosten

Sowohl die nötige Systemumstellung wie -durchführung kostet. Diese Kosten sind im Rahmen dieser Analyse nicht bezifferbar, aber im Verhältnis grob abschätzbar. Die meisten Stimmen und Berichte gehen davon aus, dass bei doppelt so vielen Dienstpflichtigen eine allgemeine Dienstpflicht total mehr Dienstage beinhaltet und wesentlich mehr kostet als das heutige System.⁸⁸ Alle Vorschläge sehen eine Entschädigung Dienstpflichtiger vor, vermutlich im Ausmass heutiger Dienstleistender.⁸⁹ Die Umstellung dürfte aufwändig, aber handhabbar sein. Die Rekrutierung von rund 90 000 Dienstpflichtigen pro Jahr würde mindestens doppelt so viel kosten wie heute.⁹⁰ Die Ausgaben für ihre Ausrüstung dürften bei gleichbleibenden Armeebeständen und Dienstzeit in geringerem Masse steigen, da Armeeingehörige diesbezüglich am kostenintensivsten sind.⁹¹ Zusatzkosten für Frauen in der Armee, beispielsweise bezüglich Infrastruktur wie die gern genannten getrennten Duschräume, dürften grösstenteils einmalig und im Verhältnis vernachlässigbar sein.

88 SKAD, *Schlussbericht*, 66; Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 162; Eichenberger, *Freiwillige Miliz statt Dienst- und Wehrpflicht*, 24.

89 Ausnahmen sind denkbar, beispielsweise könnten Betreuungs- und Pflegetätigkeiten in der Familie oder Milizpolitik als Dienstage gelten (vgl. Schellenbauer, *Neudefinition des Milizprinzips*, 297), aber in einem differenzierten System ohne Entschädigung bleiben.

90 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 155–60.

91 Hintergrundgespräch mit Vertretung des ServiceCitoyen.ch, Zürich, 24. Juni 2021.

Die Ausbildung und administrative Verwaltung von Dienstpflichtigen erfordert in allen Diensten mehr professionelles Personal, wohl einige hundert⁹², weil nur teilweise aus der Miliz rekrutierbar. Der heutige Zivildienst dürfte einen Anhaltspunkt bezüglich der Höhe dieses Aufwands bieten. Der Löwenanteil der Zunahme an Dienstleistenden würde in Tätigkeiten des Zivildiensts anfallen. Zivildienstleistende sind recht selbstständig, indem sie sich selbst bei Einsatzorganisationen bewerben. Heutige Zivildienstleistende tun dies jedoch freiwillig – Dienstpflichtigen dürfte im Schnitt weniger Eigenregie zugetraut werden.⁹³ Zudem dürfte der Anteil der Unmotivierten, möglicher «Störenfriede», steigen, was höhere Aufwände für ihre Sanktionierung und Disziplinierung zur Folge hätte.⁹⁴ Der hohe Grad an Wahlfreiheit könnte ferner bedeuten, dass Wechsel zwischen den Diensten vereinfacht wären, was einen erhöhten Verwaltungsaufwand mit sich brächte.

Einnahmen, Finanzierung, indirekte Kosten

Auf der Einnahmenseite sinken könnte die Ersatzabgabe Nicht-Dienstleistender, heute rund CHF 150 Millionen pro Jahr, da die allgemeine Dienstpflicht zum Ziel hat, dass alle Dienst leisten.⁹⁵ Weiter zahlen die Einsatzorganisationen für Zivildienstleistende einen Kostenbeitrag. Wie heute wird dies den Einsatz zusätzlicher Dienstleistender im Rahmen einer Dienstpflicht «verbilligen».

Eine zentrale Herausforderung wird nicht nur die Höhe der Kosten, sondern auch deren Verteilung sein. Besonders Zivildienstleistende werden Aufgaben übernehmen, die nicht Bundesaufgaben, sondern Kantons-, Gemeinde- oder privatwirtschaftliche Aufgaben sind. Entsprechend wird umstritten sein, wer für die Einsätze aufkommt. Je nachdem, wie die Mittel erhoben werden – auf welcher Staatsebene und durch welche Steu-

Eine zentrale Herausforderung wird nicht nur die Höhe der Kosten, sondern auch deren Verteilung sein.

92 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 162.

93 Weigelt, *Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht*, 21.

94 Hintergrundgespräch mit Forschenden der Milak, Zürich, 6. Juli 2021.

95 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 162.

ern, beispielsweise auf Einkommen, Kapital oder Konsum –, tragen verschiedene Bevölkerungsgruppen grössere oder kleinere Lasten. Ein wichtiger Punkt liegt indes auf der Hand: Der grösste Lastenzuwachs im Sinne einer finanziellen und zeitlichen Verpflichtung fällt bei den Frauen an.

Abgesehen von einer höheren Steuerbelastung erwachsen für die einzelnen Dienstpflichtigen Opportunitätskosten. Ein Einsatz im Rahmen einer Dienstpflicht verzögert Ausbildungen und bedingt ein Aussetzen bezahlter Lohnarbeit auf dem freien Markt, auch von gefragten SpezialistInnen. Solche Belastungen fallen in der Summe auch für die Wirtschaft allgemein an, die in Konkurrenz mit dem Ausland steht. Dies wirft Fragen nach der Effizienz und der Marktneutralität einer Dienstpflicht auf.

Effizienz- und Marktneutralitätsgebot

Die zwei fundamentalen Fragen nach der Effizienz der allgemeinen Dienstpflicht sind: Besteht ein Bedarf an so vielen zusätzlichen Dienstpflichtigen, besonders einer veranschlagten Versechsfachung⁹⁶ der Anzahl Zivildienstleistender? Und sind diese Dienstpflichtigen für ihre Tätigkeiten grundsätzlich geeignet und nützlich? Viele Dienstpflichtige dürften eingesetzt werden, wo Nachfrage und Bedarf nach ihrem Einsatz besteht, wengleich nicht unbedingt nach ökonomischen Effizienzkriterien; andere, wo bereits ein Markt existiert. Im Konsultationsprozess für die 2021 ausgearbeiteten Berichte zur Alimentierung und zukünftigen Dienstmodellen ergab sich, dass beispielsweise Spitäler rund einen Drittel mehr Dienstpflichtige einsetzen könnten.

Abgesehen von Armee und Zivilschutz würden Dienstpflichtige primär gemäss ihrer Neigung und nicht ihrer Eignung eingesetzt.⁹⁷ Dies widerspricht dem ökonomischen Effizienzgebot. Würden sie vorrangig gemäss ihrer Eignung eingesetzt, brähe dies nicht nur mit der Wahlfreiheit, sondern auch mit dem Ziel, dass Dienstpflichtige neue Tätigkeiten und Gesellschaftsbereiche erfahren sollen. Bereits oben angesprochen wurde die Frage nach einem effizienten Verhältnis zwischen Ausbildungs- und Einsatzzeit. Die effizienteste Zeit des jetzigen Wehr-

96 Gafner/Häffiger, *Bürgerinnenpflicht oder Norweger Modell*.

97 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 179.

und Schutzdienstes ist ohnehin diejenige des Nicht-Dienstes, in der ausgebildete Dienstpflichtige ihrem zivilen Leben nachgehen und für den Notfall einberufbar wären, mit entsprechend geringen Opportunitätskosten.⁹⁸ Dies spräche für wenige Dienstleistende, die lange eingeteilt bleiben – ein Gegensatz zum jetzigen System und, noch extremer, zur allgemeinen Dienstpflicht.

Weiter hätte eine allgemeine Dienstpflicht Auswirkungen auf bestehende Märkte. Besonders im sozialen und im Umweltbereich und in Tätigkeiten mit niedriger Qualifikation, wo die Mehrzahl der neuen Dienstpflichtigen eingesetzt würde, konkurrieren diese überdurchschnittlich mit Frauen und Ausländern. Darüber hinaus könnten gewisse dieser Tätigkeiten entprofessionalisiert und abgewertet werden, wenn sie – plakativ gesagt – auch von kaum ausgebildeten Dienstpflichtigen ausgeführt würden.⁹⁹

Grenzen des Marktes

Verschiedene Abwägungen zur allgemeinen Dienstpflicht betreffen immaterielle Erträge gegenüber materiellen Kosten. Damit werden Punkte berührt, welche die Grenzen der Ökonomie sprengen. Im privatwirtschaftlich organisierten, wettbewerbsorientierten Gesundheits- und Pflegesystem beispielsweise werden heute grob dargestellt nur essenzielle Leistungen erbracht; einige wünschenswerte ferner von Freiwilligen. Die Betreuung von Betagten oder Behinderten erbringt jedoch gesellschaftlichen Mehrwert und kann den Sozialstaat entlasten.¹⁰⁰ Ein ähnlicher Effekt könnte sich beispielsweise durch die ausserschulische Betreuung von Schulkindern ergeben, was Eltern – und faktisch besonders Frauen – die Arbeitstätigkeit erleichtert.

Dienstpflichtige nach ihrer Neigung denn nach ihrer Eignung zu rekrutieren, kann zudem verborgene Talente freisetzen, Silos durchbrechen und den Gedanken des gesellschaftlichen Austausches und Eintauchens realisieren – beispielsweise wenn ein Fahrzeugmechaniker nicht als ebensolcher in der Armee, sondern als Pflegehilfskraft seine Dienstpflicht erfüllt. Ferner wurden im Bereich Sicherheitspolitik mögliche

98 Eichenberger, *Freiwillige Miliz statt Dienst- und Wehrpflicht*, 24.

99 Hintergrundgespräch mit Forschenden der Milak, Zürich, 6. Juli 2021.

100 Schweizer, *Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Fragen einer allgemeinen Dienstpflicht*, 14.

Einsätze zur Gefahrenprävention erwähnt. Für diese besteht oft kein funktionierender Markt, der eher auf die Behebung von Schäden ausgelegt ist, statt auf deren Verhinderung.¹⁰¹ Präventionsanstrengungen – von Katastrophen und Konflikten im In- und Ausland – könnten einen gesamtwirtschaftlichen Gewinn bedeuten, sofern sie effizient umgesetzt werden. Oftmals machen hierbei ökonomische Kosten-Nutzen-Rechnungen an Landesgrenzen halt. Eine Gesamtrechnung müsste allfällige Effekte und Einsätze im Ausland im Rahmen einer Dienstpflicht und entsprechenden Nutzen – im Sinn von Konfliktprävention, Entwicklungszusammenarbeit oder Imagegewinn für die Schweiz – einbeziehen.

5. ALLGEMEINE DIENSTPFLICHT: EINE POLITISCHE GÜTERABWÄGUNG

Wird in ein, zwei Jahrzehnten (fast) jede Schweizerin, jeder Schweizer eines Jahrgangs einen Dienst von insgesamt vielleicht einem halben bis zu einem ganzen Jahr leisten, wahlweise bei Armee, Zivilschutz oder – für die Mehrheit zutreffend – in einer Art Zivildienst? Die Frage stellt sich zunehmend konkret, denn die gegenwärtig noch junge und undifferenzierte Debatte über eine allgemeine Dienstpflicht könnte es aufgrund einer absehbaren Volksabstimmung bald in die breitere Öffentlichkeit schaffen. Die allgemeine Dienstpflicht bewegt sich in verschiedenen Spannungsfeldern. Zugleich wird sie als Lösungsansatz für zwei Problemstellungen herangezogen, namentlich Sinn und Zweck des «Diensttuns» sowie die Alimenterung der Armee und des Bevölkerungsschutzes.

Eine allgemeine Dienstpflicht würde aufgrund ihrer staats- und gesellschaftspolitischen Ausrichtung einen Paradigmenwechsel zur heutigen Wehrpflicht für Männer darstellen. Das Engagement möglichst vieler für das Wohl aller steht im Vordergrund. Dadurch sollen das Schweizer Milizsystem weiterentwickelt und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden. Die Idee wirft jedoch auch viele neue Problemstellungen auf. Weil Ausprägungen, Machbarkeit, Kosten und Nutzen einer allgemeinen Dienstpflicht – und die Bewertung der Ausgangslage, des heutigen Systems – umstritten sind, ist keine simple Einteilung in Pro- und Kontra-Argumente möglich. Die obige Dar-

101 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 94.

stellung verdeutlichte, dass Abwägungen oft schwierig sind, komplexe Abhängigkeiten bestehen und Vor- und Nachteile nahe beieinander liegen können.

Aus *sicherheitspolitischer* Sicht könnten bei optimaler Dienstausgestaltung das Sicherheitsverständnis erweitert und der Gesundheits-, Sozial- und Umweltbereich gestärkt werden – gleichzeitig ist aber dadurch auch eine Verwässerung des Sicherheitsbegriffs denkbar. Der Einbezug der Frauen würde für die Armee einen qualitativen Mehrwert darstellen und die gesellschaftlich überholte Idee beenden, Sicherheit ausschliesslich männlich zu denken. Die Wahlfreiheit und Gleichwertigkeit könnten Zivilschutz und Zivildienst gegenüber der Armee stärken. Diese würde ihren Vorrang behalten und ihren Rekrutierungspool verdoppeln. Die Armee, deren Zweck per Definition nicht die Sinnstiftung sein kann, stünde aber in ungleicher Konkurrenz mit den anderen Diensten, um genug und geeignete RekrutInnen anzuziehen. *Staats- und gesellschaftspolitisch* verwirklicht eine allgemeine Dienstpflicht die verfassungsmässige Gleichstellung der Geschlechter. Durch die Ausweitung der Dienstpflicht auf Frauen wird der (Wehr-)Gerechtigkeit stärker Rechnung getragen als heute und der Einbezug von AusländerInnen könnte integrierend wirken. Die Effekte auf den nationalen Zusammenhalt und das Milizsystem sind indes schwer abzuschätzen. Gleichzeitig bewegt sich das System in einem rechtlichen Spannungsfeld mit dem Zwangsarbeitsverbot. *Wirtschafts- und finanzpolitisch* generiert eine allgemeine Dienstpflicht signifikante Mehrkosten. Deren Verteilung dürfte politische Grabenkämpfe auslösen. Zudem ist unklar, ob ein Bedarf für das Mehr an Dienstpflichtigen besteht und diese effizient eingesetzt werden könnten, ohne zu stark mit bestehenden Märkten zu konkurrieren. Durch die Abkehr von rein ökonomischen Effizienzkriterien würden indes nicht-essenzielle, aber möglicherweise trotzdem wünschbare Leistungen erbracht.

Eine alle Dimensionen umfassende Beurteilung bedingt eine politische Güterabwägung, denn innerhalb und zwischen diesen entstehen Zielkonflikte. Bei einem Fokus auf staatspolitischen Aspekten treten beispielsweise ökonomische Effizienzkriterien in den Hintergrund, und umgekehrt. Oftmals müssen mögliche immaterielle Gewinne mit materiellen Kosten verglichen werden. Die Grundsatzfrage verbunden mit der allgemeinen Dienstpflicht lautet, welchen Zweck das Dienstpflicht-

system erfüllen soll und ob die Ausweitung von Zwang dadurch gerechtfertigt ist. Die Diskussion ist eng mit politischen Menschenbildern und Vorstellungen über das Verhältnis zwischen BürgerInnen und Staat verknüpft und wird dadurch erschwert, dass hinsichtlich der Problemstellungen, welchen ein Systemwechsel begegnen soll, kein Konsens besteht.

Die allgemeine Dienstpflicht kann aus unserer Sicht als «Maximalpaket» mit relativ schwer abschätzbaren Folgen charakterisiert werden – auch aufgrund der grossen Bandbreite an Möglichkeiten, sie auszugestalten. Ob sie ihre zentralen gesellschafts- und staatspolitischen Ziel-

Eine alle Dimensionen umfassende Beurteilung bedingt eine politische Güterabwägung, denn es entstehen Zielkonflikte.

setzungen zu erreichen vermag, ist unklar. Sie dürfte dazu aber eher ein ineffizientes System sein. Es bleibt damit auch offen, ob sie gegenüber dem jetzigen System mit seinen Mängeln netto ein Gewinn wäre.

Anreizsysteme und organisatorische

Anpassungen könnten effektiver und effizienter zur Stärkung des Milizsystems sein als ein umfassender Ausbau staatlicher Mittel, ohne am Grundpfeiler der Miliz – der Nebenberuflichkeit – rütteln zu müssen.¹⁰²

Ein freiwilliger Zivildienst würde jungen Menschen ohne Zwang die Chance bieten, sich für das Gemeinwohl zu engagieren. Die Gleichstellung der Geschlechter im Dienstpflichtsystem könnte beispielsweise auch mit dem Modell Norwegen – einer stark auf Bedarf ausgerichteten universellen Wehrpflicht, in der aber nur eine Minderheit effektiv dient – erreicht werden. Eine allgemeine Dienstpflicht nur im Hinblick auf die prognostizierten Alimentierungsprobleme in Armee und Bevölkerungsschutz einzuführen, schösse aus unserer Sicht über das Ziel hinaus. Im aktuellen Dienstmodell hätte man mit der Erhöhung der Dienstzeit einen relativ einfachen Hebel, um die Bestände zu sichern. Im unteralimentierten Zivilschutz werden gegenwärtig jährlich nur die Hälfte der Pflichtigen zu durchschnittlich sechs Tagen aufgeboten.¹⁰³

Letztlich wird nur eine Debatte zu einer möglichen allgemeinen Dienstpflicht, welche ein solches Modell mit Schweizer Eigenheiten greifbar macht, der Komplexität, dem Facettenreichtum und den wech-

102 Freitag, *Das Milizsystem: Daten, Fakten, Handlungsfelder*, 31–45.

103 Studiengruppe Dienstpflichtsystem, *Bericht*, 44.

selseitigen Verknüpfungen des Themas gerecht. Eine politische Güterabwägung ist einzig auf diesem Weg möglich. Entsprechend wichtig ist Orientierungswissen im Meer der derzeitigen sich oft widersprechenden Plädoyers. Eine solche Debatte erlaubt zugleich eine Diskussion gesellschaftlicher Werte, bürgerlicher Pflichten, Auffassungen von Sicherheit und die Hinterfragung des aktuellen Wehrpflichtsystems, welcher sich eine partizipative Demokratie regelmässig stellen sollte.

DIE SCHWEIZ ALS MITGESTALTERIN DES DIGITALEN RAUMS

Von Julian Kamasa

Der digitale Raum ist zu einem Politikraum wie Boden, Meer, Luft und Weltall geworden, wo aber privatwirtschaftliche Akteure eine dominante Rolle spielen. Auch er wird vom Grossmächterwettbewerb erfasst. Die Schweiz, für die ein offener, freier und regelbasierter digitaler Raum essenziell ist, steht vor der zentralen Herausforderung, in einem wenig erschlossenen, neuartigen Politikfeld die eigenen Werte und aussenpolitische Handlungsspielräume zu wahren. Die Strategie Digitalausserpolitik 2021–2024 liefert nützliche Leitlinien in dieser Hinsicht.

1. EINLEITUNG

Der digitale Raum¹ hat sich bis anhin verhältnismässig schnell auf zahlreiche Lebensbereiche ausgedehnt und ebenso dynamisch weiterentwickelt. Seine Schnelllebigkeit unterscheidet ihn von nicht-digitalen Räumen wie dem Boden, der See, der Luft und dem Weltall. Schien der digitale Raum lange nicht als politische Arena, hat sich dies in den letzten zehn Jahren sowohl in demokratischen als auch in nicht-demokratischen politischen Systemen stark geändert. Während in Ersteren die freie Meinungsäusserung auch im Digitalen gewährleistet ist, trifft dies bei Letzteren immer weniger zu. Folglich nimmt das Gefälle zwischen auf Offenheit basierten und geschlossenen, staatlich kontrollierten Datenräumen zu. Die Kontrahenten USA und China verkörpern die beiden grundverschiedenen politischen Systeme. Neue Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) als technische Errungenschaft

1 Begriffe wie «Cyberraum» und «digitaler Raum» werden oft synonym verwendet und lassen sich schwer voneinander abgrenzen, da oft das gleiche gemeint wird. «Cyber» wird oftmals eher im sicherheits- und verteidigungspolitischen Kontext verwendet (Cybersicherheit, -angriff, -abwehr, -vorfall). Da sich der vorliegende Beitrag im aussenpolitischen Kontext bewegt, wird daher konsequent der Begriff «digitaler Raum» verwendet. Siehe auch: Jovan Kurbalija, «Different prefixes, same meaning: cyber, digital, net, online, virtual, e-», *DiploFoundation*, 17.04.2015.

spielen inmitten dieses Grossmächte Wettbewerbs eine wichtige Rolle, da sie auch als Indikator einer angeblichen Überlegenheit des einen politischen Systems über das jeweils andere wahrgenommen werden.

Ungeachtet ihrer unterschiedlichen politischen Grundorientierung beschäftigt die zunehmende Dominanz einiger weniger Technologieunternehmen beide politische Systeme – wenn auch mit unterschiedlichen Vorzeichen. Während Regulierungsbestrebungen in Demokratien primär darauf abzielen, die individuelle Freiheit und Kontrolle über persönliche Daten zu gewährleisten, regulieren autokratische Systeme Technologiekonzerne, um sie und die dazugehörigen Daten jeweiliger Nutzerinnen und Nutzer stärker staatlich zu kontrollieren. Die Regulierung von Technologieplattformen ist somit in zahlreichen Staaten ein wichtiger innen- und aussenpolitischer Agendapunkt. Dies, weil einzelne Technologieunternehmen eine Macht erringen, die zu oligopolistischen Strukturen² führt. Diese Marktmacht nutzen einige dominante Firmen, um Normen und Standards setzen zu können, was grosse Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft hat. Dies ist demokratisch legitimierten wie auch autokratischen Regierungen ein Dorn im Auge, wengleich die Ursachen dafür unterschiedlicher Natur sind. Da Technologieunternehmen im digitalen Raum in anderen Geschwindigkeiten operieren als die Diplomatie, reagieren Staaten eher als zu agieren. Der Mangel eines Forums, wo ein konstruktiver Austausch zwischen staatlichen und privaten Akteuren stattfinden könnte, ist daher eine weitere Herausforderung.

Diese globalen Entwicklungen fordern die Schweiz insofern heraus, als ein regelbasierter, freier und offener digitaler Raum für einen demokratischen, global vernetzten Staat und innovativen Wirtschaftsstandort zentral ist. Wenn in einem globalen Umfeld das Recht des Stärkeren gilt, sind kleinere Staaten benachteiligt. Für die Schweiz ist es somit im ureigenen Interesse, die Universalität ausgearbeiteter internationaler Regeln zu betonen. Dies hat sie auf UNO-Ebene vor allem bei der Ausarbeitung von Normen für das Staatenverhalten im digitalen Raum gemacht. Darüber hinaus bietet die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) veröffentlichte «Strategie Di-

2 Ein Oligopol ist eine Marktform, in welcher der Markt von wenigen Grossunternehmen dominiert wird.

gitalausserpolitik 2021–2024» eine Auslegeordnung für ein verstärktes Engagement der Schweiz im In- und Ausland.³ Konkret betont das Papier die Förderung von Genf als Standort für globale Fragen digitaler Gouvernanz. Dieses Bestreben reiht sich in wissenschaftliche Beiträge ein, welche bereits 2019 die Idee von Genf als neutrales Drehkreuz für Künstliche Intelligenz (KI) ins Spiel brachten.⁴ Daneben soll die Schweiz bei digitalen Fragen als Brückenbauerin Akzente setzen und sich gleichzeitig für einen offenen, regelbasierten und transparenten digitalen Raum einsetzen. Bern wird sich in diesem Bereich mit sehr komplexen Herausforderungen wie dem sich intensivierenden Grossmächte Wettbewerb und einer damit verbundenen geopolitischen Polarisierung konfrontiert sehen.

Digitalisierung ist als Querschnittsthema nicht mit rein aussenpolitischen Instrumenten anzugehen.

Dies bedingt in der Praxis ein Aufbrechen von Silo-Strukturen, mehr strategische Weitsicht und Antizipationsfähigkeiten und eine schnellere Reaktion der Schweizer Politik. Herausforderungen im digitalen Raum können nicht vom EDA alleine gelöst werden, weil Digitalisierung als nahezu allumfassendes Querschnittsthema nicht mit rein aussenpolitischen Instrumenten anzugehen ist und potenziell jede Abteilung der Bundesverwaltung betrifft. Das Aussendepartement kann im besten Fall die Funktion einer Schnittstelle gegen innen und aussen ausüben. Ob dies der enormen Tragweite der Digitalisierung gerecht wird, ist fraglich. Eine wirksame Koordination im Inland erfordert einen permanenten, automatischen und klar strukturierten Austausch zwischen mehreren Departementen und darüber hinaus einen klar definierten Einbezug der Industrie und der Wissenschaft. Dies dürfte es der Schweiz ermöglichen, eine kohärente Position gegen aussen zu definieren. Hierbei sollte antizipiert werden, mit welchen Staaten eine derartige Position auf der internationalen Ebene vertreten werden könnte und inwiefern dies letztlich zur Wahrung von Schweizer Interessen und Werten beitragen wird. Eigentlich ist die Ausgangslage der Schweiz sehr gut.

3 EDA, *Strategie Digitalausserpolitik 2021–2024*, November 2020.

4 Sophie-Charlotte Fischer / Andreas Wenger, «Ein neutraler Hub für KI-Forschung», in: *CSS Policy Perspectives 7/2* (2019).

So kann sie auf ein funktionierendes Ökosystem aus hochinnovativer Wirtschaft, kurzen Wegen, dezentralen Strukturen und wettbewerbsfähigen Hochschulen zurückgreifen. Dies sind Bedingungen, welche nicht jeder Staat dieser Grösse hat und die es in der Praxis entsprechend zu nutzen gilt. Dies bedingt allerdings, dass der Austausch zwischen relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren intensiviert wird.

Der vorliegende Beitrag wird in einem ersten Teil den digitalen Raum und dessen Charakteristika erläutern und die Unterschiede zu nicht-digitalen Politikräumen ausarbeiten. Danach werden die zentralen Herausforderungen für die Aussenpolitik in diesem Politikraum erörtert. Ein zweiter Teil zeigt auf, warum bestimmte Herausforderungen für die Schweiz bedeutend sind und was sie unternimmt, um diese anzugehen. Hier wird die EDA-Strategie kritisch gewürdigt und mit Staaten wie Australien, Frankreich und Dänemark verglichen, die vergleichbare Strategien publiziert haben, um den schweizerischen Ansatz in einem internationalen Kontext einzubetten. Abschliessend geht das Fazit der Frage nach, inwiefern und unter welchen Bedingungen die Schweiz den digitalen Raum mitgestalten kann. Es erörtert auch, wie die Schweiz aussenpolitisch möglicherweise neue Ansätze und Wege verfolgen könnte, um auch in der Zukunft ihre Interessen zu vertreten und Werte zu fördern. Dies kann mögliche Anhaltspunkte für die praktische Anwendung der Strategie Digitalaussenpolitik 2021–2024 bieten.

2. EIN NEUER POLITIKRAUM

2.1 CHARAKTERISTIKA

Der digitale Raum ist ein Politikraum wie Land, See, Luft und Weltall. Im Gegensatz zu Letzteren benötigt der neuartige, digitale Raum Strukturierung. Im Laufe der Zeit wurden Boden, See, Luft und zuletzt auch das Weltall relativ klar definiert und reguliert. Die Nutzung der See, beispielsweise für die Fischerei, oder des Luftraums für den Luftverkehr erforderten klare Regeln, die mittlerweile global anerkannt sind. Folglich sind diese Räume relativ klar strukturiert und lassen sich gut voneinander abgrenzen. Ansprüche staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Nutzung des Bodens, des Luftraums und der See sind international geregelt.

Dies trifft auf den sich dynamisch entwickelnden und nahezu grenzenlosen digitalen Raum nicht in gleicher Weise zu. Gebietsansprüche von Staaten sind beispielsweise im Digitalen schwer zu definieren, weil Vernetzung grenzüberschreitend stattfinden kann. Auch ist es umstritten, ob der digitale überhaupt als klassischer Raum wie Boden, Luft, See oder Weltall gelten kann.⁵ Während traditionelle Politikräume quasi gegeben sind, kann der digitale Raum erst durch die Vernetzung zwischen physischen Endgeräten (Computer, Mobiltelefonen) auf Basis einer entsprechenden Infrastruktur (Glasfaserkabel, Modem, Rechenzentren, Mobilfunkantennen, Unterseekabel, Satelliten) entstehen und ein Austausch von Daten und Informationen stattfinden. Netzwerke entstehen zwar durchaus im digitalen Raum, gleichzeitig gibt es aber keine Vernetzungsmöglichkeit ohne eine entsprechende Infrastruktur am Boden, in der Luft, im All oder zur See.

Aufgrund des grossen Nutzens, welcher durch diese nicht begrenzba- ren Vernetzungsmöglichkeiten entstanden ist, kann schwerlich von einer einseitigen Abhängigkeit des digitalen Raums von Grundbedingungen des analogen Raums ausgegangen werden: Nicht nur ist der digitale Raum vom analogen Raum abhängig, sondern dies gilt auch umgekehrt. Deren Wechselspiel lässt sich auf zahlreichen Ebenen beobachten. So zum Beispiel auf der gesellschaftspolitischen Ebene, wenn bestimmte staatliche – oder auch nichtstaatliche – Handlungen auf Widerstände unter der Zivilbevölkerung stossen. Proteste gegen Regierungen oder Unternehmen lassen sich dank digitalen Vernetzungsmöglichkeiten verhältnismässig einfach, schnell und breit organisieren. Dies zeigte sich schon während des sogenannten «Arabischen Frühlings» 2011, als die breite Nutzung sozialer Medien die Mobilisierung der Bevölkerung gegen die jeweiligen Regierungen beschleunigte.⁶ Auch wenn soziale Medien nicht allein für die darauffolgenden Machtwechsel verantwortlich sind, entstand eine gewisse Signalwirkung. Insbesondere autoritären Staatslenkern wurde klar, dass staatliche Kontrolle des Digitalen politische Stabilität sichern und einen wichtigen Kanal für die Organisation von Anti-Regie-

5 Robert Dewar, «Cyberspace is a Consensual Hallucination», in: *CSS Policy Perspectives* 6/2 (2018).

6 Katharina Milz, «Die Bedeutung Sozialer Netzwerke in der arabischen Welt», *Konrad-Adenauer-Stiftung Länderbericht*, Juli 2011.

rungsprotesten eliminieren kann. Insbesondere in China scheint der Einparteienstaat die totale digitale Kontrolle anzustreben. Aber auch Länder wie Iran, Russland, Äthiopien oder die Türkei schränken die Meinungsfreiheit im und den Zugang zum digitalen Raum immer stärker ein.

Eine zentrale Rolle spielen im digitalen Raum die nichtstaatlichen Akteure in Form von einigen wenigen Technologiekonzernen und -plattformen (*«Big Tech»*) mit grosser Marktmacht. Dies ist insofern relevant, als der Marktzugang für neue Marktteilnehmer erschwert wird, wenn Unternehmen als *«Gatekeeper»* agieren. Ein fairer und freier Wettbewerb nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen wird damit verunmöglicht. Für das Verhältnis Staat-Privatwirtschaft ist diese Marktmacht gleichwohl von wesentlicher Bedeutung, weil zahlreiche Staaten noch keine wirksamen Ansätze zum Umgang mit *«Big Tech»* gefunden haben. Im Unterschied zum analogen Raum ist zudem deren Besteuerung ungeklärt.

Zahlreiche Staaten haben noch keine wirksamen Ansätze zum Umgang mit *«Big Tech»* gefunden.

Auf internationaler Ebene wird dies jedoch zunehmend debattiert. Insbesondere Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) haben sich dem Thema der Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft angenommen und im Juli 2021 konkrete Vorschläge unterbreitet, welche unter anderem eine Besteuerung ohne physische Marktpräsenz vorsehen.⁷ Die 38 Mitgliedstaaten der OECD – darunter auch die Schweiz – anerkennen mit diesem Reformvorschlag den digitalen Raum als Markt, wo Gewinne im jeweiligen Marktgebiet versteuert werden sollen, ohne dass ein Unternehmen physisch vor Ort präsent sein muss. Damit wäre der digitale Raum kein steuerfreier Wirtschaftsraum; Territorialität würde wieder an Bedeutung gewinnen.

Ferner scheint es auf internationaler Ebene einen Konsens darüber zu geben, dass der digitale Raum nicht rechtsfrei ist. Das Strafrecht greift folglich auch bei Meinungsäusserungen im Digitalen, sofern diese die Grundsätze der Persönlichkeitsrechte verletzen – beispielsweise in Form von Hassreden. Dieses Thema und die Frage nach der Moderation von Inhalten durch Plattformbetreiber ist vor allem für Staaten, in denen

Ferner scheint es auf internationaler Ebene einen Konsens darüber zu geben, dass der digitale Raum nicht rechtsfrei ist. Das Strafrecht greift folglich auch bei Meinungsäusserungen im Digitalen, sofern diese die Grundsätze der Persönlichkeitsrechte verletzen – beispielsweise in Form von Hassreden. Dieses Thema und die Frage nach der Moderation von Inhalten durch Plattformbetreiber ist vor allem für Staaten, in denen

7 OECD, *«Addressing the tax challenges arising from the digitalisation of the economy»*, Juli 2021.

die Möglichkeit freier Meinungsäusserung besteht, eine komplexe Herausforderung. Insbesondere in Krisenzeiten wie der COVID-19-Pandemie zeigt sich, dass der Umgang mit breit gestreuter Desinformation für zahlreiche Staaten ein grosses Problem darstellt und womöglich nicht mit bewährten Mitteln der Kommunikation angegangen werden kann. Denn demokratische Staaten wollen es vermeiden, die Schwelle zur Zensur zu überschreiten. Damit würden sie autoritären Regimen eine Vorlage für eigene Eingriffe in freie Kommunikationsmöglichkeiten eröffnen. Die Frage nach der Verantwortung von Technologiekonzernen wurde sehr sichtbar, als das Konto des ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump auf Twitter, Facebook und ähnlichen Plattformen von den Betreibern selber mit Verweis auf ein erhöhtes Risiko zur Anstiftung von Gewalt blockiert wurde.

2.2 HERAUSFORDERUNGEN IM DIGITALEN RAUM

Im digitalen Raum gibt es auf internationaler Ebene drei zentrale unge löste Probleme. *Erstens* ist Technologie zu einem integralen Bestandteil des Wettbewerbs zwischen den USA und China geworden. In diesem Kontext werden nicht selten vorschnelle Analogien gezogen im Sinne eines technologischen Kalten Krieges. Dieser Wortwahl steht der Umstand gegenüber, dass sich die globalen Rahmenbedingungen seit Ende des Kalten Krieges stark verändert haben. Es gibt zwei politische Systeme, die zwar in gewisser Konkurrenz zueinander stehen, aber zugleich ökonomisch stark miteinander verflochten sind. Dies zeigt sich beim Fluss von Gütern wie Komponenten für Hochtechnologie, welche trotz protektionistischer Tendenzen kaum «nationalisiert» werden können. Anders sieht es beim Datenfluss aus. Hier gibt es offene und geschlossene Datenräume. In China, einem stark geschlossenen nationalen Datenraum, sind beispielsweise sämtliche US-amerikanischen Technologieanbieter schrittweise vom Markt ausgeschlossen worden. Trump hatte indes mittels präsidialer Verordnung versucht, chinesische Plattformen wie TikTok oder WeChat gezielt zu blockieren, was allerdings Gerichte verwarfen. Dies zeigt, dass rechtstaatliche Standards auch im digitalen Raum relevant sind.

Die gegenseitige Verflechtung geht indes weit über Lieferketten hinaus. So sind an US-Universitäten rund 373 000 Studierende aus China eingeschrieben, die oft hohe Studiengebühren entrichten und zu For-

schung beitragen. Für die chinesische Wirtschaftskraft sind die an US-amerikanischen Elite-Universitäten ausgebildeten Studienabgängerinnen und -abgänger wichtige künftige Arbeitskräfte.⁸ Eine umfassende Entkoppelung würde daher sowohl Washington als auch Peking schaden. Ähnliches lässt sich für Technologieprodukte festhalten, die aus geografisch diversifizierten Komponenten bestehen. Die Komponenten des Apple iPhone 12 Pro, beispielsweise, kommen zu rund 22 Prozent aus den USA und zu fast fünf Prozent aus China.⁹ Das Gegenstück von Huawei, das P30 Pro, besteht aus total 1631 Teilen, welche zu fünf Prozent in China und zu einem Prozent in den USA produziert werden; einige davon sind aber Kernbestandteile.¹⁰

Zweitens sind private Anbieter von Technologie wichtige Akteure im digitalen Raum. Neben dem Wettbewerb zwischen den Grossmächten China und USA gewinnt die Marktmacht der Technologieanbieter an politischer Aufmerksamkeit. Orte wie das Silicon Valley oder Shenzhen, wo viele Tech-Unternehmen ihren Hauptsitz haben, sind jüngst in den Fokus der Aussenpolitik gerückt. Der wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Fussabdruck jener Unternehmen ist grösser als derjenige vieler Volkswirtschaften.¹¹ Folglich kann es für Staaten zielführend sein, mittels diplomatischer Vertretungen vor Ort präsent zu sein. Dänemark hat als erster europäischer Staat 2017 einen Tech-Botschafter ins Silicon Valley beordert.¹² Im gleichen Jahr wurde Google wegen kartellrechtlichen Verstössen zu einer Rekordstrafe von 2,4 Milliarden EUR verurteilt, nachdem die EU-Kommission 2010 ein Verfahren eingeleitet hatte. Konkret ging es hierbei um ein missbräuchliches Ausnutzen der Marktmacht, indem eigene Produkte gegenüber Konkurrenzinhal-

8 Wan Li / Cao Siqi, «Number of Chinese students studying in US may hit turning point due to COVID-19, worsening bilateral ties: report», *Global Times*, 02.03.2021.

9 Norio Matsumoto / Naoki Watanabe, «iPhone 12 teardown showcases South Korean parts makers», *Nikkei Asia*, 24.11.2020.

10 Akito Tanaka, «Teardown of Huawei latest model shows reliance on US sourcing», *Nikkei Asia*, 26.06.2019.

11 Rudolf Hermann, «Dänemark testet die «digitale Diplomatie»», *Neue Zürcher Zeitung*, 07.02.2017.

12 Laurie Clarke, «Tech ambassadors are redefining diplomacy for the digital era», *Tech Monitor*, 16.02.2021.

ten prominenter dargestellt wurden. Weitere Verfahren gegen Google summieren sich auf rund acht Milliarden Euro.¹³

Im Vergleich zur EU hat sich die Politik in den USA bei Regulierungsfragen von «*Big Tech*» bestehend aus Google, Apple, Amazon, Facebook und Microsoft relativ lange zurückgehalten. Das von Trump ausgerufene Schlagwort «*America First*» in Kombination mit einer härteren Gangart gegenüber chinesischen Technologiekonzernen kann diese Regulierungszurückhaltung teilweise erklären. Vor diesem Hintergrund konnten die Vorstandsvorsitzenden von «*Big Tech*» die «geopolitische Karte» spielen und auf die Konkurrenz aus China verweisen, gegen die «*Big Tech*» nicht geschwächt werden sollte.¹⁴ Dieses Argument ist aus dreierlei Gründen geschwächt. Erstens werden die chinesischen Technologiekonzerne seit dem Spätsommer 2021 bewusst und ohne Rücksicht auf mögliche ökonomische Verluste der Kommunistischen Partei Chinas politisch untergeordnet. Zweitens hat die Entscheidung von einigen Technologieplattformen, sämtliche Konten von Trump zu blockieren, Teile der republikanischen Partei gegen diese aufgebracht. Drittens scheint der amtierende US-Präsident Joe Biden eine konsequente Politik für einen stärkeren Wettbewerb ohne Monopolstellungen von Unternehmen zu verfolgen.¹⁵ Dieses Zusammenspiel von stärkerer Regulierung sowohl in Peking als auch in Washington und wiederkehrende politische Skandale rund um Plattformen wie Facebook bedeuten, dass die grossen Technologiefirmen parteiübergreifend viel Kredit verloren haben und zudem aufgrund der regulatorischen Entwicklungen in China die geopolitische Karte nicht mehr glaubwürdig spielen können.

Drittens zeigen diese Regulierungsansätze auf nationaler beziehungsweise supranationaler Ebene auf, was im digitalen Raum fehlt: ein internationales Forum für derartige Gouvernanzfragen, wo sich die Technologieunternehmen, Regierungsvertreterinnen und -vertreter, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft strukturiert und lösungsorientiert austauschen können. Ein konstruktiver Austausch könnte zu mehr

13 René Höltschi, «EU verhängt Busse von 1,5 Milliarden Euro gegen Google», *Neue Zürcher Zeitung*, 20.03.2019.

14 Alex Merto, «Don't Fall for Facebook's 'China Argument'», *New York Times*, 10.12.2018.

15 Stefan Häberli et al., «Die Wettbewerbshüter in den USA und in Europa knöpfen sich Amazon, Apple, Facebook und Google vor», *Neue Zürcher Zeitung*, 23.08.2021.

digitaler Kompetenz auf Seiten von Staaten führen und umgekehrt könnten Technologieunternehmen ein stärkeres Bewusstsein für ihre gesellschaftspolitische Verantwortung entwickeln. Die von Staaten und supranationalen Institutionen praktizierten *ex-post*-Regulierungsansätze basieren auf einem reaktiven Ansatz, wie der fast zehn Jahre dauernde Prozess der EU gegen Google aufzeigte. Zehn Jahre sind angesichts der dynamischen Technologieentwicklung ein enorm langer Zeitraum. Zukünftige Entwicklungen besser zu antizipieren, könnte Staaten helfen, auch *ex ante* agieren zu können. Die Dynamik technologischer Entwicklungen umfasst eine immer breitere Verwendung von KI im Alltag, eine erhöhte Zahl an Cyberinzidenzen und -angriffen sowie beachtliche Fortschritte bei Quantencomputern. Diese Errungenschaften bieten einerseits zahlreiche Chancen, welche möglichst vielen Menschen zugutekommen sollten. Auf der anderen Seite sind neue Technologien mit Risiken wie der Verstärkung bestehender Ungleichheiten, beschränkter Nachvollziehbarkeit oder einem Verlust menschlicher Kontrolle behaftet, welche es global zu minimieren gilt. Folglich ist der vorherrschende Mangel an wirksamer digitaler Gouvernanz eine zentrale Herausforderung für Akteure, welche den digitalen Raum gestalten wollen.

3. STAATEN IM DIGITALEN RAUM

3.1 DIE BEDEUTUNG FÜR DIE SCHWEIZ

Die genannten Herausforderungen Grossmächte Wettbewerb, oligopolistische Marktstrukturen und Absenz geeigneter Gouvernanz-Fora fallen für einen Staat wie die Schweiz viel schwerer ins Gewicht als für eine Grossmacht. Während die USA oder China – wenn auch zu hohen Kosten – eigene Lieferketten für Hochtechnologie im Falle einer harten Entkoppelung aufbauen könnten, beheimatet die Schweiz praktisch keine eigene Tech-Industrie. Für die Schweiz verbleiben somit nur zwei Optionen: der Aufbau eines funktionierenden Multilateralismus oder der Anschluss an eine der entstehenden Tech-Einflusszonen, die realistisch nur die US-amerikanisch geführte sein könnte. Eine globale Entflechtung in zwei Lager würde die Schweiz – und viele europäische Staaten – vor ein handels- und aussenpolitisches Dilemma stellen. Dies, weil die Schweiz zu beiden rivalisierenden Grossmächten gute Wirt-

schaftsbeziehungen pflegt – 2020 betrug das Handelsvolumen mit den USA 88,6 Milliarden CHF, mit China als viertwichtigster Handelspartner 32,9 Milliarden CHF.¹⁶ Für die Schweiz geht es aber nicht nur um Aussenhandel, sondern auch um die «ausserpolitische Glaubwürdigkeit» als neutralere Vermittlerin zwischen rivalisierenden Staaten.¹⁷ Die zentrale Herausforderung besteht für die Schweiz folglich darin, ausserpolitische Handlungsspielräume und Glaubwürdigkeit gegenüber allen Staaten zu wahren, während man aufgrund eigener Werte und Interessen sowie der geografischen Lage zusammen mit anderen europäischen Staaten eher in einem westlichen, US-Lager zu verorten wäre.

Die Schweiz ist ein relativ kleiner Absatzmarkt für Technologieunternehmen, deren Geschäftsmodell zu einem grossen Anteil auf der Verfügbarkeit von Nutzerdaten besteht. Während der Schweizer Markt für nicht-digitale Güter und Dienstleistungen aufgrund der hohen Kaufkraft attraktiv ist, ist sein «digitaler Fussabdruck» klein. Pro NutzerIn kann Google in den USA jährlich im Schnitt rund 240 CHF umsetzen, in der Schweiz sind es 20 Prozent weniger. Google kann so in den USA 65-mal mehr Umsatz erzielen als in der Schweiz, obwohl die Bevölkerung der USA nur 38-mal grösser ist.¹⁸ Dadurch könnten die umstrittenen Praktiken jener Technologieunternehmen wie Missbrauch der Marktmacht die Schweiz weniger stark betreffen. Gleichzeitig fehlt der Schweiz das Umsatzpotenzial als Hebelwirkung, um diese Praktiken von Technologieunternehmen auf politischer Ebene anzugehen. Dies kann die Schweiz dank ihrer engen Verflechtung mit dem EU-Binnenmarkt abfedern, indem sie EU-Gesetzesbeschlüsse übernimmt und damit indirekt von der Marktmacht der EU profitiert.

Der Mangel an entsprechenden Strukturen für die Behandlung globaler digitaler Gouvernanzfragen ist für die Schweiz von grosser Bedeutung, da sie stark auf einen regelbasierten digitalen Raum angewiesen ist und zudem mit dem Standort Genf genau diese Lücke füllen könnte. In Genf sind bereits zahlreiche internationale Institutionen ansässig, wel-

16 EZV, *Kumulierter Aussenhandel der Schweiz nach Handelspartnern, 2020 (Exporte + Importe)*, 27.05.2021.

17 Hintergrundgespräch mit VertreterIn der Schweizer Bundesverwaltung, Zürich, Juli 2021.

18 Gioia da Silva, «Wie viel verdient Google mit unseren Daten?», *NZZ am Sonntag*, 06.02.2021.

che für Gouvernanzfragen zuständig sind. Jährlich findet das Weltwirtschaftsforum (WEF) in Davos statt, bei welchem Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft für einen Austausch zusammenkommen. Mit dem 2018 lancierten «Genfer Dialog» hat das EDA einen Versuch unternommen, eine Plattform für den Austausch zwischen privaten und staatlichen Akteuren zu schaffen, welche sich mit der Sicherheit digitaler Produkte befasst und auf eine geteilte Sichtweise seitens der Industrie abzielt (siehe der Beitrag «Internationale Stabilität und die Sicherheit digitaler Produkte: der Genfer Dialog» auf Seite 108). Ein etabliertes Forum, welches zentrale Akteure des digitalen Raums an einen Tisch bringt, um eine grosse thematische Bandbreite abzudecken, fehlt indes weiterhin. Das liegt auch daran, dass Technologieunternehmen in anderen Geschwindigkeiten operieren als die Diplomatie. Diesen Unterschied könnten Staaten durch antizipative Fähigkeiten verringern. Dies trifft laut dem Botschafter für Wissenschaftsdiplomatie der Schweiz, Alexandre Fasel, auch auf die internationale Gemeinschaft zu, die «nicht einfach weiterwursteln [kann] wie bisher», sondern verstehen müsse, «was geschieht».¹⁹ Für die Schweiz als Teil der internationalen Gemeinschaft und Gastgebernation dürfte es von Interesse sein, vorausschauender zu agieren und entsprechende Gouvernanzstrukturen mitzugestalten.

3.2 DER ANSATZ DER SCHWEIZ

Das EDA hat den Auftrag, die nationalen Interessen und Werte der Schweiz zu fördern. Die Wahrung von Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Chancengleichheit, nachhaltiger Entwicklung, universellen Beziehungen zu allen Staaten, Multilateralismus und die Neutralität sind gemäss aussenpolitischer Strategie 2020–23 leitende Prinzipien.²⁰ Der Ansatz der Schweiz ist die Förderung eines freien, offenen und sicheren digitalen Raums, der auf völkerrechtlichen Prinzipien basiert und den Menschen ins Zentrum stellt.²¹ Diese Maxime wurde 2020 mit der Strategie Digitalausserpolitik zu Papier gebracht. Die Förderung von *Genève internationale* zu einem Standort für digitale Gouvernanzfragen tritt in

19 «Genf soll Uno-Drehscheibe für Digitalisierung werden», *SRF Rendez-vous*, 21.07.2021.

20 EDA, *Aussenpolitische Strategie 2020–2023*, Januar 2020.

21 EDA, *Strategie Digitalausserpolitik 2021–2024*.

der Strategie ebenfalls offen zutage und soll durch den neu geschaffenen Botschafterposten für Wissenschaftsdiplomatie ergänzt werden. Diese Standortförderung ist auch vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die Konkurrenz für UNO-Standorte gross ist und daher die Schweiz bestrebt ist, Genf als Drehkreuz für Fragen des digitalen Raums zu etablieren.

Auf der Handlungsebene gibt die Strategie vier gut begründete und klar umrissene Aktionsfelder vor: digitale Gouvernanz, Wohlstand und nachhaltige Entwicklung, Cybersicherheit, und digitale Selbstbestimmung. Wie diese Aktionsfelder konkret bespielt werden sollen, mit welchen innen- und aussenpolitischen Kooperationspartnern und wo potenzielle Konfliktlinien zu verorten sein könnten, lässt die Strategie offen. Dies wohl auch, um in diesem neuen Politikraum

Es könnte sich herausstellen, dass Staaten neue, unkonventionelle Pfade einschlagen müssen, um den digitalen Raum mitgestalten zu können.

keine falschen Erwartungen zu wecken. Aus diesem Grund hat die Strategie Digitalausserpolitik 2021–2024 eher Leitlinien-Charakter, beziehungsweise ist als Auslegeordnung zu verstehen. Ungeachtet dessen werden Begrifflichkeiten in den meisten Fällen sauber definiert, um Missverständnisse zu vermeiden. Diese klare Sprache ist ein Orientierungspunkt, der auch ausserhalb der Schweizer Landesgrenzen geschätzt wird.²²

Trotz sprachlich sauberer Arbeit ist die Umschreibung von Digitalausserpolitik kritisch zu hinterfragen. Gemäss der Strategie weist diese «inhaltlich nicht eine neue Qualität auf», sondern ist als «Weiterführung einer bewährten Interessenswahrung und Werteförderung in einem neuartigen Raum zu verstehen», womit das EDA Digitalausserpolitik eher evolutionär als revolutionär konzeptualisiert.²³ Angesichts dessen, dass der digitale Raum von einer extremen Dynamik einerseits und zahlreichen konzeptionellen Abgrenzungsproblematiken andererseits geprägt ist, drängen sich in diesem Kontext zwei Fragen auf.

22 Hintergrundgespräch mit VertreterIn des Auswärtigen Amts der Bundesrepublik Deutschland, Zürich, Juli 2021.

23 EDA, *Strategie Digitalausserpolitik 2021–2024*, 4.

Erstens: Ist es zielführend, Formulierungen wie «Weiterführung bewährter Interessenswahrung» und «neuartiger Raum» in einem Satz zu verwenden? Die Annahme, dass sich bewährte Instrumente in einem wenig erschlossenen, unstrukturierten und sehr dynamischen Raum anwenden lassen, ist nicht unproblematisch. Sie suggeriert die Möglichkeit, weiter zu walten wie gehabt, ohne sich fundamentale Fragen stellen oder etablierte Strukturen umdenken zu müssen. Es könnte sich vielmehr herausstellen, dass Staaten im digitalen Raum gegebenenfalls neue, unkonventionelle Pfade einschlagen werden müssen, um diesen mitgestalten zu können. Diverse Restrukturierungsprozesse innerhalb des EDA und die neu geschaffene «Abteilung Digitalisierung» sind der Beweis dafür, wie etablierte Strukturen anders ausgerichtet werden können. Der Möglichkeit, neben bewährten auch neue Wege zu gehen, droht sich die Schweizer Strategie zumindest auf dem Papier zu verschliessen. Dies trifft beispielsweise auf die Umsetzung der Schweizer Neutralität im digitalen Raum zu, welche sich «nicht ohne weiteres aus den bestehenden Doktrinen zur Neutralitätspolitik» ableiten lässt, wie der ehemalige Schweizer Botschafter in den USA, Martin Dahinden, betont.²⁴

Und ist, *zweitens*, der Begriff «Digitalausenpolitik» überhaupt der entsprechende Ansatz? Dieses Wort wird nicht nur innerhalb von Staaten anders aufgefasst, sondern auch in jeder Hauptstadt. Die Bandbreite an Begriffen reicht von «Digitalstrategie», «Internationale Digitalstrategie», «Digitale Diplomatie» bis hin zu «Tech-Diplomatie».²⁵ Die entsprechende konzeptionelle Unschärfe birgt das Risiko, dass Digitalausenpolitik sich zu nicht mehr als einem Modebegriff entfalten könnte, der zwar auf dem Papier gut klingt, aber in der Operationalisierung derart vage ist, dass jeder Akteur eine andere, eigene Interpretation findet, was der Strukturierung des digitalen Raums kaum dienlich sein kann.

24 Martin Dahinden, «Schweizer Neutralität im Zeitalter der Cyberkriegsführung», *ICT-4Peace Foundation Policy Brief*, Januar 2021, S. 5–6.

25 Australian Government, *Australia's International Cyber Engagement Strategy*, Oktober 2017; France Diplomatie, *Stratégie internationale de la France pour le numérique*, Dezember 2017; Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Strategy for Denmark's Tech Diplomacy 2021–2023*, Februar 2021.

3.3 ANSÄTZE ANDERER STAATEN

Zwei Aspekte gilt es in diesem Kontext zu betonen. *Erstens* haben sehr wenige Staaten eine umfassende Strategie zur Aussenpolitik im digitalen Raum publiziert. Ein Papier zu publizieren ist *a priori* kein Indikator für Erfolg. Staaten wie China, Israel, Japan, Russland, Südkorea, Singapur, Taiwan oder die USA sind ohne eine solche explizite Strategie, aber gehören zu den technologisch weit entwickelten Nationen. Bei den asiatischen Staaten fällt auf, dass diese Digitalisierung in einer staatlichen Stelle, oftmals einem Rat für Wissenschaft und Technologie, ganzheitlich und durchaus innovativ angehen. Taiwan hat beispielsweise mit Audrey Tang eine Digitalministerin, welche als Hackerin ohne Schulabschluss nicht in das klassische Schema von Bürokratien passt, dafür aber als Softwareprogrammiererin die für eine derartige Stelle notwendige Digitalkompetenz mitbringt.²⁶ Staaten, die Silo-Strukturen bei Digitalthemen bereits aufgebrochen und klare Zuständigkeiten und Koordinationsmechanismen etabliert haben, sind in einer verhältnismässig guten Ausgangslage, welche Strategiepapiere nicht erforderlich macht. Nicht zufällig ist, *zweitens*, den publizierten Strategien gemein, dass diese eher den Charakter von Orientierungshilfen im digitalen Raum haben, ohne klare Zielvorgaben zu machen.

In diesem Sinne treffen die Kritikpunkte an der Strategie der Schweiz auch auf andere Staaten zu. Die Nichtregierungsorganisation DiploFoundation untersucht dieses Politikfeld besonders systematisch und hat vier verschiedene Ansätze von Staaten im digitalen Raum eruiert: umfassende Strategien; aussenpolitische Strategien mit Bezug zur Digitalisierung; Digitalisierungsstrategien mit Bezug zur Aussenpolitik; und digitale strategische Prioritäten auf Webseiten von Aussenministerien. Während viele Staaten im Kontext der Aussenpolitik Bezüge zur Digitalisierung machen und umgekehrt, gibt es weltweit sieben Staaten mit umfassenden Strategien. Neben der Schweiz sind dies Australien, Dänemark, Frankreich, Niederlande, Norwegen und das Vereinigte Königreich. Innerhalb dieser Kategorie gibt es Abstufungen, da die Niederlande und Norwegen einen sehr engen thematischen Fokus auf den Handel und die Entwicklungszusammenarbeit legen. Das Vereinigte

26 Matthias Sander, «Taiwans erstaunliche Digitalministerin ist für Bewunderer eine Zeitreise aus der Zukunft», *Neue Zürcher Zeitung*, 31.08.2020.

Königreich dagegen setzte den Schwerpunkt schon im Jahr 2012 auf eine intensivere Nutzung digitaler Instrumente für und die Vernetzung zwischen diplomatischen Vertretungen.

Die Schweiz ist somit einer von weltweit vier Staaten mit einem umfassenden aussenpolitischen Ansatz. Dieser weist durchaus thematische Konvergenzen mit anderen Staaten auf (siehe Tabelle). Der gemeinsame Nenner zwischen Canberra, Bern, Kopenhagen und Paris ist die (Cyber-)Sicherheit, die nachhaltige Entwicklung und die Gouvernanz. Diese Prioritäten finden sich als Begrifflichkeiten in allen Strategiepapieren, werden allerdings unterschiedlich interpretiert. So betonen Frankreich und Dänemark im Kontext der digitalen Gouvernanz Regulierungs- und Steuerfragen von Tech-Konzernen, während die Schweiz vor allem Genf als Standort für Gouvernanzfragen etablieren möchte und eine massvolle Regulierung anstrebt. Was (Cyber-)Sicherheitsfragen angeht, unterscheidet sich die Schweiz als neutraler Staat in ihrem Ansatz ebenfalls von den übrigen Staaten, die allesamt in Verteidigungs- oder Nachrichtendienstallianzen eingebunden sind.

Konsens dürfte in der Förderung neuer Technologien für nachhaltige Entwicklung bestehen. Dieser sogenannte *«Tech for Good»*-Ansatz soll vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch in der Bewältigung des Klimawandels Anwendung finden – dank IKT als Befähigungstechnologie. Die Schweiz hat ein thematisches Alleinstellungsmerkmal, und zwar jenes der digitalen Selbstbestimmung. Im Kern betont die Schweiz hier den Schutz der individuellen Freiheit und der Privatsphäre und unterstreicht in diesem Kontext die Universalität der Menschenrechte sowohl im analogen als auch im digitalen Raum. Diesen Aspekt hebt in dieser Art und Weise kein anderer Staat hervor.²⁷

Angesichts des – auf dem Papier – durchaus hohen Ambitionsniveaus diverser eben erwähnter Strategien gilt es zu relativieren, dass andere Staaten mit einem hohen Digitalisierungsniveau keine Strategie niedergeschrieben haben. So hat beispielsweise Estland, europäischer Vorreiter in Sachen Digitalisierung, kein derartiges Strategiepapier. Dasselbe trifft auf asiatische Staaten wie Japan, Südkorea oder Taiwan zu,

27 Katarina Andjelković / Katharina Höne / Nataša Perućica, «Mapping digital foreign policy strategies», *DiploFoundation*, bis Ende 2021 andauerndes Projekt, letzter Zugriff 15.09.2021.

	AUSTRALIEN	DÄNEMARK	FRANKREICH	SCHWEIZ
Titel und Publikationsjahr	Australia's International Cyber Engagement Strategy (2017)	Strategy for Denmark's Tech Diplomacy 2021–2023 (2021)	Stratégie internationale de la France pour le numérique (2017)	Strategie Digitalaussenpolitik 2021–2024 (2020)
Beweggründe	Koordinierung und Priorisierung digitaler Themen	Inklusive, nachhaltige und menschenbezogene technologische Entwicklung	Europäischer Governance-Ansatz	Standort für internationale Governancefragen des digitalen Raums
Prioritäten	Digitale Handel, Cybersicherheit, Cyberkriminalität, internationale Sicherheit und Cyberspace, Internet-Governance, Menschenrechte und Demokratie, Technologie für Entwicklung	Verantwortung, Demokratie, Sicherheit	Governance, Wirtschaft, Sicherheit	Digitale Governance, Wachstum und nachhaltige Entwicklung, Cybersicherheit, digitale Selbstbestimmung
Instrumente und Kooperationspartner	<ul style="list-style-type: none"> • Digitale Instrumente zum Zweck nachhaltiger Entwicklung und inklusivem Wachstum • Quartalsweiser interdepartementaler Austausch zur Koordinierung und Priorisierung internationaler Aktivitäten • Beratungsgruppe der Industrie für gemeinsames Vorgehen 	<ul style="list-style-type: none"> • Digitale Instrumente für ausserpolitische Ziele • Hacking von Cyberkriminalen und Terrornetzwerken • Sechs Positionen mit Rollen wie Tech-Botschafterposten, Beratung, Koordination, Aufklärung, Politikentwicklung und Exportförderung von Tech-Dienstleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Tech-Botschafterposten zur Förderung von Grundrechten und Nutzerfreiheiten im digitalen Raum • Aussenministerium als Schnittstelle für interne und externe Akteure 	<ul style="list-style-type: none"> • Satellitenbilder und Datenanalyse für die Friedensförderung • interdepartementaler Ansatz • Einbezug der Stimmbewölkerung, der Privatwirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft • Genf als Hub

Quelle: *DiploFoundation*

welche eine überaus konkurrenzfähige und hochinnovative High-Tech-Industrie beheimaten und die Weltwirtschaft mit Halbleitern beliefern. Auch haben weder die USA noch China eine umfassende Strategie für digitale Aussenpolitik erarbeitet.

4. UMSETZUNG UND FAZIT: DIE SCHWEIZ ALS MITGESTALTERIN DES DIGITALEN RAUMES?

Der digitale Raum verlangt nach Struktur, Definition, Rechtssicherheit, Verantwortungsbewusstsein auf Anbieterseite und inklusiven Politikprozessen. Drei zentrale Herausforderungen – Grossmächte Wettbewerb, Marktstruktur und Gouvernanzmangel – dürften die aussenpolitische Agenda in diesem neuartigen Politikraum prägen. Die COVID-19-Pandemie zeigt gleichwohl auf, wie viele unterschiedliche Politikfelder den digitalen Raum betreffen können, beziehungsweise wo Potenziale für digitale Lösungen nicht ausgeschöpft wurden. Die Komplexität und Vielschichtigkeit des Digitalen wird mit rein aussenpolitischen Instrumenten kaum zu erfassen sein, sondern erfordert eine zweckmässige und gut strukturierte Zusammenarbeit über eine Reihe von Departementen hinweg, mit der Industrie, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft. Deswegen bildet der Begriff «digitale Aussenpolitik» nicht die gesamte Bandbreite an Herausforderungen ab, die durch ein Aussenministerium gelöst werden können.

Für die Schweiz bedeutet dies, nicht nur auf bewährte Instrumente zu setzen, sondern diese auch durch neue Ansätze wirksam zu ergänzen. Selbstverständlich kann sich die Schweiz auf ihre breit anerkannte Rolle als Vermittlerin und Gastgeberin stützen. 2003 trug sie den ersten Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) in Genf aus. Das Ziel dabei war, über digitale Herausforderungen auf globaler Ebene zu diskutieren. Diese betrafen unter anderem die ungleiche geografische Ausbreitung der digitalen Infrastruktur, die Kontrolle über das Internet und den fairen Zugang zu Software. Ferner setzt die Schweiz auf UNO-Ebene im digitalen Raum Akzente. Sie ist erneut Teil der UNO-Gruppe von Regierungssachverständigen für Cybersicherheit (*UN Group of Governmental Experts*, GGE), die seit 2004 für jeweils zwei Jahre gebildet wird und sich mit Normen, Regeln und Prinzipien, vertrauensbildenden Massnahmen und Kapazitätsaufbau sowie der Anwendung

des Völkerrechts im Cyberraum auseinandersetzt. Die Schweiz wird im Gremium zwischen 2019 und 2021 das Aktionsfeld der Cybersicherheit aus ihrer Strategie bespielen können. Parallel dazu hat die Schweiz bis Ende 2021 auch den Vorsitz der neu geschaffenen offenen Arbeitsgruppe (*UN Open-Ended Working Group*, OEWG) inne, die seit 2019 tagt. Die OEWG hat das von der GGE vorgeschlagene «Rahmenwerk für verantwortungsvolles Handeln von Staaten im Cyberraum» in einem Schlussbericht aufgenommen, der im März 2021 von den UNO-Mitgliedstaaten verabschiedet wurde. Konkret wurde damit zum ersten Mal auf globaler Ebene ein Konsens erreicht, dass Völkerrecht im Cyberraum anwendbar und einzuhalten ist. Daneben wurden auch elf nichtbindende Normen verabschiedet, welche mit den Visionen des EDA-Strategiepapiers konvergieren.²⁸

Dies zeigt, dass die Schweiz auf multilateraler Ebene den digitalen Raum durchaus mitgestalten kann, wenn sie ein klar ausgerichtetes Profil hat. Die Strategie des EDA gibt nun weitere Aktionsfelder vor, die in der Praxis umzusetzen sind. Dies dürfte auch neue Pfade wie das Etablieren der Wissenschaftsdiplomatie umfassen, um weniger reaktiv und vorausschauender agieren zu können. Die Intensität an departements- und branchenübergreifender Zusammenarbeit und Koordination dürfte ein wichtiger Erfolgsfaktor sein, wenn es darum geht, den digitalen Raum in einem schwierigen internationalen Umfeld aktiv mitzugestalten.

Die geopolitische Polarisierung als eine der drei Herausforderungen ist für die Schweiz Chance und Risiko zugleich. Einerseits bietet sich die Chance, Gute Dienste wie zum Beispiel das Initiieren hochrangiger Treffen oder das Etablieren multidisziplinärer Fora für Herausforderungen im digitalen Raum anzubieten. Andererseits gilt das Gesetz von Angebot und Nachfrage. Es besteht das Risiko, dass die von der Schweiz angebotenen Dienste als Vermittlerin nicht nachgefragt werden. Möglicherweise droht der Schweiz ein Szenario, wo sie zwischen Grossmächten zerrieben wird und sich zu einer eindeutigen aussenpolitischen Positionierung gezwungen sehen könnte. Gegebenenfalls müsste sie sich aussenpolitisch neu erfinden. Das Entwickeln antizipativer Kapazitäten,

28 EDA, *11 Normen für ein verantwortungsvolles Verhalten der Staaten im Cyberraum*, 17.04.2021; Digital Watch, UN GGE and OEWG, dig.watch, letzter Zugriff 15.09.2021.

ein Fahrplan mit diversen Szenarien und ein klarer aussenpolitischer Fokus auf realistische Meilensteine könnten die Schweiz nicht nur besser auf potenzielle Risiken vorbereiten, sondern bieten darüber hinaus auch die Chance, wichtige Anstösse auf internationaler Ebene zu geben.

Dies dürfte ohne den Einbezug des privaten Sektors nicht funktionieren, was die Strategie in jedem der vier Aktionsfelder anerkennt. Ein etablierter Austausch und eine klare Definition von Zuständigkeiten sind in diesem Kontext von entscheidender Bedeutung. Denn der Begriff «Multistakeholder-Ansatz» ist ein modisches Schlagwort, welches mehr Fragen aufwirft als es

beantwortet. Zielführender wäre für die Schweiz zu klären, *welche* Probleme im digitalen Raum bestehen und bevorstehen *könnten*,

und *wie* und *mit wem* diese Herausforderungen zu bewältigen sind. So kann innerhalb der staatlichen Verwaltung eruiert werden, mit welchen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren welche Ansätze zur Lösung klar umrissener Probleme zu verfolgen sind.

Die Rolle Genfs für die Welt sollte weder unter- noch überschätzt werden.

Zu diesem Zwecke dürften auch entsprechende Fora nötig sein, in denen sich Vertreterinnen und Vertreter der Technologiebranche mit der Diplomatie, Wissenschaft und Zivilgesellschaft austauschen können, um ganzheitliche Lösungsansätze auszuarbeiten. Der Genfer Dialog ist ein erster Schritt hin zu einem Austausch zwischen Staaten und Privaten. Dieser ist jedoch thematisch und hinsichtlich der regelmässig teilnehmenden Staaten beschränkt. Auch kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Technologiebranche in Silicon Valley und in Shenzhen von sich aus an *Genève internationale* interessiert sein wird. Die Rolle Genfs für die Welt sollte weder unter- noch überschätzt werden. Folglich gilt es, den Standort Schweiz fit für Gouvernanzfragen des digitalen Raums zu machen und auch neue, innovative Ansätze in Betracht zu ziehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schweiz gute Grundvoraussetzungen mitbringt, um sich als Gestalterin des digitalen Raums zu profilieren. Die Strategie zur Digitalausenpolitik bietet dafür eine wichtige und wohlaustarierte Auslegeordnung, welche dem eigenen Staatsverständnis und den globalen Herausforderungen Rechnung trägt. Daran angelehnt kann die Schweiz auf bestehende Errungenschaften

in der UNO bauen, welche zeigen, dass die Schweiz Wirkung erzielen kann, wenn sie ihre Stärken ausspielt. Um den digitalen Raum nachhaltig mitzuprägen, dürfte die Aussenpolitik allerdings nicht darum herkommen, klarer zu definieren, wie die in der Strategie formulierten Absichten konkret zu erreichen sind, mit wem die Schweiz themenspezifisch zusammenarbeiten möchte und wo sie sich aus Gründen ihrer aussenpolitischen Identität besonders gut oder auch nicht engagieren kann. Eine zentrale Grundbedingung hierfür ist eine strukturierte interne Koordination und das Aufbrechen bestehender Silo-Strukturen. Dies ermöglicht eine kohärente Aussenpolitik im Digitalen.

AUS DEM CSS

MULTILATERALISMUS IM UMBRUCH: HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN FÜR DIE OSZE

Von Lisa Watanabe

Im Juli 2020 endete das Mandat des Schweizer Diplomaten Thomas Greminger als Generalsekretär der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die Erneuerung seines Mandats scheiterte am fehlenden Konsens der 57 Teilnehmerstaaten über ein Gesamtpaket, mit dem die Amtszeit von vier Führungspositionen verlängert werden sollte. Die darauffolgende Führungskrise widerspiegelte in vielerlei Hinsicht die seit Jahren zunehmende Polarisierung unter den OSZE-Teilnehmerstaaten, die zuletzt die Wirksamkeit der Organisation geschwächt hatte. Angesichts dieser Situation beschloss Botschafter Greminger, ein Buchprojekt zu initiieren, das den Status der OSZE kritisch beleuchten und seine Erfahrungen als Generalsekretär darlegen sollte. Im Sommer 2021 veröffentlichte das CSS die Studie unter dem Titel *Multilateralismus im Umbruch: Herausforderungen und Chancen für die OSZE*. Sie enthält fünf Kapitel von fünf verschiedenen AutorInnen und wurde von Simon Mason, dem Leiter des Mediation Support Teams am CSS, und mir herausgegeben.

Das Werk steht auf der Website des CSS in deutscher und englischer Sprache zur Verfügung. Es fusst auf den übrigen Arbeiten des CSS zur OSZE in Form von Beiträgen zu den jährlich vom Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF) veranstalteten OSCE Focus-Konferenzen (mit ihrem jüngsten Konferenzbericht «*OSCE Focus 2019 – Building a Vision of the Future*»¹) und seiner Mitgliedschaft im Steering Committee des OSZE-Netzwerks von Think Tanks und akademischen Institutionen² – einer Track-2-Initiative zur Förderung von Frieden und Sicherheit im OSZE-Raum durch Politikempfehlungen, Verbesserung der transnationalen Interaktion von Zivilgesellschaften und Sensibilisierung für die OSZE.

1 Verfügbar auf der CSS-Webseite.

2 Siehe die Webseite des Netzwerks.

Die Publikation *Multilateralismus im Umbruch* liefert Einschätzungen von ExpertInnen und PraktikerInnen zur Lage der OSZE am Anfang des 21. Jahrhunderts. Im Einzelnen werden die Herausforderungen der globalen Multilateralismuskrise sowie der zunehmenden geopolitischen Polarisierung, vor denen die Organisation sowohl an ihrem Sitz in Wien als auch vor Ort in von Konflikten betroffenen Ländern steht, analysiert. Es folgt eine Erörterung, welche Arten von Reformen die OSZE dabei unterstützen könnten, sich selbst kontinuierlich neu zu erfinden und so in der heutigen Welt *«fit for purpose»* zu bleiben. Auch auf die Chancen, die sich paradoxerweise für die Organisation in den stürmischen Gewässern der letzten Jahre ergeben haben, geht dieser Band ein.

Im ersten Kapitel schildert David Lanz, Co-Leiter des Mediationsprogramms von swisspeace, den breiteren Kontext und die schwierigen Aufgaben der OSZE, insbesondere im Bereich des Konfliktmanagements. Das Kapitel von Fabian Grass, einem Schweizer Diplomaten, der 2017 Gremingers Wahlkampf für das Amt des Generalsekretärs leitete, informiert aus erster Hand über die Konzeption der Kampagne und die wichtigsten Meilensteine auf dem Weg zur Wahl. Der Beitrag von Thomas Greminger, das Herzstück der Publikation, ist eine kritische Bewertung, inwiefern die Ziele, die er sich 2017 gesetzt hatte, erreicht wurden, vor allem im Hinblick auf die *«Fit4Purpose»*-Reformagenda. Er beschreibt, wie das Sekretariat während seiner dreijährigen Amtszeit die Vorsitzländer unterstützen konnte. Ferner erläutert Greminger unter Berücksichtigung der Exekutivstrukturen der Organisation seine Bemühungen, neue Sicherheitsthemen wie den *«China-Faktor»* auf die Agenda der OSZE zu bringen, und nennt die Herausforderungen im Zusammenhang mit der am Ende seiner Amtszeit ausgebrochenen COVID-19-Pandemie. Die letzten Kapitel befassen sich mit der OSZE-Arbeit *«im Feld»*. Anna Hess Sargsyan, Expertin für internationale Angelegenheiten, die im Rahmen ihrer Tätigkeit für das CSS eine Reihe von formellen und informellen Friedensprozessen unterstützte, untersucht die Rolle der OSZE im Ukraine-Konflikt. Benno Zogg vom Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am CSS betrachtet die OSZE-Arbeit im Transnistrienkonflikt, wo die Organisation ihr weitreichendstes Mandat hat.

Fünf Hauptaussagen gehen aus dem Band hervor. Erstens: Trotz aller Polarisierung besteht unter den Teilnehmerstaaten ein Minimal-

konsens über die Schlüsselprinzipien und Funktionen der OSZE. Bei den Prioritäten gehen die Meinungen jedoch auseinander. Zweitens: Die Beschlussfassung nach dem Konsensprinzip ist eine wesentliche Voraussetzung für die gleichberechtigte Teilhabe aller Teilnehmerstaaten, kann aber auch die Blockade von Gesamtpaketen ermöglichen und die Funktionsfähigkeit der Organisation einschränken. Wenn nötig, sorgen pragmatische Wege der Entscheidungsfindung dafür, dass die OSZE handlungsfähig bleibt. Drittens: Die Organisation muss sich für neue Herausforderungen wappnen, während alte noch nicht bewältigt sind. Dazu gehören transnationaler Terrorismus, rasante technologische Entwicklungen, der Klimawandel und der Umgang mit der zunehmenden Bedeutung Chinas. Viertens: Obwohl die OSZE an ihrem langfristigen Ziel der Konfliktlösung festhalten will, muss sie sich häufig auf die Prävention von Eskalationen und das Konfliktmanagement konzentrieren, da die Situation noch keine Beilegung zulässt. Fünftens: Die Handlungsmöglichkeiten der OSZE-Exekutivstrukturen müssen überprüft und erweitert werden, damit die Organisation im 21. Jahrhundert tatsächlich *«fit for purpose»* bleibt.

Trotz der zahlreichen Herausforderungen, denen sich die OSZE in diesen Zeiten stellen muss und die nicht allein durch eine interne Reform zu lösen sind, gibt das breite Einvernehmen über ihren Zweck und ihre Prinzipien durchaus Anlass zur Hoffnung, denn schliesslich ist es eine gute Grundlage für Gespräche über ihre Zukunft.

INTERNATIONALE STABILITÄT UND DIE SICHERHEIT DIGITALER PRODUKTE: DER «GENFER DIALOG»

Von Nele Achten

Cybersicherheit ist eine geteilte Verantwortung von Staat und Wirtschaft. Diese Erkenntnis ist nicht neu. Dennoch ist der internationale Dialog im Rahmen der Vereinten Nationen und anderen Fora zu Themen der Cybersicherheit häufig begrenzt auf staatliche Verantwortungen. Das internationale Recht war viele Jahre lang der Ausgangspunkt der Diskussionen. Somit ging es ausschliesslich um die Verantwortung von Staaten im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT).¹ Der sogenannte «Genfer Dialog» verfolgt dagegen einen breiteren Ansatz: Private Unternehmen werden hier in die Themen der globalen Cybersicherheits- und Cyberaussenpolitik eingebunden.

Der «Genfer Dialog für verantwortungsvolles Verhalten im Cyberraum» wurde 2018 durch das Schweizer Eidgenössische Department für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ins Leben gerufen. Das Center for Security Studies (CSS) unterstützt das EDA bei diesem Vorhaben von Beginn an und leistet inhaltliche Beiträge². Mittlerweile hat sich die Dialogplattform weiterentwickelt und teilweise neu ausgerichtet. Die Flexibilität des Genfer Dialogs, sich an neue Entwicklungen auf internationaler Ebene anzupassen und den Ambitionen der unterschiedlichen Interessengruppen gerecht zu werden, ist seine Stärke. Es ist jedoch zugleich eine Herausforderung.

Phase I: Positionierung gegenüber existierenden parallelen Initiativen

Der Genfer Dialog wurde 2018 gegründet, nachdem die *UN Group of Governmental Experts* (UNGGE) 2016/17 daran gescheitert war, einen

- 1 Um die Verantwortung privater Unternehmen ging es nur indirekt, wenn es um die staatliche Verantwortung ging diese Akteure zu regulieren.
- 2 Siehe zum Beispiel eine Hintergrundrecherche zum Privatsektor: Jacqueline Eggenschwiler, *Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace: Private Sector, Framework Document* (Zürich: ETH Zürich, 2018); für weitere Einzelheiten siehe auch: Jacqueline Eggenschwiler, «Geneva Dialogue: Mitgestaltung Globaler Sicherheitsnormen für den Cyberraum», in: Christian Nünlist / Oliver Thränert (Hrsg.), *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: CSS, 2018), S. 119–22.

einstimmigen Abschlussbericht zu veröffentlichen. Die Gruppe von ExpertInnen studierte seit 2004 auf der Grundlage von unterschiedlichen, aufeinanderfolgenden Mandaten der UNO-Generalversammlung die Gefahren für die internationale Sicherheit, die durch die Nutzung von ICTs entstehen, und wie diese Gefahren adressiert werden sollten. Im einstimmigen Abschlussbericht der Gruppe 2014/15, der anschliessend durch die UNO-Generalversammlung bestätigt wurde, bekräftigten die Staaten die Anwendung des internationalen Rechts im Cyberraum und einigten sich auf dreizehn unverbindliche Normen des verantwortungsvollen Verhaltens von Staaten.

Etwa zum gleichen Zeitpunkt wie die Gründung des Genfer Dialogs entstanden auch einige normative Initiativen und Leitlinien des privaten Sektors, wie zum Beispiel die sogenannte *Charter of Trust for a Secure Digital World*³ und der *Cybersecurity Tech Accord*⁴. Nachdem lange Zeit die staatliche Verantwortung und legale Antworten im Mittelpunkt standen, gewannen nun andere Themen an Bedeutung, insbesondere die Prävention von Cybersicherheitsvorfällen mit massiver Tragweite und die Frage, welche Verantwortung private Unternehmen hierbei zu tragen haben.

Seit Anfang 2017 stand zudem die von Microsoft initiierte Idee einer *Digital Geneva Convention* im Raum. Die Schweizer Regierung war ebenso wie viele andere westliche Staaten der Meinung, dass ein neues internationales Abkommen über die Verpflichtungen von Staaten im Cyberraum nicht erforderlich sei. Zugleich bestand Interesse, die Verantwortung des privaten Sektors in Themen der internationalen Cybersicherheitspolitik besser zu definieren. Somit ist es nicht überraschend, dass ein Austausch mit Unternehmen als vorläufiger Schwerpunkt des Genfer Dialogs identifiziert wurde.⁵ Gleichzeitig hatte der Dialog zwischen Staaten bei den Vereinten Nationen zu diesem Zeitpunkt mit zwei

3 Siehe die Webseite der *Charter of Trust*, ursprünglich initiiert von Siemens und gegründet auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2018.

4 Siehe die Webseite des *Cyber Tech Accord*, eine Initiative von Microsoft vom April 2018.

5 Paul Cornish / Camino Kavanagh, *Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace: Phase 1 Report*, Mai 2019.

parallelen Arbeitsgruppen (OEWG und neue UNGGE⁶) bereits wieder neu an Fahrt aufgenommen.

Phase II: Dialog mit privaten Unternehmen zum Thema Sicherheit digitaler Produkte

Seit Anfang 2020 ist der Genfer Dialog eine Plattform des Austausches zwischen Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft und aus staatlichen Institutionen. Die bisher rund dreissig Treffen wurden in Kooperation zwischen der DiploFoundation und dem EDA organisiert. Sie fanden aufgrund der COVID-19-Pandemie ausschliesslich online statt (der Track-1-Teil des Dialogs). Aufgrund dieses Formats konnten Unternehmensvertreterinnen und -vertreter von unterschiedlichen Kontinenten am Dialog teilnehmen. Die Regelmässigkeit der Treffen in jeder zweiten Woche trug zudem dazu bei, dass der Dialog inzwischen von einer vertrauensvollen und offenen Atmosphäre geprägt ist.

Inhaltlich liegt der Schwerpunkt des Dialoges auf der Sicherheit «digitaler Produkte». Dieser Begriff ist weit zu verstehen. Er beinhaltet unter anderem die Sicherheit von Software, dem *Internet of Things*, Cloud-Dienstleistungen und 5G-Technologien. Die Diskussionen über *best practices* wurden in einem Bericht Ende 2020 zusammengefasst.⁷ Demnach ging es in den Gesprächen vor allen Dingen darum, das Verständnis und die Kernkomponenten von «sicherem Design» (*security by design*) digitaler Produkte besser nachzuvollziehen und zu definieren. Als Kernkomponenten wurden beispielsweise die Modellierung von Bedrohungen, die Sicherheit der von Drittherstellern integrierten Produkte (*supply chain security*) und Prozesse im Schwachstellenmanagement (*vulnerability processes*) identifiziert und diskutiert.

Im Jahr 2021 fanden zudem drei halbtägige Konferenzen statt zu den Themen «Sicherheit digitaler Produkte und Standardisierung» (Mai), «Regulierung der Sicherheit digitaler Produkte» (September)

6 Die *Open-ended Working Group*, deren Mandat hier einzusehen ist, und die *UN Group of Governmental Experts*, deren Mandat hier zu finden ist; beide wurden im Herbst 2018 neu initiiert.

7 Vladimir Radunović / Jonas Grätz, «Security of digital products and services: Reducing vulnerabilities and secure design – Industry good practices», *Geneva Dialogue*, Dezember 2020).

und «Globale Normen zur Sicherheit digitaler Produkte» (Dezember). Der Teilnehmerkreis dieser Veranstaltungen wurde erweitert und beinhaltete Vertreterinnen und Vertreter von Standardisierungsorganisationen, staatliche Entsandte nationaler Behörden der Cybersicherheit, DiplomatenInnen, VertreterInnen aus der privaten Wirtschaft und Wissenschaft (der Track-2-Teil des Genfer Dialogs). Das CSS veröffentlichte einen Input-Bericht zur Regulierung und stellte ihn anlässlich der Konferenz im September vor. Zudem nahmen Vertreterinnen und Vertreter des CSS an allen Veranstaltungen des Track 1 und 2 teil.

Potenzial für die Zukunft und Herausforderungen

Eine Plattform für einen vertrauensvollen Austausch zwischen staatlichen und privaten Akteuren zu schaffen ist an sich bereits wertvoll. Dies ist umso bedeutsamer, als dieser Dialog in einem geopolitisch angespannten Umfeld gelang. Zudem nehmen am Genfer Dialog Unternehmen teil, die ihren Hauptsitz in den unterschiedlichen Grossmächten der Welt haben (insbesondere in China, Russland und den USA). In diesem Zusammenhang ist der Standort Genf sicherlich von Vorteil. Die Schweiz kann und sollte ihre Rolle als Vermittler für internationale Übereinkommen im Bereich der Sicherheit digitaler Produkte nutzen und weiter ausbauen.

Der Genfer Dialog hat zumindest bis 2024 eine strategische Basis in der Schweizer Aussenpolitik. Er ist in mehreren Strategien des Bundesrats genannt, insbesondere der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (2018–2022), der Aussenpolitischen Strategie (2020–2023), der Strategie Digitalaussenpolitik (2021–2024) und der China-Strategie (2021–2024). Es besteht der Anspruch, ein möglichst konkretes Ergebnis zu erzielen. Wie ein solch konkretes Ergebnis aussehen könnte, ist indes noch nicht klar.

Zu den offenen Fragen gehört beispielsweise: 1) Sollte das konkrete Ergebnis in Form von internationalen Richtlinien und einer Überprüfung durch eine internationale Organisation erfolgen? 2) Ist es notwendig, die Diskussion über die Sicherheit digitaler Produkte in unterschiedliche Technologien aufzugliedern. Während der Begriff des digitalen Produktes in zahlreichen internationalen Dokumenten und Strategien verwendet wird, wird auf der Implementierungsebene häufig

zwischen der Art des Produktes differenziert.⁸ 3) Letztlich stellt sich die Frage, wer der Adressat der potenziellen Prinzipien oder Normen sein sollte? Wer sollte an der Ausarbeitung beteiligt sein? Und, wer sollte die tatsächliche Umsetzung kontrollieren?

8 So beinhaltet die Sicherheit von *Internet-of-Things*-Produkten und die Sicherheit der Cloud beispielsweise andere minimale Sicherheitsanforderungen, und Anreize zur Erhöhung der Sicherheit sollen auf unterschiedlichen regulatorischen Wegen geschaffen werden.

AUTORINNEN UND AUTOREN

Nele Achten ist Senior Researcher im Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am CSS und CSS-Kontaktperson für den *Geneva Dialogue of Responsible Behaviour in Cyberspace*. Sie beschäftigt sich mit internationalen Regeln und Normen in der Cybersicherheitspolitik. Vor ihrer Zeit am CSS forschte sie unter anderem an der Universität Harvard. Nele Achten verfolgt eine juristische Doktorarbeit und hat einen LL.M. der Geneva Academy of International Law and Human Rights.

Julian Kamasa ist Researcher im Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am CSS. Er beschäftigt sich mit der Entwicklung, Politik und Gouvernanz neuer Technologien. Vor seiner Zeit am CSS arbeitete er für den Think Tank Avenir Suisse und die Schweizerische Botschaft in Warschau. Er hat einen MSc in *EU Politics* von der London School of Economics.

Boas Lieberherr ist Researcher im Team Globale Sicherheit am CSS. Davor war er als Analyst für den Verteidigungsattaché auf der Schweizer Botschaft in Neu-Delhi tätig. Er studierte Politikwissenschaft an der Universität Zürich und Vergleichende und Internationale Studien an der ETH Zürich. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit der Aussen- und Sicherheitspolitik südasiatischer Staaten und den Grossmächtedynamiken im «Indo-Pazifik».

Fabien Merz ist Senior Researcher im Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am CSS. Er forscht zu Themen an der Schnittstelle zwischen Schweizer Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung mit einem Fokus auf PVE (*Preventing Violent Extremism*) und der Rolle der Schweiz im Zusammenhang mit einem UNO-Sicherheitsratsitz. Er verfügt über einen BA in Internationalen Beziehungen der Universität Genf und einen MA in *Terrorism Studies* von der Universität St. Andrews.

Dr. Oliver Thränert leitet den Think Tank am 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, nukleare Nonproliferation, chemische und biologische Waffen, und nukleare Abschreckung. Er ist Mitherausgeber der beiden CSS-Jahrbücher *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* und *Strategic Trends*.

Dr. Lisa Watanabe war bis Sommer 2021 Senior Researcher am CSS, wo sie das Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit leitete und sich mit Themen wie der Aussen- und Sicherheitspolitik des Nahen Ostens und Nordafrikas beschäftigte.

Benno Zogg ist Senior Researcher und leitet das Team Schweizerische und euroatlantische Sicherheit am CSS. Er forscht zu Themen schweizerischer und europäischer Sicherheitspolitik, der Schnittstelle zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Handelspolitik sowie zu Eurasien und dem OSZE-Raum. Er hat einen BA in Politikwissenschaft und Geschichte der Neuzeit der Universität Zürich und einen MA in *Conflict, Security & Development* vom King's College London.



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 und arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert. Es verbindet Forschung mit Politikberatung und bildet so eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis.

Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik wird vom CSS jährlich seit 1991 herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Die **Artikel des Bulletins 2021** widmen sich der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat, der Idee einer allgemeinen Dienstpflicht und der Mitgestaltung der Schweiz des digitalen Raums. Das Jahrbuch inklusive älterer Ausgaben ist verfügbar unter: www.css.ethz.ch/publikationen/bulletin.