

# BULLETIN 2014

ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

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

**BULLETIN 2014** ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK



# INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
<b>AKTUELLE DISKUSSION</b>	
Freund und Helfer aus der Ferne: Schweizer Polizisten in Friedenseinsätzen <i>von Matthias Bieri</i>	11
Testfall Ukraine-Krise: Das Konfliktmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz <i>von Christian Nünlist</i>	35
Das Engagement der Schweiz im Südkaukasus: Friedens- förderung während des OSZE-Vorsitzes und darüber hinaus <i>von Cécile Druey und Anna Hess</i>	63
Big Data in der Schweizer Sicherheitspolitik: Eine Zwischenbilanz ein Jahr nach Snowden <i>von Michel Herzog und Tim Prior</i>	89
<b>INTERVIEW</b>	
Chef der Armee André Blattmann zur Weiterentwicklung der Armee (WEA)	117
<b>AUS DEM CSS</b>	
<i>Foreign Fighters</i> : Tickende Zeitbomben im Radar westlicher Entscheidungsträger <i>von Livio Pighi</i>	135
RAD+CAD: Analysen zu Russland und zum Kaukasus <i>von Stephen Aris und Aglaya Snetkov</i>	145
Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren	151



## VORWORT

«Ein Experte ist ein Mann, der hinterher genau sagen kann, warum seine Prognose nicht gestimmt hat.» Winston Churchill

Als Ende Februar 2014 «grüne Männchen» auf der ukrainischen Halbinsel Krim auftauchten, war die Überraschung im Westen gross. Niemand hätte Ende 2013 damit gerechnet, dass Russland ein paar Wochen später gegen den Willen einer zuständigen staatlichen Regierung – in diesem Falle derjenigen in Kiew – Grenzen in Europa verschieben würde. Der strategische Schock war entsprechend gross – und westliche Nachrichtendienste sowie sicherheitspolitische Experten mussten sich gleichermassen hinterfragen, weshalb die russische Aggression gegen die Ukraine nicht vorhergesehen worden war.

Das Center for Security Studies (CSS) hat 2013 einen speziellen Fokus auf die russische Sicherheitspolitik und den geostrategischen Wettstreit zwischen der EU und Russland um «Zwischeneuropa» gerichtet, auf die im Englischen auch «Borderlands» genannten Länder zwischen Russland und der EU. Im Herbst 2013 erschienen mehrere CSS-Publikationen dazu, unter anderem eine Ausgabe der *Policy Perspectives* zum Ringen der EU und Russlands um die Ukraine<sup>1</sup> sowie im letztjährigen *Bulletin* eine ausführliche Zwischenbilanz zur 2005 beschlossenen strategischen Partnerschaft der Schweiz mit Russland.<sup>2</sup> Ein weiterer *Bulletin*-Artikel blickte im letzten Dezember auf die OSZE-Präsidentschaft der Schweiz von 2014, erwähnte aber die Ukraine nur als amtierenden OSZE-Vorsitzenden von 2013.<sup>3</sup> Zwei CSS-Mitarbeiter nahmen Anfang Dezember 2013 an zwei internationalen Konferenzen in Kiew teil

1 Jonas Grätz, «Deflating Russia's Gas Pressure», in: *Policy Perspectives* 1, Nr. 1 (2013).

2 Jonas Grätz, «Partnerschaft mit Russland: Bestandsaufnahme einer aussenpolitischen Akzentsetzung», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2013), 43–70.

3 Christian Nünlist, «Die Schweiz ist eine Mini-OSZE: Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr 2014», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2013), 11–41.

und berichteten nach ihrer Rückkehr auch über die prowestlichen Studentendemonstrationen auf dem zentralen Maidanplatz in der ukrainischen Hauptstadt.

Der Think-Tank des CSS hatte damit den Ukraine-Konflikt zwar auf der Agenda, doch mit dem russischen Vorgehen gegen die Ukraine im Februar 2014 hat auch von uns niemand gerechnet. Die russische Annexion der Krim sowie der Bürgerkrieg im Osten der Ukraine dominierten das Jahr 2014 – und betrafen auch die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Durch die Schweizer OSZE-Präsidentschaft war die helvetische Diplomatie direkt ins Krisenmanagement dieses grössten geopolitischen Konfliktes seit Ende des Kalten Krieges in Europa involviert. Wie in Christian Nünlists Beitrag zur **Rolle der OSZE unter Schweizer Vorsitz in der Ukraine-Krise** argumentiert wird, erwies es sich dabei als Glücksfall, dass gerade die Schweiz 2014 den Vorsitz der OSZE innehatte. Bundespräsident Didier Burkhalter setzte die ganze Palette an Instrumenten der Organisation ein, um den Dialog zwischen den Konfliktparteien aufrechtzuhalten und deeskalierende Schritte zu ermöglichen. Die russische Infragestellung der euroatlantischen Sicherheitsarchitektur und grundlegender Prinzipien des Völkerrechts ist aber auch für den neutralen Kleinstaat Schweiz eine denkbar schlechte Entwicklung.

Die Ukraine-Krise färbte auch auf einen der ursprünglich geplanten Schwerpunkte der Schweizer OSZE-Präsidentschaft 2014 ab – die **Förderung von Dialog und Vertrauensbildung in den chronischen Konflikten im Südkaukasus**. Anfang August 2014 kam es in Bergkarabach zu den schwersten gewalttätigen Zwischenfällen seit über 20 Jahren. Die Schweizer Diplomatie musste resigniert eingestehen, dass der politische Wille der Konfliktparteien nicht vorhanden war, um die Spannungen schrittweise abzubauen. Dennoch bleibt das Niveau der Schweizer Diplomatie – wie Cécile Druey und Anna Hess in diesem Band argumentieren – in der Region hoch.

Im Sommer 2013 hatten die Enthüllungen von Edward Snowden über verdeckte Überwachung des US-Geheimdienstes NSA in Westeuropa und insbesondere auch in Deutschland hohe Wellen der Empörung über das Vorgehen des transatlantischen Partners geworfen. Ein Jahr später geht das von Michel Herzog und Tim Prior verfasste Kapitel der

wenig diskutierten Frage nach, inwiefern denn **die «Snowden-Zäsur» die Debatte in der Schweiz über Vor- und Nachteile von «Big Data» in einem sicherheitspolitischen Kontext** geprägt hat.

Das erste Kapitel widmet sich einem interessanten Trend in der internationalen Friedensförderung, der bisher in der Schweizer Diskussion komplett vernachlässigt wurde: **Die Rolle von Polizisten (statt Soldaten) in internationalen Friedensmissionen**. Zwar stellt die Schweiz – wie Matthias Bieri darlegt – nur wenige Polizisten für internationale Einsätze zur Verfügung, doch dieser Nischenbeitrag lohnt unseres Erachtens eine erstmalige substanzielle, wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema.

Neben der Krim-Zäsur und der Snowden-Affäre markierte auch der 18. Mai 2014 einen wichtigen innenpolitischen Einschnitt. Das Schweizer Stimmvolk lehnte die Volksinitiative zur Beschaffung von 22 neuen Gripen-Kampffjets deutlich ab. Darauf wurde die verwaltungsinterne Arbeit an der Armeereform «Weiterentwicklung der Armee» (WEA) an die unerwartete neue Ausgangslage angepasst und die WEA-Botschaft vertagt. Die für 2015 in Aussicht gestellte Neuauflage des Sicherheitspolitischen Berichts von 2010 wurde auf 2016 verschoben. Am 3. September 2014 stellte der Bundesrat die WEA-Botschaft vor. Im **Interview** nimmt der Chef der Armee, Korpskommandant **André Blattmann**, im Detail Stellung zu den geplanten Neuerungen. Für die Schweizer Armee, so Blattmann, sei es in modernen Konflikten ausserordentlich wichtig, schnell reagieren zu können. Kritik an der mit der WEA wiedereingeführten Mobilmachung versteht er deshalb nicht. Aus der russischen Annexion der Krim-Halbinsel, die mithilfe hybrider Kriegsführung gelang, leitet der Armeechef ab, den Schutz der kritischen Infrastruktur in der Schweiz auch mithilfe des herkömmlichen Verteidigungsauftrags sicherzustellen. Sich mit Panzern in urbanem Gebiet durchzusetzen, ist für Blattmann ein realistischeres Szenario «als eine Panzerschlacht im Lauchetal oder sonstwo».

Zu guter Letzt stellen wir im *Bulletin* wieder zwei interessante Projekte des CSS vor. Das Thema der terroristischen Gefahr durch in die Schweiz zurückkehrende **Foreign Fighters** blieb bis zum Sommer 2014 ein Nischenthema für einige wenige Spezialisten. Das CSS hat 2012/13



dschihadistische Netzwerke in der Schweiz untersucht und im November 2013 einen grundlegenden Bericht dazu veröffentlicht.<sup>4</sup> In der Folge wurde das CSS vom EDA damit beauftragt, im Vorfeld der OSZE-Antiterrorismus-Konferenz von Interlaken vom 28./29. April 2014, wo die *Foreign Fighters* ein dominantes Thema waren, eine komparative, elf Länder umfassende Analyse vom Umgang mit zurückkehrenden Dschihadkämpfern zu erstellen. Im September 2014 erreichte das Thema schliesslich die Sicherheitspolitiker im Parlament und die Schweizer Medien – eine Fülle von Zeitungsartikeln und parlamentarischen Vorstössen war die Folge.

Im Kontext der Ukraine-Krise stieg auch das Interesse an fundierten Analysen über Russlands Rolle in Europa. Das CSS betreibt seit vielen Jahren die Newsletter «**Russian Analytical Digest**» (RAD) und «**Caucasus Analytical Digest**» (CAD). Diese regelmässig erscheinenden Publikationen widmen sich vertieft der politischen, wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen und gesellschaftlichen Situation in Russland und dem Kaukasus und erfreuen sich einer wachsenden Leserschaft.

Wir freuen uns über Ihr Interesse am *Bulletin 2014* und wünschen Ihnen eine anregende Lektüre. Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge. Ein herzliches Dankeschön geht auch an Tashi Dolma Hinz für ihr sorgfältiges Lektorat sowie an Miriam Dahinden für das gewohnt professionelle und zügige Layouten. Imke Trainer hat die Beiträge zum Südkaukasus und zu RAD/CAD aus dem Englischen übersetzt. Wir sind gespannt, welche Überraschungen das nächste Jahr für die Sicherheitspolitik der Schweiz bereithält – und werden uns schon bald Gedanken darüber machen, welche Themen im *Bulletin 2015* diskutiert werden.

Christian Nünlist und Oliver Thränert  
Zürich, im November 2014

4 Lorenzo Vidino, *Jihadist Radicalization in Switzerland* (Zürich: ETH, 2013).

## AKTUELLE DISKUSSION



# FREUND UND HELFER AUS DER FERNE: SCHWEIZER POLIZISTEN IN FRIEDENSEINSÄTZEN

von Matthias Bieri

*Nicht nur Soldaten, sondern auch Polizisten spielen in internationalen Friedenseinsätzen eine wichtige Rolle. Ihre Aufgaben sind in den letzten 25 Jahren vielfältiger und komplexer geworden, ihre zahlenmässige Entsendung ist bedeutend gestiegen. Auch die Schweiz entsendet seit den 1990er-Jahren Polizeibeamte in Krisenländer. Das stellt sie vor spezielle Herausforderungen, denn die strukturellen Gegebenheiten verunmöglichen die Delegation einer grossen Zahl von Polizisten. Die Schweiz zeichnet sich vielmehr durch ein qualitativ hochwertiges Engagement aus und schafft damit einen Mehrwert. Dennoch liegt einiges an Entwicklungspotenzial brach.*

## EINLEITUNG

Die Beteiligung von Polizeikräften an friedensfördernden Missionen hat in den letzten 25 Jahren einen rasanten Wandel durchgemacht. Während Polizisten immer mehr Aufgaben übertragen werden, wuchs auch die Nachfrage nach ihnen immens. Ein Blick in die Statistik zeigt, dass 2013 neben 214 490 Soldaten 16 981 Polizisten die zweitgrösste Gruppe in Friedensmissionen stellte.<sup>1</sup> Polizisten sollen die innere Sicherheit in Krisenländern wiederherstellen und den (Wieder-)Aufbau von staatlichen Strukturen und Gesellschaft unterstützen. Damit soll ein neuerlicher Ausbruch von Gewalt verhindert und Bedingungen für eine eigenständige Entwicklung des Einsatzlandes geschaffen werden. Da oftmals Aufgaben wahrgenommen werden, die weder vom Militär noch von anderen zivilen Akteuren übernommen werden können, bildet die Polizei einen wichtigen Teil der internationalen Friedensförderung. Dieser ge-

1 Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF), *Peace Operations 2013/2014*.

niesst aber in Medien, Akademie, Wissenschaft und Gesellschaft wenig Aufmerksamkeit.<sup>2</sup>

Dominanter Akteur in der polizeilichen Friedenssicherung ist die UNO. Polizisten werden auch über die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder die Afrikanische Union (AU) in Missionen entsandt. Seit 2003 ist auch die EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in diesem Bereich aktiv. Die EU legt bei ihren GSVP-Missionen einen besonderen Schwerpunkt auf die zivile Friedensförderung, wobei Polizisten von Beginn an eine zentrale Rolle spielen.<sup>3</sup> Auch die Schweiz entsendet seit 1993 Polizisten in Friedenseinsätze. Ihr Engagement hat seit jeher nur für wenig Aufsehen gesorgt und ist in der Schweizer Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Auf dem Balkan, in den letzten zehn Jahren jedoch zunehmend auch in Afrika, helfen Schweizer Polizisten beim Aufbau von effizienten Polizeisystemen und unterstützen lokale Behörden im Kampf gegen das Verbrechen. Mit Ausnahme des Kosovos brachte die Entsendung von Polizisten bislang keinen direkten operationellen Mehrwert für die Schweizer Polizeikorps. Dies ist einer der Hauptgründe, wieso der Anreiz zur Entsendung von Polizisten für die unterbesetzten Schweizer Polizeikorps bislang klein blieb. Im Mai 2014 standen insgesamt zwölf Polizeixperten im internationalen Einsatz. Im Folgenden soll gezeigt werden, warum dieser Beitrag trotzdem zur Schaffung von nachhaltiger Stabilität in Europas Nachbarschaft beiträgt.

## 1. POLIZEI IN FRIEDENSEINSÄTZEN

Polizisten übernehmen in Friedenseinsätzen sehr unterschiedliche Aufgaben. Die folgenden Abschnitte sollen zeigen, wie sich die Beteiligung der Polizei an Friedenseinsätzen verändert hat und vor welchen Herausforderungen ihr Engagement heute steht.

- 2 Garth Den Heyer, *The Role of Civilian Police in Peacekeeping: 1999–2007* (Washington: Police Foundation, 2012), 3–4; Wilhelm Knelangen, «Die Rolle der Polizei in internationalen Friedenseinsätzen», in: *Reader Sicherheitspolitik* Nr. 6 (2009); «Kantone lassen Polizisten ungern ins Ausland», in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* (08.11.2010).
- 3 Europäischer Rat, *Presidency Conclusions: Santa Maria Da Feira European Council*, 19./20.06.2000.

Zivilpolizisten, robustere Gendarmerie und Grenzwächter werden im Kontext von Friedensmissionen häufig unter dem Oberbegriff «Polizei» genannt.<sup>4</sup> Diese drei Kategorien sollen deshalb auch im Folgenden unter dem Begriff «Polizei» zusammengefasst werden.

## 1.1 ENTWICKLUNG DER POLIZEIKOMPONENTE IN FRIEDENSMISSIONEN

Im Rahmen der UNO wurden Polizisten erstmals 1960 im Kongo eingesetzt. Ghanaische Polizisten unterstützten damals die lokale Polizei bei der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung. Verstärkt kamen Polizeibeamte jedoch erst gegen Ende des Kalten Krieges zum Einsatz. Die UNO-Mission in Namibia 1989/90 umfasste bis zu 1500 internationale Polizisten, welche die lokalen Beamten beobachteten und überwachten. Namibia bildete den Auftakt für eine Reihe ähnlich ausgerichteter Polizeimissionen. Die Einsätze der frühen 1990er-Jahre können als *traditionelles Polizei-Peacekeeping* bezeichnet werden.

**Verstärkt kamen  
Polizeibeamte jedoch erst  
gegen Ende des Kalten  
Krieges zum Einsatz.**

Polizisten überwachten dabei lokale Einsatzkräfte und rapportierten Menschenrechtsverletzungen. Damit sollte das gesetzeskonforme Funktionieren der Polizei sichergestellt und das Vertrauen der Bevölkerung in sie gestärkt werden. Unter dem Label der UNO waren Polizisten zu Beginn der 1990er-Jahre unter anderem in der Westsahara, Kambodscha, Angola und Mosambik aktiv.<sup>5</sup> Der UNO-Sicherheitsrat, welcher die Mandate für die UNO-Missionen beschliesst, sah in der polizeilichen Friedenssicherung anfänglich ein wenig komplexes, einfach zu organisierendes Instrument. Im Laufe der Missionen zeichnete sich aber

4 Dies wird etwa in den Missionsstatistiken der UNO, welche jeweils drei Kategorien (Militär, Polizei, zivile Experten) umfassen, so gehandhabt.

5 Erwin A. Schmidl, «Polizeiaufgaben im Rahmen internationaler Friedenseinsätze», in: Bundesministerium für Inneres, Sicherheitsakademie (Hrsg.), *Auslandseinsätze der Polizei* (Wien: Bundesministerium für Inneres, 2011), 13–134, hier 39, 45–62 und 111–112.

bald ab, dass von der internationalen Polizei oftmals eine aktivere Rolle gefragt gewesen wäre.<sup>6</sup>

Dies führte dazu, dass die UNO-Mandate für Polizeiemissionen mehr Kompetenzen erhielten. Fortan sollte vermehrt die Transformation der lokalen Polizeien unterstützt werden. Diese sollten reformiert (ihre Gewohnheiten und Praktiken geändert), restrukturiert (insbesondere de-

**Die Anfangseuphorie wurde aber bald gedämpft, da sich die Missionen der EU als viel weniger erfolgreich als erwartet erwiesen.**

politisiert) und effektiver (etwa in der Verbrechensbekämpfung) werden. Transformationsaufgaben gehören heutzutage beinahe standardmässig zum Mandat einer Polizeiemission.<sup>7</sup> Zu einem Paradigmenwechsel führte

1996 die Entsendung von Polizisten ins ehemalige Jugoslawien, wo die bosnische Polizei in neuem personellem Umfang und mit ungekannten Befugnissen transformiert werden sollte. Im Rahmen der *International Police Task Force* (IPTF), welche innerhalb der UNO-Mission in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH) angesiedelt war, zeigten sich bald zahlreiche Probleme dieser neuen Art der polizeilichen Friedensförderung. Ungenügend qualifiziertes Personal, mangelhafte Ausrüstung, Spannungen mit der Bevölkerung und eine schwierige Koordination mit der Nato-Truppe IFOR sorgten für eine durchgezogene Bilanz.

Die perzipierten Fehlschläge verschiedener UNO-Friedensmissionen in Bosnien oder auch in Ruanda führten schliesslich auch im Polizeibereich zu einer gewissen Ernüchterung.<sup>8</sup> Nichtsdestotrotz wurden die Kompetenzen der Polizei in Friedenseinsätzen gegen Ende des Jahrzehnts weiter ausgebaut. 1998 trat neben der UNO eine weitere Organisation auf den Plan: Die OSZE entsandte Polizisten in ihre Feldmission in Kroatien. Auch heute noch sind OSZE-Polizisten in Zentralasien,

6 William J. Durch / Michelle Ker, *Police in UN Peacekeeping: Improving Selection, Recruitment, and Deployment* (Providing for Peacekeeping; Nr. 6) (New York: International Peace Institute, 2013), 4–5.

7 Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 5–6.

8 Schmidl, *Polizeiaufgaben*, 63–68; Knelangen, *Die Rolle der Polizei*, 5f.

Ost- und Südosteuropa tätig, wo sie insbesondere bei der Ausbildung von einheimischen Polizisten zum Einsatz kommen.<sup>9</sup>

Erweiterte Qualität erhielten Polizeieinsätze 1999 im Kosovo und in Osttimor. Den dortigen Friedensmissionen wurde erstmals ein umfassendes Exekutivmandat erteilt, wodurch auch Strafverfolgung und Justiz in deren Kompetenzbereich fiel. Die UNO-Polizisten übernahmen dabei sämtliche lokalen Polizeiaufgaben. Neben den Exekutivaufgaben waren die Missionen – im Kosovo gemeinsam mit der OSZE – auch für die Ausbildung der lokalen Polizei zuständig. Diese weitreichenden Mandate hatten auch im Hinblick auf den Personalbestand eine neue Dimension zur Folge: 1999 wurden für den Kosovo 4700 UNO-Polizisten vorgesehen. Dieser massiven Expansion stand eine fehlende Entwicklung der Kapazitäten in der Verwaltung gegenüber. Die Polizeiabteilung der UNO-Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze umfasste lediglich sieben Zivilpolizisten. Sie waren für die Organisation des Einsatzes und die Rekrutierung der Polizisten verantwortlich. Ein Ausbau der Kapazitäten war dringend geboten.<sup>10</sup>

Besonderen Einfluss auf die Entwicklung der Friedensmissionen hatte der UNO-Bericht der Gruppe von Sachverständigen unter Leitung des Algeriers Lakhdar Brahimi im Jahr 2000. Der Bericht ging auf gravierende Mängel im Polizeibereich ein, weshalb weitergehende und realistischere Mandate, eine schnellere Einsatzfähigkeit und eine Professionalisierung der UNO-Verwaltung verlangt wurden. Die Polizeiabteilung der UNO wurde in der Folge ausgebaut und umfasst derzeit über 50 Personen. 2006 kam es zur Schaffung einer stehenden Polizeieinheit in der UNO-Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze, welche heute aus 41 Polizisten besteht. Diese Einheit soll zu Beginn einer Polizei-Mission zur Vorbereitung des eigentlichen Einsatzes genutzt werden. Steht kein neuer Einsatz an, leistet sie im Rahmen der laufenden Einsätze Unterstützung. Seit 2009 ist die Einheit in Brindisi, Italien, auf der Logistikkbasis der UNO stationiert. Ihre Effizienz ist umstritten, beim Aufbau von Missionen besteht nach wie vor Ver-

9 Thorsten Stodiek, «Internationale Polizeimissionen der OSZE», in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2001* (Baden-Baden: Nomos, 2001), 361–371, 363; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, *Policing*, <http://www.osce.org/what/policing>.

10 Schmidl, *Polizeiaufgaben*, 70–72 und 77–78; Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 6–10.



besserungspotenzial.<sup>11</sup> Der Brahimi-Bericht verlangte zudem regionale Trainingspartnerschaften, eine raschere Bereitstellung von Polizisten durch die UNO-Mitgliedsstaaten und ein Fokus der Mandate auf die Unterstützung der Sicherheitssektorreformen. Insbesondere die raschere Bereitstellung harrt nach wie vor ihrer Implementierung, was damit zu erklären ist, dass Polizeieinheiten im Normalfall im Innern ihrer Entsendestaaten Dienst tun und für Auslandseinsätze von ihren eigentlichen Aufgaben abgezogen werden müssen.<sup>12</sup> In den 2000er-Jahren kam es schliesslich zu einem rapiden Anstieg an mandatierten Missionen und der Anzahl eingesetzter Polizisten. Im Januar 2014 standen 13 177 Polizisten in 19 UNO-Missionen im Einsatz.<sup>13</sup>

Die EU wurde um die Jahrtausendwende zu einem Akteur in der Friedensförderung. Im Jahr 2000 wurde beschlossen, dass die Mitgliedsstaaten ab 2003 gesamthaft bis zu 5000 Polizisten für den Einsatz in EU-Missionen bereitstellen sollen. Die EU wollte grundsätzlich sämtliche Arten von Polizeimissionen übernehmen können.<sup>14</sup> In ihren Einsätzen spielte seit Beginn das zivile Element eine gewichtige Rolle, so dass der Polizei stets eine besondere Bedeutung zukam. Die erste Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) war denn auch eine Polizeimission, in der die EU die Kompetenzen der vorangehenden UNO-Mission in Bosnien-Herzegowina übernahm. Dies geschah später auch in anderen Fällen, so etwa 2008 im Kosovo. Auch das Engagement der EU wurde anfänglich stark ausgeweitet. Die Anfangseuphorie wurde aber bald gedämpft, da sich die Missionen der EU als viel weniger erfolgreich als erwartet erwiesen.

11 United Nations Police, *Standing Police Capacity*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/capacity.shtml>; United Nations Department of Peacekeeping Operations / Department of Field Support, *Functions and Organization of the Standing Police Capacity (SPC)*, 01.01.2013; Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 7f.

12 Thorsten Benner / Philipp Rotmann, «Zehn Jahre Brahimi-Bericht: Die UN-Friedenssicherung steht weiterhin vor grossen Herausforderungen», in: *Vereinte Nationen* 3 (2010), 115–118, 115; *Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809*, 21.08.2000; Bethan K. Greener, «The Rise of Policing in Peace Operations», in: *International Peacekeeping* 18 (2013), 183–195, 188.

13 *UN Police Magazine* Nr. 12 (2014), 50.

14 Europäischer Rat, *Presidency Conclusions: Santa Maria Da Feira European Council*.

2013 waren in 10 der insgesamt 17 EU-Missionen etwas über 900 Polizisten im Einsatz.<sup>15</sup>

## 1.2 TRENDS UND HERAUSFORDERUNGEN

Die Entwicklung der Polizeikomponente in Friedenseinsätzen verlief oftmals entlang derselben Linien wie diejenige der Friedensmissionen im Allgemeinen. Die drei prägendsten Trends der letzten 15 Jahre bezeugen dies. *Erstens* wurden mehr Missionen mandatiert und deren Umfang erweitert. *Zweitens* wurde der Aufgabenbereich der Polizei ausgedehnt. Und *drittens* kam vermehrt die Frage auf, wie und wann Polizeieinheiten in Friedenseinsätzen Gewalt einsetzen sollen.<sup>16</sup>

Die Nachfrage nach Polizeikräften hat sich seit der Jahrtausendwende bedeutend verstärkt. Waren 1999 erst 2297 Polizisten in 7 UNO-Missionen tätig, sind es 2014 bereits 13 177 Polizisten in 19 UNO-Missionen. Hinzu kommen momentan 8 EU-Missionen mit rund 900 eingesetzten Polizisten und mehreren hundert Polizisten in anderen Missionen wie etwa der Ende 2014 endenden ISAF in Afghanistan oder der Mission der Afrikanischen Union in Somalia.<sup>17</sup>

Die gestiegene Nachfrage an Polizisten führte dazu, dass trotz erheblicher Verbesserungen die Rekrutierung nach wie vor ein Problem darstellt. Es ist noch immer schwierig, genügend qualifiziertes Personal zu finden. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Rekrutierung oftmals zu wenig geordnet abläuft sowie die Vorbereitung und Ausbildung für die jeweiligen Einsätze mangelhaft ist. In den Missionen wird verschiedenstes Fachwissen benötigt. Die Bekämpfung

**Die Nachfrage nach  
Polizeikräften hat sich seit  
der Jahrtausendwende  
bedeutend verstärkt.**

15 Schmidl, *Polizeiaufgaben*, 72–76; ZIF, *Peace Operations 2013/2014*; Anna Moore, «CSDP Police Missions: Comparing Bottom-up and Top-down Approaches», in: *European Foreign Affairs Review* 2 (2014), 283–305, 283–285.

16 Benner/Rotmann, *Zehn Jahre Brahimi-Bericht*, 115.

17 United Nations Peacekeeping, *Monthly summary of military and police contribution to United Nations operations*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/yearly.pdf> und United Nations Peacekeeping, *Troop and police contributors archive (1990–2013)*, [http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml).

fung des organisierten Verbrechens, Sicherheitsmassnahmen bei Massenveranstaltungen oder bürgernahe Polizeiarbeit verlangen spezifische Kenntnisse. Auch wären mehr weibliche Friedenssicherer sowie geeignete Führungskräfte erforderlich, als letztlich rekrutiert werden können. Insbesondere die UNO hat Mühe, genügend passende Experten zu rekrutieren. Dabei spielt das unterschiedliche Niveau der Polizeieinheiten der Entsendestaaten eine entscheidende Rolle. Die Qualitätskontrolle bleibt eine grosse Herausforderung. Wie bei der militärischen Friedensförderung im Rahmen der UNO haben auch im Polizeibereich manche Länder ein Interesse an möglichst vielen Entsendungen, da die von der UNO entrichteten Entschädigungen für sie lukrativ sind. Diese Beiträge sind zwar durchaus geschätzt, da in gewissen Situationen Polizisten bereits durch ihre Präsenz Wirkung erzeugen können, für spezialisierte Einsätze wie etwa die Ausbildung von Polizisten sind diese aber wenig hilfreich. Grösste Beitragssteller von Polizisten im Rahmen der UNO sind momentan Bangladesch, Jordanien, Senegal und Nepal. Dagegen fallen die Beiträge westlicher Länder vergleichsweise gering aus. Dies sah um die Jahrtausendwende noch anders aus. Mittlerweile kommen westliche Staaten hauptsächlich für die finanziellen Beiträge an die UNO-Friedenssicherung auf.<sup>18</sup>

Grundsätzlich haben aber trotz der substanziellen Beiträge durch Entwicklungsländer sämtliche Missionen Mühe, die mandatierten Grössen zu erreichen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Polizei mancher entsendungswilliger Länder weniger geeignet ist für Entsendungen. Beispielsweise sind Gendarmerieeinheiten in Friedenseinsätzen besonders gefragt. Dies, da sie Eigenschaften des Militärs und der Polizei kombinieren und somit polizeiliche Aufgaben auch in einem instabileren Umfeld übernehmen können. Aber nur wenige Staaten verfügen über eine Gendarmerie.<sup>19</sup> Als gewichtiger Faktor ist jedoch auch die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise zu nennen. Seit Beginn der Krise stagnieren die Entsendungen der Staaten seit 2011 auf hohem Level. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Staaten ihre limitierteren Mit-

18 *UN Police Magazine* Nr. 12 (2014), 31; Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 27–31.

19 Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 15–17; Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung, Zürich, 13.06.2014; und Derek Lutterbeck, «Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries», in: *Cooperation and Conflict* 39, Nr. 1(2004), 45–68, 60–63.

tel im Polizeibereich bevorzugt im Inland einsetzen, insbesondere da im Rahmen der EU-Missionen auch eine gewisse Ernüchterung über ihren mangelnden Erfolg vorherrscht. Dafür werden verschiedene Ursachen angeführt: Finanzierungsprobleme, ungenügende Rekrutierungserfolge, schlechte Koordination, EU-interne Uneinigkeit, aber auch falsche Reformansätze. Zudem wurde auch die Ansicht geäussert, dass die EU zu wenig aus den Fehlern der seit längerem aktiven UNO gelernt habe.<sup>20</sup>

Eine noch grössere Herausforderung als die quantitative Erweiterung stellt die qualitative Ausweitung der Mandate dar. Heutige Mandate enthalten meist mehrere oder sämtliche folgender Elemente: Unterstützung der Polizeireform durch den Aufbau von Kapazitäten und Institutionen, operationelle Unterstützung lokaler Polizeien und anderer Strafverfolgungsbehörden, vorübergehende Übernahme von Polizeiaufgaben und Schutz der Zivilbevölkerung.<sup>21</sup> Seit Beginn der 1990er-Jahre vergrösserte sich das Aufgabenspektrum laufend. Die Erkenntnis, dass eine funktionierende Polizei einer der wichtigsten Faktoren für die Stabilisierung eines Landes ist, führte

dazu, dass insbesondere die Ausbildung und Unterstützung der lokalen Polizei immer wichtiger wurde. Diese soll dazu befähigt werden, selbstständig ihren Aufgaben nachkommen zu können. Den Polizisten

sollen jedoch je länger je mehr Fähigkeiten beigebracht werden. Zu den Ausbildungsgebieten gehören mittlerweile neben klassischen Polizeiaufgaben der Menschenrechtsschutz, die Korruptionsbekämpfung, der Kampf gegen die organisierte Kriminalität oder die Terrorismusbekämpfung. Der breiter werdende Aufgabenbereich ergibt einen dementsprechend grösseren Ausbildungsbedarf. Mit Blick auf die Mandatierung lässt sich zudem eine weitere Herausforderung feststellen: Zu häufig werden Ergebnisse in zu kurzer Zeit erwartet. Im Zuge der globalen Wirtschaftskrise hat sich der Zeit- und Erfolgsdruck von politischer Seite noch erhöht. Dabei hat sich in den vergangenen Jahren mehrmals

**Mit Blick auf die Mandatierung lässt sich feststellen: Zu häufig werden Ergebnisse in zu kurzer Zeit erwartet.**

20 *Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*, Brüssel, Oktober 2013, 3–4; Anna Moore, *CSDP Police Missions*, 283–285.

21 *UN Police Magazine* Nr. 12 (2014), 9.

gezeigt, dass gerade beim Aufbau eines funktionierenden Rechtsstaats Geduld gefordert ist. Für die afghanische Polizei etwa wurde vor wenigen Jahren geschätzt, dass es 30 Jahre dauern werde, bis sie pakistanisches Niveau erreicht.<sup>22</sup>

Die grosse Beteiligung von Entwicklungsländern an UNO-Friedenseinsätzen birgt weitere Probleme in Hinblick auf die qualitativen Ansprüche der Arbeit. Die Sensibilisierung für Menschenrechte etwa ist schwierig, wenn die UNO-Polizisten selber aus Staaten stammen, die systematisch Menschenrechte verletzen. Die Polizisten stammen überdies aus verschiedenen Polizeikulturen, was wiederum praktische Probleme mit sich bringt. Auch mangelnde Disziplin ist oftmals ein Problem, so dass die UNO-Präsenz teilweise das Vertrauen in die Polizei nicht stärkt, sondern weiter verschlechtert.<sup>23</sup>

Umfassende Exekutivmandate wurden seit Kosovo und Osttimor nicht mehr vergeben. Die meisten Friedenseinsätze im Polizeibereich

**Insbesondere die Abgrenzung der Aufgaben von Polizei und Militär wird viel diskutiert.**

fokussieren sich auf die Reform der lokalen Polizei. Exekutivelemente sind jedoch in den meisten Missionen vorhanden. Die Exekutivaufgaben kommen erwartungsgemäss einer grossen Herausforderung gleich, so ist es für orts- und oftmals kulturfremde Polizisten etwa besonders schwierig, das Vertrauen der lokalen Bevölkerung zu gewinnen, was für die Polizeiarbeit jedoch enorm wichtig wäre.<sup>24</sup>

Auch die Frage nach dem Einsatz von Gewalt war in den letzten Jahren ein zentrales Thema im Umfeld der polizeilichen Friedensförderung. Immer robustere Mandate, wie sie im Brahimi-Bericht gefordert wurden, beförderten diese Diskussion. Im UNO-Bereich werden seit 1999 sogenannte *Formed Police Units* (FPU) aufgestellt. Diese entsprechen Gendarmerieeinheiten, umfassen bis zu 140 Polizisten und werden als schnell einsetzbare, robuste Truppen in riskanten Einsatzgebieten

22 Rory Stewart, «The irresistible illusion», in: *London Review of Books* 31, Nr. 13(2009), 1–13.

23 Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 20–21; Greener, *The Rise of Policing, 189–190*; Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

24 Den Heyer, *The Role of Civilian Police*, 15; Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

eingesetzt. Zu ihren Aufgaben gehören der Schutz der Zivilbevölkerung, die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung oder der Schutz von UNO-Personal und Einrichtungen. Zu ihrer Ausrüstung gehören mitunter Sturmgewehre und Tränengaspistolen. Im Januar 2014 waren insgesamt 7799 Polizisten in FPU's der UNO im Einsatz. Somit ist mehr als die Hälfte aller eingesetzten UNO-Polizisten in FPU's organisiert. Die FPU's im Rahmen von UNO-Missionen werden momentan ausnahmslos von Entwicklungsländern gestellt, da diese ein besonderes Interesse an der Entsendung solcher Einheiten haben. Es wird nämlich auch für die verwendete Ausrüstung eine Entschädigung entrichtet, so dass die Entschädigung höher ausfällt als bei individuell entsendeten Polizisten. Die FPU's im Rahmen der UNO werden jeweils komplett von einem Entsenderland gestellt.<sup>25</sup>

Auch im Rahmen von EU-Missionen kommen neben entsandten Einzelpersonen geschlossene Einsatzelemente zum Einsatz, die das gesamte Einsatzspektrum abdecken.<sup>26</sup> Fünf EU-Länder mit Gendarmerien gründeten zudem 2004 die *European Gendarmerie Force* (EGF), welche auch in Operationen ausserhalb der GSVP eingesetzt werden soll. Die Gründerstaaten schufen die EGF als schnell einsetzbare, sowohl mit militärischen als auch polizeilichen Kräften vernetzbare Truppe. Sie war aber von Beginn an bei anderen EU-Staaten umstritten, da manche Länder diese robustere Art der Polizei kritisch betrachteten. Zudem gibt es auch ohne diese Institution die Möglichkeit, robuste Polizeieinheiten in GSVP-Missionen zu entsenden. Die EGF wurde in der Folge bislang lediglich in vier Missionen eingesetzt. Momentan sind EGF-Kräfte in der Zentralafrikanischen Republik engagiert.<sup>27</sup>

Umstritten ist, zu welchem Zweck und mit welchen Mitteln robuste Einheiten eingesetzt werden sollen. Insbesondere die Abgrenzung der Aufgaben von Polizei und Militär wird dabei viel diskutiert. Gerade

25 *UN Police Magazine* Nr. 12 (2014); Schmidl, *Polizeiaufgaben*, 98–101; Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 7, 23.

26 Berthold Hubegger, «Ziviles Krisenmanagement der Europäischen Union: Polizeiliche Aspekte», in: Bundesministerium für Inneres, Sicherheitsakademie (Hrsg.), *Auslandseinsätze der Polizei* (Wien: Bundesministerium für Inneres, 2011), 135–156, 147f.

27 European Gendarmerie Force, *What is eurogendfor*, <http://www.eurogendfor.org/organization/what-is-eurogendfor>; Giovanni Arcudi / Michael E. Smith, «The European Gendarmerie Force: a solution in search of problems?», in: *European Security* 22 (2013), 1–20.

nach dem Abzug oder der Reduktion der militärischen Kontingente nahmen polizeiliche Einheiten in den letzten Jahren vermehrt militärische Aufgaben wahr.<sup>28</sup> Ferner ist die Ausbildung von Polizisten ein umstrittenes Thema. In Afghanistan etwa zeigte sich, dass die Vorstellungen zwischen amerikanischen und europäischen Ausbildern weit auseinander gingen. Während sich die USA an der Aufstandsbekämpfung orientierten und eine Paramilitarisierung der afghanischen Polizei vorantrieben, verfolgte die EU ihr wesentlich ziviler geprägtes Konzept der Sicherheitssektorreform.<sup>29</sup>

Eine weitere neue Entwicklung stellt das allgemeine Bestreben nach einem umfassenden Engagement dar. Dies widerspiegeln sowohl die Mandate der Missionen als auch die Konzepte der entsendenden Staaten. So soll beispielsweise parallel zur Reform des Polizeiapparats eines Staats auch die Justiz reformiert oder die nationale Entwicklungshilfe mit diesem Projekt koordiniert werden. Zugleich sind auch Rufe vernehmbar, die etwa von der EU eine stärkere Verbindung zwischen der politischen Ebene und der Arbeit in den Missionen fordern.<sup>30</sup>

Bei der UNO wird generell ein Professionalisierungsbedarf gesehen. Dabei müsste etwa die strategische Führung von Missionen verbessert werden. Insbesondere die fehlende Kontinuität führte in der Vergangenheit dazu, dass Polizei-Missionen das institutionelle Gedächtnis fehlte. Darum wurde bereits im Brahimi-Bericht angeregt, dass Entsendungen in der Regel mindestens ein Jahr dauern. Auch die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren in Friedensmissionen bedarf einer Verbesserung.<sup>31</sup>

Abschliessend ist auch die Bekämpfung der organisierten Kriminalität als wachsende Herausforderung zu nennen. Diese wurde nicht zuletzt durch ihre zunehmende Transnationalität zu einem wichtigen Thema. Die damit einhergehende Gefährdung der Sicherheit in den

28 United Nations Police, *Formed Police Units*; United Nations Department of Peacekeeping Operations / Department of Field Support, *Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations*, 01.03.2013.

29 Knelangen, *Die Rolle der Polizei*, 9–10; Schmidl, *Polizeiaufgaben*, 98–101.

30 Steffen Eckhard / Philipp Rotmann, «Ungenutztes Potenzial: für eine politische Strategie beim Einsatz von Polizei in den Friedenseinsätzen der EU», in: Bonn International Center for Conversion (BICC) et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2014* (Berlin: LIT, 2013), 114–125.

31 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

Entsenderländern führte auch bei ihnen zu einem erhöhten Interesse an der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Insbesondere die Zusammenarbeit mit Abteilungen innerhalb der UNO, etwa dem Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) sowie Interpol sollte in diesem Zusammenhang verbessert werden.<sup>32</sup>

## 2. DER SCHWEIZER BEITRAG IM POLIZEIBEREICH

In der Schweiz stehen die Bemühungen im Polizeibereich oftmals im Schatten anderer friedensfördernder Aktivitäten im Ausland. Einerseits ist die militärische Friedensförderung aufgrund der Kontroversen um dieses Thema präserter. Andererseits sind im zivilen Bereich Mediationstätigkeiten und diplomatische Vermittlung öffentlich bekannter.<sup>33</sup> Das folgende Kapitel soll Licht auf die wenig beachtete Schweizer Polizeiarbeit in der Friedensförderung werfen.

### 2.1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND REKRUTIERUNG

Die zivile Friedensförderung bildet seit mehreren Jahren einen Schwerpunkt der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik.<sup>34</sup> In der Schweiz werden Friedenseinsätze der Polizei als Teil der zivilen Friedensförderung angesehen. Dies, da der Begriff «zivil» in diesem Zusammenhang nicht als nicht-uniformiert sondern als nicht-militärisch verstanden wird. Die rechtliche Grundlage für den Einsatz der Schweizer Polizisten bilden das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte sowie die Verordnung über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe und die Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Si-

32 Walter Kemp / Mark Shaw / Arthur Boutellis, *The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime?* (New York: International Peace Institute, 2013); Durch/Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 9–10.

33 Eidgenössische Finanzverwaltung, *Voranschlag Band 2B (2014), Voranschlag der Verwaltungseinheiten – Begründungen*, 34.

34 Wenger Andreas (Hrsg.), *Zivile Friedensförderung der Schweiz: Bestandsaufnahme und Entwicklungspotential* (Zürich: Center for Security Studies, 2011).



cherheit 2012–2016.<sup>35</sup> Gemäss letzterer beraten Experten im Bereich Polizei, Grenzwa- che und Zollwesen einheimische Polizeien «beim Auf- bau von Polizeistrukturen, bei Polizeireformen sowie im Kampf ge- gen das organisierte Verbrechen, die Korruption und den Drogen- und Menschenhandel.» Der Rah- menkredit für die zivile Frie- densförderung für die Peri- ode 2012–2016 wurde im Vergleich zu 2008–2012 um CHF 50 Mio. erhöht. Im Un- terschied zu vielen anderen Staaten, die im Sog der Fi- nanzkrise ihre Beiträge reduziert haben, hat die Schweiz ihr Budget für die zivile Friedensförderung ausgebaut.

**Im Unterschied zu Staaten, die im Sog der Finanzkrise ihre Beiträge reduziert haben, hat die Schweiz ihr Budget für die zivile Friedensförderung ausgebaut.**

Die Mittel für den Exper- tenpool für zivile Friedensförderung, über den auch die Entsendung von Polizisten finanziert wird, bleiben jedoch etwa gleich hoch, 2014 waren rund CHF 21 Mio. budgetiert.<sup>36</sup>

Erst seit 2010 zeigen sich das Eidgenössische Departement für aus- wärtige Angelegenheiten (EDA) und sein Expertenpool für zivile Frie- densförderung für die Entsendung von Polizisten verantwortlich. Dies geschieht in Absprache mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeide- partement (EJPD) und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD). Zuvor war das im EJPD angesiedelte Bundesamt für Polizei (fedpol) verantwortlich für die Delegation von Polizisten.<sup>37</sup>

Die Beteiligung an UNO-Missionen ist mit dem Beitritt der Schweiz zur Organisation im Jahr 2002 erleichtert worden. Im Ver- gleich dazu ist die Beteiligung an EU-Missionen schwieriger, da bislang kein Rahmenübereinkommen über die Beteiligung an deren Einsätzen

35 *Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschen- rechte vom 19. Dezember 2003, AS 2004 2157; Verordnung über das Personal für die Friedens- förderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (PVFMH) vom 2. De- zember 2005, AS 2005 5607; und Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 vom 29. Juni 2011, BBl 2011 6311.*

36 Eidgenössische Finanzverwaltung, *Voranschlag Band 2B (2014), Voranschlag der Verwal- tungseinheiten – Begründungen*, 38.

37 Bundesamt für Polizei, *Jahresbericht 2010*, Juni 2011, 70.

geschlossen wurde. Aus diesem Grund muss für jede Entsendung in eine EU-Mission eine neue Vereinbarung unterzeichnet werden.<sup>38</sup>

Die Rekrutierung von Polizisten wird seit 2011 durch eine Vereinbarung zwischen dem Bund und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erleichtert. Zu unterscheiden sind zwei Arten der Rekrutierung: Lange Zeit wurden in erster Linie sogenannte *Freelancer*, das heisst ausgebildete Polizisten, die momentan keinem Polizeikorps angehören, über einen direkten Vertrag rekrutiert. Die Vereinbarung von 2011 regelt die Beteiligung von Polizisten, die einem kantonalen oder kommunalen Polizeikorps angehören. Sie kehren nach ihrem Einsatz im Ausland in ihre Einheiten zurück. Während der Ausbildung und dem Einsatz überweist der Bund das Gehalt plus eine Aufwandsentschädigung an das Stammkorps des Polizisten.<sup>39</sup> Grundvoraussetzungen für eine Rekrutierung sind eine Ausbildung als Polizist, gute Sprachkenntnisse sowie mindestens acht Jahre Berufserfahrung. Besonders gefragt sind routinierte Polizisten, welche in der Polizei-Ausbildung im Einsatz ihre langjährigen Erfahrungen einbringen können.<sup>40</sup> Gemäss der Botschaft zum Rahmenkredit für zivile Friedensförderung dürfen seit 2008 jährlich maximal 30 Polizisten eingesetzt werden. Es ist zudem vorgesehen, dass 8 bis 12 der maximal 30 Polizisten Grenzwacht- und Zollexperten sind, die von der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) gestellt werden. Das bedeutet, dass rund 20 Polizisten aus den Reihen der kantonalen und kommunalen Polizeikorps stammen dürfen.<sup>41</sup> Die Beteiligung der Grenzwachtbeamten erfolgt auf Basis einer Vereinbarung zwischen der damaligen Politischen Abteilung IV (heute Abteilung Menschliche Sicherheit) des EDA und der Oberzolldirektion der EZV aus dem Jahr 2010.<sup>42</sup>

38 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

39 *Vereinbarung zwischen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend Einsatz von Polizeixpertinnen und -experten in Friedensoperationen internationaler Organisationen*, 20.12.2011; Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

40 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Internationale Polizeieinsätze der Schweiz: Gesuchtes Profil*, 23.07.2014.

41 *Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016*, 29.06.2011, 2–3; *Vereinbarung zwischen der KKJPD und der Schweizerischen Eidgenossenschaft*.

42 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

Polizisten, die Interesse an einem Einsatz in einer Friedensmission anmelden, durchgehen anschliessend einen mehrstufigen Prozess. Nachdem ihre grundsätzliche Eignung für eine Entsendung festgestellt wurde, absolvieren sie eine zweiwöchige Ausbildung im polizeilichen Bildungszentrum im nordrhein-westfälischen Brühl. Anschliessend wird eine passende Mission für ihr Profil gesucht und danach eine Bewerbung an die betreffende Organisation geschickt. Die infrage kommenden Missionen werden auch durch die geografischen Prioritäten der Abteilung Menschliche Sicherheit bestimmt. Sobald die internationale Organisation dann ihre Zustimmung gibt und die Entsendeformalitäten geklärt wurden, kann der eigentliche Einsatz beginnen.<sup>43</sup> Seit Juni 2000 dürfen die entsendeten Polizisten auch bewaffnet sein. Im Normalfall sind sie zur Selbstverteidigung mit einer Dienstwaffe ausgerüstet.<sup>44</sup>

Ziel der Schweiz ist es, verschiedene politische Instrumente des Bundes gleichzeitig und aufeinander abgestimmt im Sinne eines umfassenden Ansatzes einzusetzen. Insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit und die Friedensförderung sollen ihre strategischen Prioritäten eng koordinieren. Auch die Zahl der kombinierten Einsätze von Polizeiberatern und Juristen hat in den letzten Jahren stark zugenommen.<sup>45</sup>

## 2.2 ERFAHRUNGEN 1993 – 2014

Als erster Einsatz von Schweizer Polizisten in einem Auslandseinsatz kann die Entsendung von Grenzwächtern 1993 nach Mazedonien gelten. Seitdem hat sich die Schweiz an zahlreichen internationalen Polizeimissionen beteiligt. In den 1990er-Jahren kamen Beamte unter anderem in Mosambik, Bosnien oder der demokratischen Republik Kongo zum Einsatz. Um die Jahrtausendwende engagierte man sich besonders im Kosovo. 2003 waren hier bis zu elf Polizisten gleichzeitig stationiert. Auch 2010 waren noch zehn Experten im Kosovo tätig, heute sind es noch deren drei. Ab 2005 kam es zu einem schrittweisen Ausbau des Engagements in Afrika. Heute wird die Mehrzahl der Polizisten auf

43 EDA, *Internationale Polizeieinsätze der Schweiz: Ablauf des Bewerbungsverfahrens*, 07.10.2014.

44 «Bewaffnung von Polizisten auf Friedensmissionen erlaubt», in: *Swissinfo* (19.06.2000).

45 *Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016*, 29.06.2011, 55–56, 84–85.

diesen Kontinent entsendet. Im Frühjahr 2014 waren Polizeiexperten in Liberia, der Elfenbeinküste, Mali, der demokratischen Republik Kongo und Südsudan im Einsatz.<sup>46</sup>

Aktuell nehmen auch zwei Grenzschutzbeamte an der OSZE-Grenzüberwachungsmission in Russland teil.<sup>47</sup> Die Zahl der entsandten Grenzschutzbeamten war in früheren Jahren höher als heute. Das Grenzschutzkorps wird mittlerweile durch andere Tätigkeiten verstärkt beansprucht. Seit 2011 beteiligt sich die Schweiz an Einsätzen an der Schengen-Aussengrenze im Rahmen der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex. Dieses Engagement wurde ausgebaut und steht mittlerweile im Vordergrund. Dabei werden etwa Schweizer Grenzschutzbeamte an die türkisch-griechische Grenze zur Bekämpfung irregulärer Migration entsendet. Weitere Einsätze im Ausland finden über die *Airline Liaison Officers* (ALO) statt, wo die Beratung und Unterstützung von Luftverkehrsunternehmen bei der Dokumentenkontrolle im Vordergrund steht.<sup>48</sup> Zollexperten wären zwar eher für Einsätze verfügbar, für sie existiert jedoch generell eine kleinere Nachfrage in Friedensmissionen.<sup>49</sup>

**Zollexperten wären zwar eher für Einsätze verfügbar, für sie existiert jedoch generell eine kleinere Nachfrage in Friedensmissionen.**

Seit 2003 hat die Schweiz 113 Polizei-Entsendungen zuhanden von UNO, EU und OSZE vorgenommen. Dabei kamen 77 Polizisten, davon 7 Polizistinnen, zum Einsatz. Die kürzeste Entsendung dauerte lediglich fünf Tage, die längste sechs Jahre. Als Vorteil für die Schweiz gilt, dass sie wie in anderen aussenpolitischen Bereichen von ihrer eigenständigen Aussenpolitik profitiert. Schweizer Polizisten erfahren weltweit verhältnismässig viel Vertrauen in der jeweiligen Bevölkerung. Als Kleinstaat ist die Schweiz keiner Machtpolitik verdächtig, ein Faktor, der zu einem guten Image beiträgt. Das Fehlen einer Kolonialvergangenheit, die sie

46 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

47 Ebd.

48 Vgl. «Das aktuelle Bedrohungsbild und mögliche Trends – Migration als sicherheitspolitische Herausforderung», in: *Blog Offiziere.ch* (27.05.2014); «Schweizer Grenzschutz für die EU», in: *NZZ am Sonntag* (20.02.2011).

49 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

etwa in Afrika versteckter Ziele verdächtig machen würde, wirkt sich in diesem Zusammenhang ebenfalls positiv aus. Dies ist insbesondere in frankophonen afrikanischen Ländern von Vorteil, da das Reservoir an französischsprachigen Polizisten beschränkt ist und viele Einheimische Frankreich oder auch Belgien ambivalent gegenüberstehen. Schweizer Polizisten, und damit sind auch Deutschschweizer und Tessiner Beamte gemeint, sind aufgrund ihrer Französischkenntnisse in einer privilegierten Situation, können sie doch in Missionen entsandt werden, die für viele andere internationale Polizisten aus sprachlichen Gründen nicht infrage kommen.<sup>50</sup>

Das Schweizer Engagement steht jedoch auch vor einigen Herausforderungen. Im Unterschied zu anderen Ländern hat die Schweiz nur in Ausnahmefällen, in der Vergangenheit insbesondere im Kosovo, einen direkten operationellen Nutzen aus den Entsendungen gezogen. Die

**Kanadische Polizisten werden in der Absicht nach Haiti geschickt, Erkenntnisse für die Bekämpfung haitianischer Banden in Montreal zu gewinnen.**

Schweizer Präsenz im Kosovo ist jedoch wie erwähnt in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Entsendungen werden generell nicht als direkter Beitrag an die Sicherheit der Schweiz vorgenommen, ein solcher Mehrwert wird viel-

mehr als positiver Nebeneffekt gesehen. Im Gegensatz dazu entsenden andere Länder Polizisten aus operationellen Überlegungen. Kanadische Polizisten etwa werden in der Absicht nach Haiti geschickt, Erkenntnisse für die Bekämpfung haitianischer Banden in Montreal zu gewinnen.<sup>51</sup>

Für die entsendenden Korps stellen sich erwartungsgemäss praktische Probleme. Bei einem längeren Einsatz muss für die abwesenden Polizisten Ersatz organisiert werden. Dies bedeutet einen logistischen Mehraufwand für die Organisation. Auch für die Polizisten im Einsatz kann so eine unangenehme Situation entstehen: Einige fürchten den Verlust ihres Kompetenzbereichs. Problematisch ist auch die lange

50 Ebd.

51 Ebd.

Rekrutierungszeit. Da der Zeitpunkt des Einsatzes lange unklar bleibt, können die Korps die Abwesenheiten nicht von langer Hand planen.<sup>52</sup>

Die Rekrutierung von Freelancern die keinem Polizeikorps angehören, hat im Laufe der Zeit zur Bildung einer Gruppe von Friedensförderungs-Experten geführt, die sich mehrmals für Einsätze melden. Ihre Karriereaussichten in der Schweiz wurden durch diese Fokussierung geschmälert. Dies ist insofern problematisch, als für höhere Chargen in Friedensmissionen oftmals eine hohe Position im Heimatland vorausgesetzt ist. Ihre Aufstiegsmöglichkeiten sind damit insgesamt eher begrenzt. Manche Korpspolizisten stehen Entsendungen deshalb skeptisch gegenüber, weil sie einen Nachteil für ihre Karriere fürchten. Gerade ältere Polizisten sorgen sich, dass nach einer längeren Abwesenheit eine Rückkehr in ihr angestammtes Arbeitsfeld nicht problemlos möglich ist.<sup>53</sup>

Erschwert werden die Auslandseinsätze auch durch einen generellen Polizistenmangel im Inland. Die chronische Unterbesetzung der Korps liess keinen Ausbau des internationalen Engagements zu und wird wohl auch in Zukunft keinen zulassen. Die Schweiz besitzt eine im europäischen Vergleich sehr tiefe Polizeidichte. 2012 kamen auf 8,04 Mio. Einwohner lediglich 17 630 Polizeibeamte. Dies entspricht 219 Polizisten pro 100 000 Einwohner.<sup>54</sup> Im Vergleich dazu verfügt Österreich bei ähnlicher Bevölkerungsgrösse (rund 8,5 Mio. Einwohner) über 32 000 Beamte.<sup>55</sup>

Problematisch ist auch, dass sich nur selten hochrangige, erfahrene Schweizer Polizisten für eine Entsendung als Experte interessieren. Niedrige Chargen können trotz Expertenwissen oftmals nur an weniger interessanten Stellen platziert werden. Schweizer Polizisten sind zwar grundsätzlich sehr gut ausgebildet. In einigen Ländern ist es jedoch zum Standard geworden, dass im Zuge der Grundausbildung formal ein Hochschulabschluss erworben wird. Andere entsenden nur hochrangige Offiziere mit Universitätstiteln, obwohl diese mitunter nur über

52 Ebd.

53 Ebd.

54 Eurostat, *Police Officers*; Bundesamt für Statistik, *Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung 1861–2012*.

55 «Mikl-Leitner: Zahl der Polizisten bleibt gleich», in: *Kurier* (31.01.2014).

geringe Praxiserfahrung verfügen. Obwohl gerade die Verbindung von Praxis und sehr guter Ausbildung wichtig für Friedenseinsätze scheint, werden für interessante Aufgaben eher formal besser Qualifizierte berücksichtigt. Damit sie in Missionen trotzdem eine gewisse Autorität gegenüber den Auszubildenden und Experten anderer Länder genießen, werden Schweizer Polizisten für die Entsendezeit teilweise in den Leutnantsrang befördert.<sup>56</sup>

Auch die föderalistische Organisationsstruktur wird als erschwerender Faktor für die Beteiligung an Friedensmissionen angeführt. Dies, weil eine Vielzahl von Akteuren einen grösseren Koordinierungsbedarf

### **Die Schweiz besitzt eine im europäischen Vergleich sehr tiefe Polizeidichte.**

ergeben und Absenzen für kleinere Organisationseinheiten schwieriger zu bewältigen sind. Zentralistische Polizeistrukturen tun sich in organisatorischer Hinsicht generell einfacher mit Entsendungen. Andere Länder mit einer föderal organisierten Polizei konnten die erwähnten Herausforderungen zwar bewältigen, ihnen stand jedoch oftmals ein grösserer Pool an Polizisten zur Verfügung.<sup>57</sup>

Weitere Länderbeispiele zeigen, dass teilweise auch auf Einheiten zurückgegriffen werden kann, die speziell für internationale Einsätze aufgestellt wurden. Dies ist etwa in Australien der Fall. Die Schweiz hingegen besitzt keine Entsendungstradition, es gibt zudem in den Polizeikörpern keine standardisierten Abläufe für Entsendungen.<sup>58</sup>

Der Vergleich mit anderen Ländern zeigt, dass Schweizer Polizisten durch einen Auslandseinsatz vergleichsweise wenige Vorteile erhalten. In Frankreich etwa winken finanzielle Vorteile und eine Dienstzeitverkürzung. Wollte man mehr Polizisten für einen Einsatz motivieren, wären solche Anreize sicherlich sinnvoll. In anderen Ländern erhoffen sich zudem manche Freiwillige eine «lockere Zeit» im Einsatz. Sollten Schweizer Polizisten diese Erwartung hegen, würden sie enttäuscht werden. Ein Auslandseinsatz ist für sie keine versteckte Auszeit. So hat Fehlverhalten im Einsatz auch Konsequenzen für die Karriere in der

56 Interview mit einem Experten der Bundesverwaltung.

57 Ebd.

58 Ebd.

Schweiz. Für Schweizer Beamte dienen in erster Linie die Aussicht auf einen «Tapetenwechsel» sowie der Gewinn von einzigartigen Erfahrungen als Anreiz. Durch den fehlenden operationellen Anreiz für die Polizeikorps mangelt es demnach für Korps und Polizisten an weitergehenden Anreizen.<sup>59</sup>

### 2.3 PERSPEKTIVEN FÜR DIE SCHWEIZ

Für das Schweizer Engagement gilt es in erster Linie, realistisch zu bleiben. Die internationale Gemeinschaft erwartet von der Schweiz als wohlhabendem Land einen Beitrag zur Lösung internationaler Probleme. Die verstärkte Entsendung von Polizei könnte in dieser Hinsicht theoretisch ein Weg zur aussenpolitischen Profilierung sein, auch weil Polizisten in Friedensmissionen innenpolitisch weniger umstritten sind als Soldaten. Die Ressourcenlage und strukturellen Rahmenbedingungen lassen eine Erhöhung der momentanen Beteiligung jedoch unrealistisch erscheinen. Obwohl Polizisten für die Friedenseinsätze aus dem Expertenpool für zivile Friedensförderung rekrutiert werden, besteht letztlich kein Pool an verfügbaren Polizisten, auf den man zurückgreifen könnte. Vielmehr ist man auf das Interesse einzelner Beamter angewiesen, die ad-hoc in einer Mission untergebracht werden. Auch wenn theoretisch bis zu 30 Polizisten pro Jahr entsandt werden dürfen, wurden bisher noch nie mehr als 18 pro Jahr entsandt.

Gewissen Trends in der internationalen polizeilichen Friedensförderung wird die Schweiz nur schwer folgen können. Dies ist etwa hinsichtlich des Bedeutungsgewinns des Schutzes der Zivilbevölkerung, der insbesondere durch robuste *Formed Police Units* (FPUs) sichergestellt wird, der Fall. Es ist unrealistisch, dass die Schweiz sich an diesen Aspekten der Friedensförderung beteiligt. Dabei ist einmal mehr auf die kleine Zahl an verfügbaren Polizisten zu verweisen. In der Theorie könnte zwar der Einsatz von Einheiten der Militärischen Sicherheit (Militärpolizei) den personellen Engpass schliessen, was aber aufgrund von Fragen rund um die Anwendung von Gewalt wohl weder von der Bevölkerung noch dem Parlament goutiert werden würde. Die Schweiz könnte jedoch Ausbilder für die FPUs, die zur Mehrzahl von Staaten wie Bang-

59 Ebd.



ladesch oder Senegal gestellt werden, zur Verfügung stellen und ihnen etwa im Bereich des Ordnungsdienstes Schweizer Praktiken vermitteln.

Für ein nachhaltigeres Engagement der Schweiz gibt es mehrere Ansatzpunkte. *Erstens* sollten für alle Beteiligten, die entsendenden Polizeikorps als auch die Polizisten, mehr Anreize geschaffen werden und insbesondere für die Polizeikorps sollte ein operationeller Mehrwert entstehen. Dies kann durch vermehrte Einsätze in Ländern, deren organisierte Kriminalität mit der Schweiz in Verbindung steht, geschehen. Dabei müssen aber themenrelevante Aufgaben übernommen werden. Dies liesse sich beispielsweise in Kosovo, aber auch gewissen Ländern Afrikas realisieren. Andererseits können auch die Anreize für Polizisten erweitert werden.

*Zweitens* sollte die Schweiz ihr bestehendes Engagement konsolidieren. Aktuell ist sie in vier Missionen mit lediglich einem Experten vertreten. Anstatt sich in neuen Einsatzgebieten zu engagieren, sollten besser diese Kleinstentsendungen ausgebaut werden. Ein Minimum von drei Experten pro Mission etwa könnte dafür sorgen, dass sich stets mindestens ein Schweizer im Einsatz befindet. Dies würde die Weitergabe von Wissen und Erfahrungen wesentlich erleichtern. Momentan

**Anstatt sich in neuen Einsatzgebieten zu engagieren, sollten besser diese Kleinstentsendungen ausgebaut werden.**

ist auch geplant, den Rekrutierungsprozess neu zu strukturieren. Wichtig wäre es, die Zeit zwischen der Ausbildung und der effektiven Entsendung anders zu gestalten. Für die Polizeikorps und die einzelnen Polizisten stellt

diese eine ungewisse Zeit dar, da der Zeitpunkt der Abreise lange unklar bleibt. Es wäre zu überlegen, ob nicht andere Lösungen gefunden werden könnten und die Polizisten etwa in Projekten von Bundesstellen mitwirken könnten. Die Abwesenheit vom Polizeikorps würde sich dadurch zwar verlängern, sie liesse sich jedoch besser planen.

*Drittens* sollte die Schweiz sich thematisch stärker profilieren. Sie besitzt Know-how in Bereichen, die auch für Postkonflikt-Staaten von grossem Interesse sind. Dazu gehören die dezentrale Organisation der Polizei, die damit einhergehende, sehr gut funktionierende politische Kontrolle oder die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Natürlich können Schweizer Polizisten auch ihre technische Expertise in der Aus-

bildung weitergeben. Sinnvoll scheint es auch, den umfassenden Ansatz konsequent weiterzuerfolgen. Eine enge Zusammenarbeit und Koordination mit anderen internationalen Akteuren der Bundesverwaltung wie etwa der Deza wird weiterhin essenziell bleiben.

Sollten sich die Rahmenbedingungen für Friedensmissionen nicht verbessern, könnte auch ein verstärktes internationales Engagement jenseits der Missionen ins Auge gefasst werden. Die Schweiz hat sich etwa im Netzwerk für frankophone Polizeiausbildung engagiert, wo es um die Weitergabe von Know-how geht. Auch im Rahmen von Projekten der UNODC, OSZE oder Interpol gibt es Potenzial für ein verstärktes Engagement, das keine Entsendung von Polizisten in Friedensmissionen nach sich zieht.<sup>60</sup>

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Engagement von Polizeien in Friedenseinsätzen hat im Laufe der Zeit grosse Veränderungen erlebt. Mit dem Aufstieg der Friedenssicherung nach dem Ende des Kalten Krieges bilden Polizisten heute einen festen Bestandteil von Friedenseinsätzen. Ihr Beitrag zu den Missionen von UNO, EU und anderen regionalen Organisationen bedarf jedoch einer laufenden Weiterentwicklung. Das Entsendesystem und die Einsätze an sich können weiter an Effizienz und Effektivität gewinnen. Wichtig scheint, dass langfristige Ansätze verfolgt werden sowie politischer und finanzieller Druck nicht zur Verwässerung von Missionen führen.

Das Engagement der Schweiz ist aus strukturellen Gründen klein. Die Qualität ihres Beitrags im Polizeibereich ist dagegen hoch. Diese Ausrichtung wird sich in absehbarer Zeit nicht verändern, da kein Wandel der Voraussetzungen zu erwarten ist. Solange im eigenen Land eine Polizistenlücke besteht, werden Auslandseinsätze eine Ausnahme bleiben. Eine Beteiligung an *Formed Police Units* (FPU) scheint unrealistisch und könnte höchstens im Ausbildungsbereich ins Auge gefasst werden.

Kleinere Anpassungen an der Durchführung und den Umständen der Entsendungen könnten deren Wirksamkeit weiter erhöhen. Eine

60 Ebd.

einfachere Durchführbarkeit und mehr Anreize für alle Beteiligten wären sinnvoll. Auch die Schweizer Korps sollten von den Entsendungen profitieren können. Insgesamt wird in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen essenziell bleiben.

Vorrangiges Ziel sollte jedoch die Konsolidierung des momentanen Engagements sein. Dafür wäre eine Erleichterung der Rekrutierung vonnöten. Die Schweiz sollte bestrebt bleiben, ihren Beitrag so sinnvoll wie möglich zu gestalten. Ihre komparativen Vorteile hinsichtlich der Französischkenntnisse ihrer Beamten, der dezentralen Organisation und politischen Kontrolle wie auch des sehr hohen Ausbildungsstandards sollte sie gezielt nutzen. Nur so kann der aus den Missionen gezogene Nutzen maximiert werden, und zwar sowohl für die Welt als auch für die Schweiz.

# TESTFALL UKRAINE-KRISE: DAS KONFLIKTMANAGEMENT DER OSZE UNTER SCHWEIZER VORSITZ

von Christian Nünlist

*Die Ukraine-Krise dominierte 2014 die Schweizer OSZE-Präsidentschaft. Der schnell eskalierende Konflikt wurde zum ersten grossen Testfall für das Ende 2011 reformierte Krisenmanagement der OSZE. Der Schweizer Vorsitz setzte die Mechanismen und Instrumente der Organisation in der Krise erfolgreich ein. Dennoch litt die dadurch aufgewertete OSZE letztlich auch stark unter der Konfrontation zwischen Russland und dem Westen.*

## EINLEITUNG

Im Jahr 2014 hatte die Schweiz zum zweiten Mal nach 1996 den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) inne. Bern hatte sich mit einer OSZE-Task-Force gut auf die Präsidentschaft vorbereitet und im Sommer 2013 zehn thematische Schwerpunkte definiert.<sup>1</sup> Doch traten viele der angestellten Überlegungen schon bald in den Hintergrund und wurden von der Anfang 2014 eskalierenden Krise rund um die Ukraine überlagert. In seiner Funktion als Amtierender Vorsitzender der OSZE (*Chairman-in-Office*, CiO) erklärte sich Bundespräsident Didier Burkhalter sofort dazu bereit, politisch zwischen den Fronten zu vermitteln. Die Schweiz engagierte sich im OSZE-Rahmen auf allen Ebenen aktiv für gangbare Lösungen und setzte sich für Dialog und Vertrauensbildung ein.

Als es in Kiew ab Februar 2014 zu bürgerkriegsähnlicher Gewalt kam, aktivierte die Schweiz rasch das Krisenmanagement der OSZE. Die von CiO Burkhalter innert Wochenfrist öffentlich angekündigten Vorschläge einer internationalen Kontaktgruppe, einer OSZE-Beobachtungsmission und Wahlbeobachtern bei vorgezogenen Präsidentschafts-

1 Vgl. zu den Hintergründen und Vorbereitungen: Christian Nünlist, «Die Schweiz ist eine Mini-OSZE: Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr 2014», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2013), 11–41.

wahlen konnten in der Folge erfolgreich umgesetzt werden – und trugen zwischenzeitlich zur Stabilität der bis heute volatilen Situation in der Ukraine bei.

Dieser Artikel untersucht, wie die OSZE unter Schweizer Präsidentschaft in der Ukraine-Krise agiert hat. Die Krise wird dabei als erster Testfall für die Umsetzung der OSZE-Ministerratsentscheidung «3/11» vom Dezember 2011 betrachtet. Damals entschieden die Mitgliedstaaten, dass der OSZE-Vorsitz in einer künftigen Krisensituation alle verfügbaren Instrumente im gesamten Konfliktzyklus, von Frühwarnung und Prävention über das akute Konfliktmanagement bis hin zur Nachkonflikt-Phase, einsetzen sollte.

Insgesamt, so wird im Folgenden argumentiert, handelte die Schweizer Diplomatie in der ungewohnt zentralen Rolle als Vermittlerin eines unvorhergesehenen, geostrategisch bedeutsamen Konflikts in Europa äusserst geschickt. Es gelang ihr, die OSZE in der Ukraine-Krise und im Konflikt zwischen dem Westen und Russland als nützliches Instrument der Deeskalation und Vertrauensbildung zu positionieren.

## 1. STÄRKUNG DES KONFLIKTMANAGEMENTS IN DER OSZE

Die in den 1990er-Jahren aufgebauten Fähigkeiten der OSZE zum Konfliktmanagement in Europa waren im 21. Jahrhundert teilweise vorsätzlich geschwächt worden, teilweise gerieten sie auch einfach in Vergessenheit. Das Potenzial der OSZE in diesem Bereich wurde von den Mitgliedstaaten nicht mehr optimal genutzt. Weder im Georgien-Krieg 2008 noch während der blutigen Unruhen im südlichen Kirgistan 2010 spielte die OSZE eine zentrale Rolle.<sup>2</sup>

Dennoch ist die OSZE bis heute stolz auf ihre Aktivitäten im ganzen Konfliktzyklus, von Frühwarnung über Prävention und Krisenmanagement bis zur Rehabilitation nach Konfliktende. Speziell ist dabei der Umstand, dass eine Konfliktpartei bei wichtigen OSZE-Entscheidungen, deren Folgen sie tangieren, immer auch über ein Vetorecht verfügt, was auf die Konsensregelung zurückzuführen ist. Zudem bietet

2 Vgl. dazu William H. Hill, *The OSCE and Conflict Management: From Old Themes to New Directions, Keynote Presentation for the 2010 Annual Security Review Conference*, PC-DEL/477/10, 02.06.2010.

die OSZE im Geiste der Helsinki-Schlussakte von 1975 ausschliesslich friedliche, unbewaffnete Massnahmen an, welche von Verhandlung, Untersuchung, Mediation, Versöhnung, Schiedsgericht bis hin zu Unterstützung für *Peacekeeping*-Missionen reichen.<sup>3</sup>

Die Instrumente und Mechanismen der OSZE in diesem Bereich wurden in den letzten Jahren wiederholt aktualisiert. 2005 empfahl ein Expertenpanel, die Rollen von CiO und OSZE-Generalsekretär besser zu definieren.<sup>4</sup> Am Gipfel von Astana beschlossen die OSZE-Mitgliedstaaten Ende 2010, die Kapazitäten der Organisation in allen Konfliktphasen zu stärken; entsprechende Ideen wurden 2011 ausgearbeitet.<sup>5</sup> Im Dezember 2011 verabschiedeten die OSZE-Aussenminister schliesslich das bereits einleitend erwähnte wichtige Dokument 3/11. Mit dieser Grundsatzentscheidung verpflichteten sich die OSZE-Staaten, die Krisenmanagement-Fähigkeiten der Organisation zu verstärken. Dazu wurden konkrete Vorschläge gemacht, darunter die Verwendung des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) des OSZE-Sekretariats als zentrale Anlaufstelle für die systematische Sammlung und Analyse von Frühwarnmeldungen, das proaktive Ansprechen von entstehenden Spannungen im OSZE-Raum durch CiO oder Generalsekretär im Ständigen Rat der OSZE in Wien sowie den Ausbau von *Factfinding*-Missionen während akuter Krisen und Konflikte. Das Dokument hielt fest: «Der Ministerrat erwartet, dass der OSZE-Vorsitz und die Führungsstrukturen der Organisation ihre jeweiligen Mandate voll ausschöpfen, um alle Phasen des Konfliktzyk-

**Die OSZE bietet im Geiste der Helsinki-Schlussakte von 1975 ausschliesslich friedliche, unbewaffnete Massnahmen an.**

- 3 Frank Evers, «OSCE Conflict Management and the Kyrgyz Experience in 2010», in: *CORE Working Paper 24* (2012), 8–11. Vgl. auch OSCE, Conflict Prevention Centre, *OSCE Mechanisms & Procedures, SEC.GAL/132/11* (Wien: OSZE, 2011).
- 4 OSCE Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, *Common Purpose: Towards a More Effective OSCE: Final Report and Recommendations*, 27.06.2005. Alle OSZE-Dokumente finden sich unter [www.osce.org](http://www.osce.org).
- 5 OSCE, *V to V Dialogue: First Informal Meeting at Ambassadors' Level: The Conflict Cycle, 15 March 2011, CIO.GAL/45/11/Corr.1*, 20.07.2011. Im «V-to-V»-Dialog (*Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius*) diskutierten die OSZE-Botschafter 2011 mögliche Reformen der OSZE. Die Schweiz engagierte sich dabei unter Thomas Greninger erfolgreich für den Ausbau der Mediationskapazitäten innerhalb der OSZE.

lus anzugehen. Der Vorsitz und die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, in einer Krise oder Konfliktsituation möglichst alle verfügbaren Instrumente und Verfahren so schnell und umfangreich wie möglich zu verwenden.»<sup>6</sup>

Die Ukraine-Krise ist die erste grosse Krise im OSZE-Raum seit «3/11». Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, inwiefern der Schweizer OSZE-Vorsitz dem politischen Willen von Ende 2011 entsprechen konnte, alle Möglichkeiten des Konfliktmanagements auszuschöpfen.

## 2. STRATEGISCHE ÜBERRASCHUNG OHNE FRÜHWARNUNG

Die Ukraine-Krise begann für die OSZE zunächst mit einer Enttäuschung. Denn trotz der im Jahr 2012/13 grundsätzlich verbesserten Frühwarnkapazitäten traf die Eskalation in Kiew die Organisation im Februar 2014 unerwartet. Mit einer Intervention Russlands in der Ukraine war nicht gerechnet worden, weder mit einer russischen Annexion der Krim-Halbinsel noch mit einem Bürgerkrieg in der Ostukraine.<sup>7</sup>

Der Kiewer Ministerrat zum Abschluss der ukrainischen OSZE-Präsidentschaft fand Anfang Dezember 2013 bereits parallel zu den proeuropäischen Massendemonstrationen auf dem Maidan, dem zentralen Unabhängigkeitsplatz in Kiew, statt. Zahlreiche westliche Vertreter, darunter aus Deutschland, Grossbritannien und den USA, bezogen damals im Konflikt zwischen der prorussischen Regierung von Viktor Janukowitsch und den proeuropäischen Demonstranten auf der Strasse klar Stellung. US-Aussenminister John Kerry boykottierte das OSZE-Treffen demonstrativ und auch Grossbritannien sowie Frank-

6 OSCE, *Decision No. 3/11, Elements of the Conflict Cycle, MC.DEC/3/11*, Vilnius, 07.12.2011.

7 Die strategische Überraschung gelang Russland dank «hybrider» Kriegsführung, das heisst der Mischung aus offenen und verdeckten Operationen: Die russischen Spezialkräfte intervenierten auf der Krim ohne Hoheitsabzeichen und Präsident Putin leugnete die Präsenz russischer Soldaten auf ukrainischem Territorium zunächst. Vgl. «Putins Schlachtplan», in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* (07.09.2014). Auch in der Ostukraine beteiligte sich Russland offiziell nicht direkt als Konfliktpartei. Moskau tolerierte aber die Beteiligung russischer Kämpfer als sogenannte Freiwillige auf Seiten der prorussischen Separatisten in der Ostukraine. Russische Soldatenmütter sprachen von bis zu 15 000 Russen, die in der Ukraine kämpften, vgl. «Thousands of Russian soliders sent to Ukraine, say rights group», in: *The Guardian* (01.09.2014).

reich schickten statt ihrer Aussenminister Vertretungen.<sup>8</sup> Der Ständige Rat der OSZE verfolgte ab Ende November 2013 die politische Krise in Kiew mit Sorge, aber weder Russland noch die Janukowitsch-Regierung wollten das Thema in der OSZE ansprechen.

Im OSZE-Raum erwartete zum Jahreswechsel niemand einen russischen Einmarsch in der Ukraine. Eine damals durchgeführte vergleichende Bedrohungsanalyse im gesamten OSZE-Raum liest sich heute wie ein Dokument aus einer anderen Zeit. Nur gerade zwei der 57 Mitgliedstaaten fürchteten sich vor einer «starken und direkten militärischen Bedrohung» – Georgien vor Russland und Griechenland vor der Türkei. Ukrainische Experten hielten hingegen fest: «Eine bewaffnete Aggression, die zu einem lokalen oder regionalen Krieg gegen die Ukraine führen könnte, ist mittelfristig unwahrscheinlich». Die USA konstatierten, Russland sei keine Bedrohung für die USA und kein Teil Europas werde «als Instabilitätsherd oder direkte Bedrohung für die USA» angesehen.<sup>9</sup>

**Vordergründig scheint das verbesserte Frühwarnsystem der OSZE in der Ukraine-Krise offensichtlich versagt zu haben.**

Vordergründig scheint das verbesserte Frühwarnsystem der OSZE in der Ukraine-Krise offensichtlich versagt zu haben. Denn weder wiesen zur Jahreswende 2013/14 CiO, Generalsekretär oder Analysen des KVZ auf eine mögliche Eskalation der Strassenproteste in Kiew und eine harsche russische Reaktion auf der Krim sowie in der Ostukraine hin. Noch warnte der seit 1999 in Kiew tätige lokale OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine vor entsprechenden Szenarien.<sup>10</sup>

Die politische Krise in Kiew schwoll von Dezember 2013 bis Februar 2014 zu einer bürgerkriegsähnlichen Lage an, ohne dass die OSZE-Frühwarnsysteme den Ernst der Lage erkannt hätten und mit Gegenmassnahmen (*Early Action*) den Ausbruch der Krise verhindern könnten.

8 Christian Nünlist, «The OSCE after the Kyiv Ministerial», in: *ISN-Blog* (13.12.2013).

9 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions (Hrsg.), *Threat Perceptions in the OSCE Area*, 02.04.2014 (Übersetzung des Autors).

10 Diesen Vorwurf erhob unter anderem der Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Ranko Krivokapic, *The Ukraine Conflict: Starting Point for a Strengthened OSCE Role in Conflict Resolution? Speech at Friedrich Ebert Foundation, Berlin*, 04.06.2014.



Damit verpasste es die OSZE, den Konflikt – wie von Entscheid 3/11 gefordert – rechtzeitig im politischen Radar zu erfassen und unter den Botschaftern in Wien zu diskutieren. Doch gleichzeitig müssen drei Faktoren betont werden: *Erstens* überraschte das militärische Vorgehen Russlands im Nachbarland Ukraine als strategischer Schock auch die USA, die EU und die Nato, nicht nur die Analytiker der OSZE. *Zweitens* war das OSZE-Koordinationsbüro in Kiew nicht als politische Mission mandatiert worden und besass daher gar nicht die analytischen Kapazitäten, um eine drohende Eskalation zu erkennen.<sup>11</sup> *Drittens* verfügten CiO und Generalsekretär vorerst über begrenzten Handlungsspielraum, weil Russland und die Ukraine keine OSZE-Vermittlung im politischen Konflikt in Kiew zuliessen.

### 3. DIDIER BURKHALTER – EIN AKTIVER OSZE-PRÄSIDENT

Der jährlich rotierende *Chairman-in-Office* (CiO) ist der Akteur mit der grössten Gestaltungskraft und der Gesamtverantwortung für alle Aktivitäten der OSZE. Er vermittelt in akuten Krisen und vertritt die Organisation nach aussen.<sup>12</sup> Der CiO soll sich ausdrücklich in Krisen oder Konfliktsituationen im OSZE-Raum einbringen. Er darf persönliche Vertreter ernennen und sie mit Mandaten ausstatten. Mit Entwürfen, Berichten und Empfehlungen kann er sich an die Mitgliedstaaten sowie an die Institutionen und Feldmissionen der Organisation wenden.<sup>13</sup> Zwar darf auch der OSZE-Generalsekretär explizit eine prominenter politische Rolle spielen, doch ist er während Krisen primär für die operative Koordination der OSZE-Aktivitäten zuständig, während der CiO klar die politische Führung übernimmt.<sup>14</sup>

2014 lancierte Didier Burkhalter als CiO der OSZE in der Ukraine-Krise zahlreiche Initiativen und brachte sich auf höchster Ebene in den internationalen diplomatischen Dialog ein. Er spielte, wie im Folgenden

11 Vgl. dazu Krivokapic, Ukraine Conflict. Zum Mandat des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine vgl. OSCE, *Factsheet of the OSCE Project Co-ordinator in Ukraine*, 03.08.2012.

12 Nünlist, Schweiz ist eine Mini-OSZE, 11. Vgl. auch Walter Kemp, «The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead?», in: *Security and Human Rights* 20, Nr.1 (2009), 9–12.

13 OSCE, *Role of the OSCE Chairmanship in Office, Decision No. 8, MC(10).DEC/8*, 02.12.2002.

14 OSCE, *Role of the OSCE Secretary General, Decision No. 15, MC.DEC/15/04*, 07.12.2004.

im Detail analysiert wird, die verfügbaren OSZE-Instrumente in ganzer Bandbreite aus und rief damit das volle Potenzial der Organisation ab. Burkhalter war bei all diesen Initiativen das öffentliche Gesicht des Schweizer Vorsitzes. Er profitierte dabei von der immensen Arbeit, welche sowohl die OSZE-Task-Force im EDA in Bern und die verstärkte Schweizer OSZE-Delegation in Wien als auch seine Mitarbeitenden im Aussendepartement während Monaten leisteten.

### 3.1 VERMITTLUNG IN KIEW

Der Schweizer Diplomatie gelang am 16. Februar 2014 ein erster Coup im OSZE-Vorsitzjahr: Nach elfwöchiger Besetzung räumten die oppositionellen Demonstranten nach Vermittlung des Schweizer Botschafters Christian Schönenberger das Kiewer Rathaus.<sup>15</sup> Burkhalter lobte diese Geste als ersten Schritt zu einem Ende der Gewalt und einer Lösung des Konflikts, doch zwei Tage später überschatteten die über 70 von Scharfschützen getöteten Zivilisten auf dem Maidan Schönenbergers Erfolg. Burkhalter drückte «Schock und Traurigkeit» über die Ereignisse in Kiew aus und nahm telefonisch Kontakt auf mit dem ukrainischen Aussenminister Leonid Koschara, zu dem aufgrund der OSZE-Troika seit 2013 Arbeitsbeziehungen bestanden.<sup>16</sup>

#### **Nach elfwöchiger Besetzung räumten die Demonstranten nach Vermittlung des Schweizer Botschafters das Kiewer Rathaus.**

Zunächst lehnten aber sowohl Kiew als auch Moskau eine vermittelnde Rolle der OSZE in der politischen Krise ab,<sup>17</sup> auch wenn die Organisation dank ihrem seit 1999 in Kiew stationierten Projektkoordinator sowie ihrer von 1994–1999 dauernden Mission auf der Krim über

15 «Wie ein Schweizer in der Ukraine für den Frieden kämpft», in: *Tages-Anzeiger* (16.02.2014); «Schlimmstenfalls droht ein Bürgerkrieg», in: *Neue Luzerner Zeitung* (20.02.2014).

16 OSCE, *All possible steps must be taken to stop violence in Ukraine, says OSCE Chair*, 18.02.2014. Die Ukraine hatte 2013 den OSZE-Vorsitz geführt. Vgl. Matthew Rojansky, «Summing up Ukraine's 2013 OSCE Chairmanship», in: *ISN-Blog* (20.12.2013).

17 Burkhalter hatte ein entsprechendes Angebot erstmals Ende Januar 2014 öffentlich unterbreitet. OSCE, *OSCE Chair calls for restraint by all sides in Ukraine*, Vienna, 23.01.2014.

wertvolle 20-jährige Expertise vor Ort verfügte.<sup>18</sup> Bereits am Rande der Olympischen Winterspiele in Sotschi hatte Janukowitsch ein entsprechendes Angebot des Schweizer Vorsitzes in einer kurzen Begegnung mit Bundespräsident Didier Burkhalter abgelehnt.<sup>19</sup> Die erste Shuttle-Diplomatie startete deshalb nicht der OSZE-Vorsitzende Burkhalter, sondern der neue deutsche Aussenminister Frank-Walter Steinmeier. Unterstützt von seinen Amtskollegen aus Paris und Warschau handelte er am 21. Februar 2014 ein Abkommen zwischen der Janukowitsch-Regierung und Oppositionsvertretern aus – eine Vereinbarung, die jedoch zu Makulatur verkam, als Janukowitsch am Tag darauf nach Russland floh, das ukrainische Parlament eine Übergangsregierung ernannte und auf Ende Mai vorgezogene Präsidentschaftswahlen ankündigte.<sup>20</sup> Steinmeier hatte sich bereits Anfang Februar eine aktive Rolle der OSZE in der Ukraine gewünscht und sich entsprechend mit Burkhalter am Rande der Münchner Sicherheitskonferenz abgesprochen.<sup>21</sup> Die enge Zusammenarbeit zwischen Bern und Berlin würde für das Krisenmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz zum Zentrum der diplomatischen Bemühungen um eine Deeskalation der Ukraine-Krise werden. Denn rasch zeigte sich, dass die EU – anders als während der Russland-Georgien-Krise 2008 – nicht als Vermittlerin schlichten konnte, sondern selbst zu stark ins geopolitische Ringen zwischen dem Westen und Russland verstrickt war.

### 3.2 BURKHALTERS REDE VOR DEM UNO-SICHERHEITSRAT

In den letzten Februartagen 2014 kam das Krisenmanagement der OSZE innert weniger Tage auf Hochtouren. Die Ukraine-Krise war nun Toppriorität des Schweizer Vorsitzes und belastete die helvetische Diplomatie in Bern und Wien enorm. Am 24. Februar 2014 ergriff Burkhalter vor dem UNO-Sicherheitsrat in New York das Wort – ein historischer Mo-

18 OSCE, *The OSCE Mission to Ukraine (Closed)*, <http://www.osce.org/node/43976>.

19 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Treffen zwischen Bundespräsident Didier Burkhalter und Viktor Janukowitsch in Sotschi*, 07.02.2014.

20 «Reden statt schiessen: Steinmeiers Sternstunde», in: *N-TV News* (22.02.2014).

21 «Russland-Reise des Aussenministers», in: *Spiegel Online* (14.02.2014). Vgl. auch Christian Nünlist, «Mehr Verantwortung? Deutsche Aussenpolitik 2014», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 149 (2014).

ment, der erste Auftritt eines Schweizer Bundesrats vor diesem Gremium. Burkhalter schlug eine Reihe von Massnahmen vor, um der Ukraine in der Übergangsphase zu helfen und um den Dialog zwischen den Konfliktparteien zu fördern. *Erstens* sollte eine internationale Kontaktgruppe geschaffen werden, um unter der Ägide der OSZE-Hilfsprojekte und Versöhnungsaktivitäten zu koordinieren. *Zweitens* ernannte Burkhalter den Schweizer Botschafter in Berlin, Tim Guldemann, zu seinem persönlichen Sondergesandten für die Ukraine. Guldemann hatte bereits 1996 während der ersten OSZE-Präsidentschaft der Schweiz als Sonderdiplomate im Tschetschenienkrieg vermittelt und verfügt über grosse Erfahrung aus seinen Tätigkeiten als Schweizer Botschafter in Teheran sowie als Leiter von OSZE-Missionen in Kroatien und in Kosovo. *Drittens* bot Burkhalter der Ukraine die Unterstützung der OSZE bei den geplanten Präsidentschaftswahlen Ende Mai 2014 an. *Viertens* sollte eine spezielle OSZE-Mission begangene Menschenrechtsverletzungen auf dem Maidan untersuchen und darüber einen Bericht erstellen.<sup>22</sup>

Diese vier Initiativen wurden in den folgenden Wochen und Monaten alle umgesetzt, was keineswegs selbstverständlich war. Didier Burkhalter lancierte nach der Eskalation der Gewalt in Kiew und Janukowitschs Flucht nach Russland innert Wochenfrist innovative Initiativen und bediente dabei das ganze Spektrum des Instrumentenkastens der OSZE.<sup>23</sup>

### 3.3 DIPLOMATIE AUF HÖCHSTER EBENE

Burkhalter bemühte sich als aktiver CiO regelmässig auf höchster Ebene um internationalen Dialog und eine diplomatische Lösung der Ukraine-Krise. Insbesondere im März/April 2014 kam es zu unzähligen Treffen und Telefongesprächen Burkhalters mit Aussenministern und Staats- und Regierungschefs von unter anderem Russland, Deutschland, Frank-

22 EDA, Rede von Didier Burkhalter vor dem UNO-Sicherheitsrat, «Creating a Security Community for the Benefit of Everyone», New York, 24.02.2014. Der 132-seitige OSZE-Bericht zu Menschenrechtsverletzungen wurde im Mai 2014 veröffentlicht: OSCE Human Rights Assessment Mission in Ukraine, *Human Rights and Minority Rights Situation*, 12.05.2014.

23 Vgl. dazu Thomas Greminger, «Crisis in Ukraine: The Perspective of the Swiss Chairmanship», Vortrag gehalten am Europäischen Forum Alpbach, 25.08.2014.

reich, Grossbritannien, USA sowie mit UNO-Generalsekretär Ban-Ki Moon. Dabei war es von Vorteil, dass Burkhalter 2014 zufällig sowohl Schweizer Aussenminister als auch Bundespräsident war, so dass er sich problemlos mit Aussenamtskollegen wie Laurent Fabius (Frankreich) oder Frank-Walter Steinmeier (Deutschland), aber auch mit Staats- und

**Burkhalter gelang damit zwar kein Durchbruch, doch überraschenderweise einige Fortschritte trotz weiterhin angespannter Lage.**

Regierungschefs wie der deutschen Kanzlerin Angela Merkel oder dem russischen Präsidenten Wladimir Putin treffen konnte. Im Kern ging es bei Burkhalters Shuttle-Diplomatie zwischen New York, Berlin, Moskau und

Paris Anfang März darum, eine internationale Kontaktgruppe zu etablieren sowie Einstimmigkeit unter den 57 OSZE-Staaten für die Gründung einer OSZE-Beobachtungsmission in der Ukraine zu schaffen.<sup>24</sup> Mitte Juli führte der Abschluss eines malaysischen Zivilflugzeugs erneut zu einer intensiven Phase der Schweizer OSZE-Diplomatie. Die schwierige Lage in der Ostukraine konnte erst mit dem Abschluss einer brüchigen Waffenruhe durch die Minsker Vereinbarungen im September etwas normalisiert werden, mit deren Überwachung die OSZE betraut wurde.<sup>25</sup>

Einen Höhepunkt von Burkhalters internationaler Krisendiplomatie stellte rückblickend sein Treffen mit Putin am 7. Mai 2014 in Moskau dar. Dem OSZE-Vorsitzenden gelang es, dem Kremelchef bei dessen erstem Treffen mit einem westlichen Staatsmann seit Ausbruch der Krise erste Signale der Entspannung abzurufen: Putin forderte die prorussischen Separatisten in der Ostukraine auf, ihr Referendum über eine Abspaltung zu verschieben, und er bezeichnete die geplante Präsidentenwahl in der Ukraine erstmals als Schritt in die richtige Richtung. Burk-

24 «Burkhalter weibelt für Ukraine-Kontaktgruppe», in: *NZZ* (04.03.2014); «Die Schweiz hat in der Ukraine eine besondere Rolle», in: *NZZ* (18.03.2014).

25 «Kontaktgruppe einigt sich auf Pufferzone in Ostukraine», in: *NZZ* (20.09.2014); «Kiew gehen die Waffen aus», in: *NZZ* (22.09.2014).

halter gelang damit zwar kein Durchbruch, doch überraschenderweise einige Fortschritte trotz weiterhin angespannter Lage.<sup>26</sup>

In zahlreichen Grundsatzreden thematisierte Burkhalter die Ukraine-Krise und die Konfliktmanagement-Instrumente der OSZE. Anfang Mai stellte der CiO dem Europarat die nächsten Schritte des Schweizer Vorsitzes vor, um die Eskalationsspirale mithilfe des Genfer Abkommens in der Ukraine zu entschärfen.<sup>27</sup> Nach dem Treffen mit Putin präsentierte Burkhalter am 12. Mai 2014 die Schweizer *Roadmap*, einen konkreten Fahrplan der in vier sequenzielle Phasen unterteilten Deeskalationsmassnahmen von Gewaltverzicht, Entwaffnung, nationalem Dialog bis zur Präsidentenwahl vom 25. Mai 2014.<sup>28</sup> Die *Roadmap* konnte zwar vorerst nicht komplett umgesetzt werden, doch das diplomatische Instrument erfüllte seinen Zweck, die explosive Lage in der Ukraine vor dem Wahltag etwas zu beruhigen.

#### 4. WIENER DOKUMENT UND OPEN SKIES

Parallel zu den Bemühungen Burkhalters wurden zahlreiche OSZE-Staaten im Bereich von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM) aktiv. Das Wiener Dokument (WD) von 1990 regelt politisch verbindlich militärische Aspekte von Vertrauen und Sicherheit und wurde letztmals Ende 2011 vom OSZE-Ministerrat aktualisiert. Es sieht den Austausch von Informationen über Hauptwaffensysteme vor, enthält Massnahmen zur Verminderung von Risiken durch Konsultations- und andere Mechanismen und schafft Transparenz durch vorherige Ankündigung und Beobachtung von militärischen Aktivitä-

26 Christian Nünlist, «Den Irrsinn stoppen», in: *Die Nordwestschweiz* (10.05.2014). Siehe auch: «Ein nationaler Dialog für die Ukraine», in: *NZZ* (07.05.2014); «Burkhalters Handshake, Putin spricht von Truppenabzug», in: *Tages-Anzeiger* (07.05.2014).

27 EDA, *Speech by OSCE CiO Didier Burkhalter*, «Reversing the Logic of Escalation in Ukraine: Next Steps by the Swiss OSCE Chairmanship», Wien, 06.05.2014.

28 OSCE, *Speech by OSCE CiO Didier Burkhalter*, «A Roadmap for concrete Steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine», Brüssel, 12.05.2014. Weitere wichtige Reden Burkhalters zur Rolle der OSZE in der Ukraine-Krise folgten am 26.06.2014 in Wien, am 25.08.2014 in Tallinn, am 05.09.2014 auf dem NATO-Gipfel in Wales, am 25.09.2014 in New York sowie am 03.10.2014 in Genf.

ten.<sup>29</sup> Auf Einladung der ukrainischen Übergangsregierung begannen ab dem 5. März 2014 Inspektionsmissionen gemäss Kapitel III des WD 2011, um das Risiko eines militärischen Konflikts mit Russland zu vermindern. 30 OSZE-Mitgliedstaaten stellten 56 unbewaffnete militärische und zivile Beobachter zur Verfügung, welche nach der russischen Annexion der Krim «unübliche militärische Aktivitäten» Russlands in der Ukraine untersuchten. Die Teams konnten im Süden und Osten des Landes Inspektionen durchführen, der Zugang auf die Krim-Halbinsel wurde ihnen jedoch verweigert. Später kamen auch Inspektionen gemäss Kapitel IX, Verifikation und Kapitel X, regionale Massnahmen, dazu. 2014 wurden in der Ukraine insgesamt 19 und in Russland 5 Verifikationsmissionen vollzogen.<sup>30</sup>

Allerdings war die im WD vorgesehene jährliche Quote für diese Vertrauensbildenden Massnahmen rasch aufgebraucht – und zusätzliche Militärinspektionen erlaubte Russland den OSZE-Staaten nicht. Unglücklicherweise hatten Lettland und die Schweiz bereits im März 2014 je eine Inspektion in Russland durchgeführt, so dass bei Ausbruch der Ukraine-Krise nur noch eine WD-Inspektion zur Verfügung stand. Diese Inspektion fand am 19./20. März in den Regionen Belgorod und Kursk nahe der ukrainischen Grenze durch ukrainische Inspektoren statt. Auch die zwei jährlich vorgesehenen Evaluationsbesuche von Militärbasen waren bereits vor Ausbruch der Krise aufgebraucht worden.<sup>31</sup>

Das WD schreibt den Vertragsstaaten ferner vor, einander 42 Tage vor ungewöhnlichen Militäraktivitäten mit über 9000 Soldaten zu notifizieren. Bei Aktivitäten mit über 13000 Soldaten müssen die übrigen OSZE-Staaten zu einer Beobachtung vor Ort eingeladen werden. Zudem haben sich die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, nur alle drei Jahre eine Militäraktivität mit über 40000 Truppen durchzuführen.<sup>32</sup> Weil Russland die anderen OSZE-Staaten nicht vertragsgemäss vorab

29 *Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (WD 11)*, 22.12.2011. Vgl. auch Matthias Bieri / Christian Nünlist, «Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 146 (2013).

30 OSCE, Factsheet: *OSCE Response to the Crisis in Ukraine*, 18.09.2014.

31 Ariana Rowberry, «The Vienna Document, the Open Skies Treaty and the Ukraine Crisis», in: *Brookings Upfront* (10.04.2014); Wolfgang Richter, «Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt», in: *SWP Aktuell* (September 2014).

32 WD 11.

über seine Truppenmassierungen an der Grenze informierte – die Nato sprach von 20 000 bis 40 000 russischen Truppen –, aktivierten die Ukraine, Kanada, Estland und die USA wiederholt den Konsultations- und Kooperationsmechanismus des WD. Das *Forum for Security Co-operation* (FSC) und der Ständige Rat diskutierten deshalb ab April 2014 an mehreren Sitzungen die für Friedenszeiten unüblichen und unangekündigten militärisch signifikanten Aktivitäten der russischen Streitkräfte.<sup>33</sup>

Ab Mitte März 2014 führten zudem zahlreiche westliche Staaten, darunter die USA, Deutschland, Kanada, Italien und Norwegen basierend auf dem Open-Skies-Vertrag von 1992 (in Kraft seit 2002) im Wochentakt Aufklärungsflüge über Russland durch, um Truppenbewegungen entlang der ukrainischen Grenze zu überwachen. Bis Mitte August wurden 22 Missionen über dem Südwesten Russlands geflogen; Russland muss gemäss Vertrag pro Jahr 42 Inspektionsflüge über seinem Territorium dulden. Die Krim wurde hingegen seit März nicht mehr überflogen, trotz entsprechender Einladung durch Moskau. Die westlichen Vertragsstaaten wollten es vermeiden, damit eine Anerkennung der russischen Annexion zu implizieren. Nach dem Abschluss des Malaysian-Airlines-Flugs MH-17, bei dem alle 298 Insassen ums Leben kamen, fanden ab Mitte Juli 2014 aus Sicherheitsgründen keine Open-Skies-Flüge mehr über der Ukraine statt.<sup>34</sup>

**Es ist bemerkenswert, dass Russland sich nicht gegen die Intensivierung von Open-Skies-Flügen wehrte.**

Die Ukraine-Krise machte einerseits klar, dass die Verträge reformiert werden müssen. Die Jahresquoten für Inspektionen und Überprüfungsbesuche stiessen im Konflikt rasch an eine Grenze. Zudem konnten die Faktenfeststellung und die Vertrauensbildenden Massnahmen der OSZE nach der überraschenden russischen Annexion der Krim ein Ausbreiten des militärischen Konflikts in den Osten der Ukraine nicht verhindern. Die Inspektionen und Überflüge konnten ferner keinen Beitrag an die öffentlichen Debatten über die russische Massierung

33 OSCE, *2014 Plenary Meetings of the Forum for Security Co-Operation*, <http://www.osce.org/fsc/110781>.

34 Michael Krepon, «Open Skies», in: *Arms Control Wonk* (02.05.2014); Hartwig Spitzer, «Open Skies: Transparency in Stormy Times», in: *Trust & Verify* Nr. 146 (2014), 1–5.



von Streitkräften nahe der Grenze zur Ukraine oder in der Ukraine selbst leisten, da die gesammelten Daten nur den nationalen Regierungen der Abkommen zugänglich sind und nicht öffentlich gemacht werden dürfen. Deutlich wurde auch, dass die hybriden Operationen Russlands in Zusammenarbeit mit irregulären Milizen sowie verdeckt vorgehenden russischen Spezialkräften und «Freiwilligen» von den konventionellen Rüstungskontrollmechanismen der OSZE zu wenig erfasst werden konnten. Der Abschuss einer ukrainischen Maschine, bei der fünf Crew-Mitglieder ums Leben kamen, demonstrierte eindrücklich, dass Open Skies und das WD nicht für Konflikte mit irregulären Konfliktparteien geeignet sind und dass kooperative Transparenzmassnahmen in modernen hybriden Kriegen nur von beschränktem Wert sind.<sup>35</sup>

Andererseits erlaubten es die Rüstungskontroll-Instrumente der OSZE aus den frühen 1990er-Jahren, die militärische Transparenz russischer Militärbewegungen in Russland und in der Ukraine zu erhöhen. Interessanterweise war die Implementation von Open Skies und dem WD von der Krise zwischen dem Westen und Russland nicht betroffen. Es ist bemerkenswert, dass Russland sich nicht gegen die Intensivierung von Open-Skies-Flügen wehrte und WD-Inspektionen erlaubte.

## 5. AUGEN UND OHREN VOR ORT: DIE BEOBACHTERMISSION

Der erste wirkliche Durchbruch gelang der Schweizer OSZE-Präsidentschaft am 21. März 2014 mit dem einstimmigen Beschluss des Ständigen Rats in Wien, eine grosse zivile Sonderbeobachtungsmission (*Special Monitoring Mission*, SMM) mit bis zu 500 Beobachtern in die Ukraine zu entsenden.<sup>36</sup> Drei Wochen lang hatten sich CiO Burkhalter und die Schweizer Diplomatie zuvor hinter den Kulissen bemüht, unter den 57 OSZE-Staaten die dafür erforderliche Einstimmigkeit zu erreichen. Während dieser Phase äusserten sowohl die USA als auch Russland Kritik am Schweizer OSZE-Vorsitz – was Burkhalter und der Schweizer OSZE-Botschafter Thomas Greminger als ein Zeichen dafür in-

35 Am 06.06.2014 schossen prorussische Separatisten ein ukrainisches Open-Skies-Flugzeug während einer nationalen Mission ab.

36 OSZE, *Beschluss Nr. 1117: Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine*, PC.DEC/1117, 21.03.2014.

terpretierten, dass die Schweiz ihren Job als «ehrlicher Makler» nicht schlecht mache, wenn beide Seiten sich über angebliche Parteilichkeit beschwerten.<sup>37</sup>

Die russische Regierung hatte zwar Anfang März 2014 Vertrauen in die Schweiz, nicht aber in die OSZE als eine in ihrer Wahrnehmung von den USA dominierte Menschenrechtsorganisation. Anfänglich stiess die Idee einer grossen OSZE-Beobachtermission deshalb in Moskau auf Ablehnung. Über eine Woche lang beteiligte sich die russische OSZE-Delegation in Wien nicht an der Ausarbeitung eines Entwurfs. Burkhalter gelang es aber, den russischen Präsidenten Putin am Telefon davon zu überzeugen, dass eine solche Mission auch dem Schutz der russischen Minderheiten in der Ukraine zuträglich sein werde.<sup>38</sup> Der Schweizer Vorsitz 2014 scheint das grüne Licht Russlands zur OSZE-Ukrainemission massgeblich herbeigeführt zu haben.

**Der Schweizer Vorsitz scheint das grüne Licht Russlands zur Ukrainemission massgeblich herbeigeführt zu haben.**

Die Konsensfindung war übrigens, darüber sind sich OSZE-Insider im Rückblick einig, keineswegs charakterisiert durch eine Front von 56 OSZE-Mitgliedern, welche die Ukraine-Mission autorisieren wollten, gegen Russland, das erst davon überzeugt werden musste. Laut Burkhalters Emissär Guldemann musste die Zustimmung einiger Spezialfälle zur Beobachtermission ebenfalls hartnäckig ausgehandelt werden.<sup>39</sup>

Während der dreiwöchigen diplomatischen Vorbereitungsphase des OSZE-Entscheids bereitete das KVZ, tatkräftig unterstützt vom OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine, bereits die operativen Details der SMM auf Hochtouren vor. Nach dem Entscheid des OSZE-Rats wurden innert vier Tagen 32 OSZE-Beobachter aus neun anderen

37 «Burkhalters SMS-Diplomatie aus dem Ständeratssaal», in: *NZZ* (18.03.2014); «Die Präsidentschaft ist Fluch und Segen zugleich», in: *Tages-Anzeiger* (14.04.2014).

38 Thomas Greminger, «Wie die OSZE-Beobachtungsmission in der Ukraine zustande kam», in: *Swiss Peace Supporter* 2 (2014), 24f.; Burkhalters SMS-Diplomatie. Auch die deutsche Kanzlerin Angela Merkel pflegte in dieser Phase den Kontakt mit Putin und drängte auf eine Beobachtermission und eine Internationale Kontaktgruppe.

39 «Konfrontation liegt nicht im Interesse der Russen», in: *Deutschlandradio Kultur* (29.03.2014).

Feldoperationen abgezogen und vorübergehend als *First Responders* in die Ukraine entsendet. Nach einer Woche markierten die in Kiew eingeschulten OSZE-Beobachter bereits in allen zehn ukrainischen Regionen, welche im Ratsbeschluss genannt worden waren, Präsenz. Nach einem Monat verfügte die SMM über 100 OSZE-Beobachter und im Mai über 250 «Augen und Ohren vor Ort».

Die rasche Entsendung dieser grossen Anzahl Beobachter war nur möglich aufgrund der Vorbereitungsmaßnahmen, welche das OSZE-Sekretariat getroffen hatte, um den Beschluss 3/11 zu operationalisieren. Das Sekretariat hatte aufgrund der Erfahrungen von Georgien (2008) und Kirgistan (2010) einen «operativen Rahmen» über Planungsprozesse und Verfahren für ein schnelles Handeln in einer Krise erstellt. Dieses interne Dokument erwies sich bei der ersten Anwendung in der Ukraine-Krise als äusserst nützlich. Eine Anfang 2014 erstellte interne Datenbank von Freiwilligen beschleunigte den Prozess, geeignete OSZE-Mitarbeitende aufgrund ihrer Sprachkenntnisse und Erfahrungen aus Missionen temporär als Beobachter der ersten Stunde für die SMM zu rekrutieren. Zudem konnten aufgrund des 2013 eingerichteten «virtuellen Ausrüstungspools» auch rasch dringend benötigte gepanzerte Fahrzeuge, Laptops, Satellitentelefone und Splitterschutzwesten für die Mission in der Ukraine mobilisiert werden. Die im Zuge der Implementation von Ministerratsbeschluss 3/11 erhöhten Mediationskapazitäten der OSZE kamen auch bei der Entsendung der Beobachter in die Ukraine zum Einsatz. Die OSZE-Beobachter wurden vor ihrem Einsatz von Mediationsprofis im KVZ gezielt auf ihren Einsatz hin geschult.<sup>40</sup>

Die SMM berichtete ab Ende März 2014 unparteiisch und objektiv über die Lage vor Ort und stellte damit eine glaubwürdige neutrale Informationsquelle über den Bürgerkrieg in der Ukraine dar, in dem Propaganda und Desinformation von allen Konfliktparteien massiv eingesetzt wurden. Interne Berichte über die Sicherheitslage vor Ort gingen an die OSZE-Mitgliedstaaten und regelmässig publizierte die SMM auch öffentliche Berichte, die vom Sommer an immer ausführlicher und

40 Claus Neukirch, «Entsendung von Beobachtern in die Ukraine im Eiltempo», in: *Security Community 2* (2014), 24f.; OSCE, *Opening Remarks by Secretary General Lamberto Zannier, 2014 Annual Security Review Conference, SEC.GAL/99/14, 24.06.2014.*

konkreter wurden.<sup>41</sup> Im Herbst 2014 wurde die Rolle der SMM allerdings auch kontrovers diskutiert, als die SMM in ihren Berichten daran festhielt, dass die OSZE-Beobachter über keinerlei Beweise für russische Truppen oder Panzer auf ukrainischem Territorium verfügten.<sup>42</sup>

Die Bedeutung des Entscheids vom 21. März 2014 für die OSZE kann trotzdem nicht deutlich genug betont werden. Die SSM ist eine der grössten je mandatierten OSZE-Mission überhaupt und die erste von der OSZE neu verabschiedete Mission seit über zehn Jahren. Ihr Mandat wurde am 22. Juli bis zum 20. März 2015 verlängert. Erneut konnte der Schweizer Vorsitz dafür unter den 57 Mitgliedstaaten Konsens für einen einstimmigen Entscheid schaffen, trotz der seit Ende März aufgrund des Bürgerkriegs in der Ostukraine und westlicher Sanktionen deutlich erhöhten Spannungen zwischen dem Westen und Russland.<sup>43</sup>

Nach dem Abkommen von Minsk im September 2014 wurde die SMM beauftragt, die Waffenstillstandsvereinbarung zu überwachen. Die OSZE kündigte an, dafür auch Aufklärungsdrohnen einzusetzen und die Anzahl der Beobachter zu erhöhen.<sup>44</sup> Am 24. Oktober 2014 begann die OSZE mit eigenen, gemieteten Aufklärungsdrohnen operative Routineflüge über dem Konfliktgebiet.<sup>45</sup>

## 6. (EINE) INTERNATIONALE KONTAKTGRUPPE(N)

Bezüglich der vor dem UNO-Sicherheitsrat von Burkhalter lancierten Idee einer internationalen Kontaktgruppe war in Schweizer Medien stets

41 «Drei Missionen in einem Land», in: *NZZ* (03.05.2014). Die SMM konnte allerdings nicht über die Situation auf der Krim berichten. Der OSZE gelang es aber im März 2014 immerhin, Vertreter auf die Krim zu entsenden, darunter auch Burkhalters Emissär Tim Guldemann sowie die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, Dunja Mijatovic, und die OSZE-Hochkommissarin für Minderheiten, Astrid Thors.

42 «Keine Belege, dass russische Truppen eingriffen», in: *Schweiz am Sonntag* (07.09.2014). Vgl. George Soros, «Wake Up Europe», in: *The New York Review of Books* 61, Nr. 18 (22.11.2014).

43 OSZE, *Beschluss Nr. 1129: Verlängerung des Mandats der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine, PC.DEC/1129*, 22.07.2014.

44 «Erodierende ukrainische Waffenruhe», in: *NZZ* (14.09.2014); «OSZE plant Einsatz von Drohnen in der Ukraine», in: *FAZ* (26.07.2014).

45 «In unstrittener Mission», in: *NZZ* (06.10.2014); «Österreichische Drohnen nahe Mariupol präsentiert», in: *Der Standard* (23.10.2014).

von einer Schweizer Initiative die Rede.<sup>46</sup> In deutschen Medien hiess es hingegen, die Kontaktgruppe sei eine Idee des Auswärtigen Amtes unter Steinmeier gewesen.<sup>47</sup> Tatsächlich gehört das geistige Urheberrecht der Initiative jedoch weder der helvetischen noch der deutschen Aussenpolitik – sondern OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier. Mitte Februar 2014 testete der OSZE-Generalsekretär seine Idee zunächst mit der Schweizer OSZE-Delegation in Wien, später auch mit anderen Delegationen. Die helvetische Diplomatie baute sie in der Folge als zentrales Element in Burkhalters UNO-Rede ein.<sup>48</sup>

Ihre Umsetzung kam jedoch nur zögerlich voran. Die ursprüngliche Idee einer internationalen Staatengruppe unter Ägide der OSZE kam letztlich nie zustande. Anfang März versuchte Burkhalter mittels hektischer Shuttle-Diplomatie, eine Kontaktgruppe zu etablieren und so den direkten Kontakt zwischen der ukrainischen Übergangsregierung und Moskau herzustellen. Doch der Kreml weigerte sich, der aus seiner Sicht unrechtmässigen Regierung in Kiew damit den Anschein von Legitimität zu verleihen.<sup>49</sup>

Am 17. April 2014 kam es in Genf dennoch zu einem lange erwarteten ersten Treffen zwischen dem russischen Aussenminister Sergei Lawrow und seinem ukrainischen Gegenüber Andrei Deschtschiza, moderiert von US-Aussenminister

### **Die ursprüngliche Idee einer internationalen Staatengruppe unter Ägide der OSZE kam letztlich nie zustande.**

John Kerry und der EU-Aussenbeauftragten Catherine Ashton. Es war eine internationale Kontaktgruppe, wie von Zannier/Burkhalter

vorgeschlagen, allerdings ohne Beteiligung der OSZE – auch wenn die Schweiz das internationale Genf als Bühne offerierte. Beide Seiten wurden in dem von den USA und der EU schlecht vorbereiteten Treffen aufgefordert, Einschüchterungen, Provokationen und Gewaltanwendung zu

46 «Burkhalter will eine Ukraine-Kontaktgruppe ins Leben rufen», in: *TagesWoche Online* (24.02.2014); «Burkhalter weibelt für Ukraine-Kontaktgruppe», in: *NZZ* (04.03.2014).

47 «Steinmeier setzt Hoffnung auf Kontaktgruppe», in: *Berliner Zeitung* (04.03.2014).

48 Gespräch des Autors mit OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier, Alpbach, 25.08.2014.

49 «Krim-Krise: Einrichtung einer Kontaktgruppe ist gescheitert», in: *Die Zeit* (05.03.2014).

unterlassen. Das Genfer Abkommen sah zudem die Entwaffnung aller bewaffneten Gruppen und die Rückgabe der illegal besetzten Gebäude vor.<sup>50</sup> Die Vereinbarung konnte zwar vorerst nicht umgesetzt werden, über die Implementation hatten sich Kerry und Ashton keine konkreten Gedanken gemacht und die Konfliktparteien setzten unterschiedliche Prioritäten. Die russische Teilnahme am Treffen in Genf bedeutete aber wiederum einen Vertrauensbeweis Russlands in die Schweiz. Dem Schweizer Vorsitz war es nach dem grünen Licht zur Beobachtermission erneut gelungen, den Kreml vom Nutzen eines Dialogs zu überzeugen.

Bezüglich einer internationalen Kontaktgruppe blieb die OSZE weiterhin im Hintergrund. Im Sommer vermittelten statt den USA und der EU wie in Genf nun Deutschland und Frankreich. Für dieses Format bürgerte sich aufgrund eines ersten Treffens zwischen Putin und dem neuen ukrainischen Präsidenten Pedro Poroschenko an der französischen Nordküste der Begriff «Normandie-Format» ein.<sup>51</sup> Immer stärker übernahm Berlin die Führung der internationalen diplomatischen Bemühungen um eine Deeskalation der Ukraine-Krise, sowohl Kanzlerin Merkel als auch Aussenminister Steinmeier engagierten sich mit grossem persönlichen Einsatz – stets in enger Absprache mit dem OSZE-Vorsitzenden Burkhalter.<sup>52</sup>

Anfang Juni 2014 etablierte sich aber auf Wunsch Kiews auch eine Trilaterale Kontaktgruppe, wo Burkhalters neu ernannte Sondergesandte, Botschafterin Heidi Tagliavini, zusammen mit Vertretern Russlands und der Ukraine den Dialog pflegte. Diese OSZE-Kontaktgruppe leistete im Konfliktmanagement zwei wichtige Beiträge: Sie bemühte sich *erstens* erfolgreich, nach dem Abschuss von MH-17 OSZE-Beobachter an die Absturzstelle im Bürgerkriegsgebiet zu schicken.<sup>53</sup> *Zweitens* begleitete Tagliavini auch die Gespräche zwischen Kiew und Moskau sowie den prorussischen Kämpfern, die im September 2014 in die von Taglia-

50 «Diplomatischer Bruderkuss im Ukraine-Konflikt», in: *SRF News* (18.04.2014).

51 «D-Day und die Ukraine-Krise: Obama und Putin reden doch miteinander – kurz», in: *FAZ* (06.06.2014); «Treffen zwischen Obama und Putin», in: *NZZ* (06.06.2014).

52 Christian Nünlist, «Fäden laufen in Berlin zusammen», in: *Die Nordwestschweiz* (11.07.2014).

53 OSCE, *Press Statement by the Trilateral Contact Group*, 18.07.2014.

vini mitunterzeichneten Minsker Vereinbarungen mündeten, und entwarf unter anderem den Entwurf für ein Waffenstillstandsabkommen.<sup>54</sup>

Das Minsker Protokoll vom 5. September 2014 beinhaltete einen sofortigen Waffenstillstand sowie politische Massnahmen zur Konfliktbeilegung, darunter auch einen befristeten Sonderstatus für Teile von Donezk und Luhansk. Das erneut von der trilateralen Kontaktgruppe beschlossene Minsker Memorandum vom 19. September 2014 konkretisierte den Waffenstillstand mit einem Neun Punkte-Plan inklusive der Schaffung einer 30 Kilometer breiten Sicherheitszone beidseits der «Kontaktlinie» der Konfliktparteien und des Abzugs aller ausländischen Kämpfer und Söldner.<sup>55</sup>

## 7. LEGITIMITÄT FÜR POROSCHENKO: OSZE-WAHLBEOBACHTER

Auf Einladung der ukrainischen Regierung stellte das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) dem Land vom 20. März bis 30. Juni 2014 insgesamt 18 Experten, 100 Langzeit- sowie 900 Kurzzeit-Wahlbeobachter zur Verfügung, um die vorgezogene Präsidentschaftswahl vom 25. Mai zu überwachen.<sup>56</sup> Auch die Parlamentswahl vom 26. Oktober 2014 begleitete die OSZE mit 16 Experten, 80 Langzeit- und 600 Kurzzeit-Wahlbeobachtern.<sup>57</sup>

Zudem brachte die OSZE am 20. März 2014 auch ein Projekt des Nationalen Dialogs auf den Weg und entsandte 15 internationale Experten in die Ukraine. Diese OSZE-Experten identifizierten konkrete Möglichkeiten für weitere OSZE-Aktivitäten, um die soziale Kohäsion im gespaltenen Land zu bewahren.<sup>58</sup>

54 OSCE, *Chairperson-in-Office welcomes Minsk agreement, assures President Poroshenko of OSCE support*, 05.09.2014; «Waffenruhe in der Ukraine hält offenbar», in: *NZZ* (05.09.2014). Zu Heidi Tagliavini vgl. «Die Frau für Osteuropa», in: *Berner Zeitung* (25.06.2014).

55 Andreas Wittkowsky und Anna Kadar, «Die OSZE und der Waffenstillstand in der Ukraine», in: *ZIF Kompakt* (24.10.2014).

56 OSCE, *Observation of Early Presidential Election in Ukraine, 25 May 2014*.

57 Zahlen aus <http://www.osce.org/ukrainemonitoring> (Stand: 27.10.2014).

58 OSCE, *OSCE launches National Dialogue project in Ukraine*, 20.03.2014. Ihre Empfehlungen wurden am 30. April am OSZE-Hauptsitz in Wien vorgestellt und unter den Mitgliedstaaten diskutiert. *OSCE, Leader of OSCE National Dialogue Project in Ukraine presents recommendations to Permanent Council*, 30.04.2014.

Die nationale Einheit wurde im Vorfeld der Präsidentschaftswahl im Mai auch durch drei Runde Tische unter der Leitung der ukrainischen Ex-Präsidenten Leonid Krawtschuk und Leonid Kutschma gestärkt, die vom deutschen Ex-Diplomaten Wolfgang Ischinger als OSZE-Vertreter moderiert wurden.<sup>59</sup> Die Runden Tische profitierten dabei von den Vorschlägen der Experten des Projekts des Nationalen Dialogs sowie von den Mediationskapazitäten im KVZ.

Die internationale Wahlbeobachtungsmission erklärte, dass die Präsidentschaftswahl von einer «hohen Wahlbeteiligung» und dem «klaren Willen» der Behörden gekennzeichnet war, die Wahl trotz «feindseligem Umfeld» in zwei östlichen Regionen «weitgehend mit internationalen Verpflichtungen und Respekt für fundamentale Freiheiten» durchzuführen.<sup>60</sup> Der Abschlussbericht präziserte illegale und gewaltsame Vorfälle in Donezk und Luhansk, welche in diesen Wahlbezirken zu Problemen führten, erteilte dem Wahlprozess aber grundsätzlich gute Noten.<sup>61</sup> Die OSZE bezeichnete auch die Parlamentswahl als demokratisch und insgesamt positiv, bedauerte aber, dass die Krim sowie grosse Teile von Doneszk und Luhansk erneut nicht an der Wahl teilnehmen konnten.<sup>62</sup>

Die OSZE gab damit im Mai und Oktober 2014 ihr Plazet für die Legitimität des ukrainischen Präsidenten Pedro Poroschenko, seiner prowestlichen Regierung sowie des Parlaments.

## 8. OSZE-BEOBACHTER ALS GRENZWÄCHTER

Am 24. Juli 2014 autorisierte der Ständige Rat in Wien eine spezifische *Observer Mission* (OM) der russisch-ukrainischen Grenzübergängen Gukowo und Donezk. Die Idee war bereits drei Wochen vorher während Aussenminister-Gesprächen im «Normandie-Format» in Berlin auf russische Initiative hin als Vertrauensbildende Massnahme beschlossen

59 «Ischinger says Ukrainian national unity roundtables useful, important», in: *Ukrinform*, 20.05.2014.

60 OSCE International Election Observation Mission Ukraine, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, 26.05.2014.

61 OSCE, ODIHR, *Ukraine: Early Presidential Election, 25 May 2014, OSCE/ODIHR Election Observation Mission: Final Report*, 30.06.2014.

62 OSCE International Election Observation Mission Ukraine, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, 27.10.2014.



worden.<sup>63</sup> Die Mission wurde für zunächst drei bis vier Monate eingerichtet, mit 16 zivilen Beobachtern, welche die Grenzposten auf russischem Territorium im 24-Stunden-Betrieb überwachten.<sup>64</sup>

Die Beobachter nahmen ihre Arbeit am 30. Juli auf und erstatteten in der Folge den OSZE-Staaten wöchentlich Bericht. Der Entscheid zeigte einmal mehr, dass die OSZE auch Ende Juli – nur gerade eine Woche nach dem Abschuss von MH-17 – unter Schweizer Vorsitz nach wie vor fähig war, einstimmige Beschlüsse zu fassen. Die OM sammelte Informationen, berichtete über die Sicherheitslage an den zwei Grenzposten und hielt im Falle von Grenzzwischenfällen unparteiisch die Fakten fest. Die OSZE trug durch die OM zu einer erhöhten Transparenz über militärische Bewegungen in der Grenzregion bei, wenn auch nur an zwei spezifischen Orten an der über 200 Kilometer langen russisch-ukrainischen Grenze im Konfliktgebiet.

Die öffentlich zugänglichen Berichte belegen unter anderem Maschinengewehr- und Granatwerferfeuer zwischen ukrainischen Streitkräften und Militanten in der Nähe des Gukowo-Checkpoints sowie Gruppen junger Männer in Militärkleidern und Rucksäcken, welche die Grenze in beiden Richtungen überquerten.<sup>65</sup> Anfang August baten ukrainische Offiziere die OM telefonisch um Hilfe, nachdem rund 600 ukrainische Soldaten von Separatisten umzingelt worden waren und ihnen Munition, Nahrung und Treibstoff ausgegangen war. In der Folge wurden 449 ukrainische Soldaten erfolgreich nach Russland begleitet, dort zum Teil medizinisch versorgt und später wieder in Bussen in die Ukraine zurückgebracht.<sup>66</sup>

Die OM diente im August 2014 als Testmodell für die Zeit nach einer allfälligen dauerhaften Waffenruhe, bei der die Überwachung der russisch-ukrainischen Grenze durch die OSZE ein wichtiges Element der Postkonfliktphase sein würde. Allerdings konnte die OM am 22. Oktober 2014 nur um einen weiteren Monat verlängert werden und

63 Auswärtiges Amt, *Statement des Bundesministers Steinmeier nach Berliner Ukraine-Konferenz*, 02.07.2014.

64 OSCE, *Decision No. 1130: Deployment of OSCE observers to two Russian checkpoints on the Russian-Ukrainian border*, PC.DEC/1130, 24.07.2014.

65 Die wöchentlichen Berichte finden sich unter: <http://www.osce.org/om/122243>.

66 OSCE, *Latest update by the OSCE Observer Mission*, 04.08.2014.

Russland sperrte sich dagegen, die Mission im Sinne der Minsker Abkommen auf weitere Grenzübergänge auszuweiten.<sup>67</sup>

### SCHLUSSFOLGERUNGEN: BEACHTLICHE (ZWISCHEN-)ERFOLGE

Der Ukraine-Konflikt stellte für den eher klein dotierten Schweizer OSZE-Vorsitz eine enorme Belastung dar. Dennoch nutzte die Schweiz die Ukraine-Krise, um die OSZE und ihre Instrumente im gesamten Konfliktzyklus einzusetzen und visibel zu machen. Die OSZE genoss 2014 die volle Aufmerksamkeit der internationalen Politik. Die zuvor etwas in Vergessenheit geratene Organisation war plötzlich wieder Gesprächsthema von Barack Obama, Angela Merkel oder Wladimir Putin und stand monatelang im Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit.

**Burkhalter schaltete sich wiederholt auf höchster Ebene in das internationale Krisenmanagement ein.**

Anfang November 2014 durfte die mutige Schweizer Diplomatie auf beachtliche (Zwischen-)Erfolge zurückblicken: Erstmals seit über zehn Jahren hat die OSZE wieder eine grosse Feldmission auf den Weg gebracht, nachdem Russland insbesondere auch von Bundespräsident Didier Burkhalter davon überzeugt worden war, grünes Licht dafür zu geben. Die Verifikationsmissionen gemäss Wiener Dokument und Open-Skies-Vertrag demonstrierten zudem den Wert von militärischer Transparenz und Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen. Internationale Kontaktgruppen förderten in Genf, Berlin und Minsk den Dialog zwischen Russland und Kiew. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Didier Burkhalter, schaltete sich wiederholt auf höchster Ebene in das internationale Krisenmanagement ein. Die OSZE erwies sich auch nach dem tragischen Abschuss eines malaysischen Passagierflugzeugs und den Minsker Friedensvereinbarungen als die einzige von allen Konfliktparteien als unparteiisch betrachtete und damit handlungsfähige Organisation. Zuletzt war die OSZE via Burkhalters Emissärin Heidi Tagliavini an den Verhandlungen zwischen Kiew und

67 OSZE, *Beschluss Nr. 1133: Verlängerung der Entsendung von OSZE-Beobachtern an zwei russische Kontrollposten an der russisch-ukrainischen Grenze, PC.DEC/1133*, 22.10.2014.

Moskau beteiligt, welche im September 2014 zur Unterzeichnung der Minsker Friedensabkommen führten.

In der OSZE ist prinzipiell immer Konsens nötig, um in einem Konflikt zwischen zwei Mitgliedstaaten wirkungsvoll zu vermitteln. 2014 war es der Verdienst des Schweizer Vorsitzes, diesen Konsens und politischen Willen unter den 57 OSZE-Staaten zu einem kooperativen

**Dass die OSZE in der Ukraine-Krise eine Schlüsselrolle bei der politischen Vermittlung spielte, war alles andere als selbstverständlich.**

Vorgehen in der Ukraine zu schaffen. Dass die OSZE in der Ukraine-Krise 2014 eine Schlüsselrolle bei der politischen Vermittlung und im internationalen Konfliktmanagement spielte, war dabei alles andere als selbstverständlich. Zum Vergleich darf auf die Georgien-Krise 2008 verwiesen werden,

als Finnland die OSZE-Präsidentschaft inne hatte. Damals riss die EU unter französischer Präsidentschaft das internationale Krisenmanagement an sich und Präsident Nicolas Sarkozy handelte einen Waffenstillstand zwischen Russland und Georgien aus. Die OSZE-Mission in Georgien musste auf russischen Druck Ende 2008 aus dem Land abziehen. Die Georgienkrise bedeutete für die OSZE eine schwere Identitätskrise.<sup>68</sup>

Demgegenüber reagierte die Schweizer Diplomatie Ende Februar aus dem Stand sehr gut auf die überraschende russische Annexion der Krim und das rasche Abgleiten der Ost-Ukraine in einen Bürgerkrieg und machte sich risikofreudig daran, sich mitten in den geostrategischen Konflikt zwischen dem Westen und Russland zu stürzen und in Absprache mit Schlüsselakteuren die Konfliktmanagement-Instrumente der OSZE auszuspielen.

Dass während der Ukraine-Krise gerade die Schweiz den OSZE-Vorsitz bekleidete, erwies sich dabei als Glücksfall. Da sie weder EU- oder Nato-Mitglied noch Mitglied der Eurasischen Union ist, verfügte sie bei allen Konfliktparteien über einen Vertrauensbonus. Burkhalter sprach deshalb von einer «doppelten Unparteilichkeit» der Schweiz als OSZE-Vorsitzende in der Ukraine-Krise.<sup>69</sup> Der helvetischen Diplomatie gelang es, anfängliches Misstrauen der russischen Regierung in die

68 «OSZE zieht Beobachter aus Georgien ab», in: *Deutsche Welle* (22.12.2008).

69 Burkhalters SMS-Diplomatie.

OSZE abzubauen und Russland ins Krisenmanagement einzubinden. Die Schweizer Diplomatie leistete in enger Abstimmung mit Berlin, Paris, Washington, New York, Brüssel, Kiew und Moskau auf höchster Ebene nützliche Beiträge an die Deeskalation der Ukraine-Krise.

Trotzdem muss das OSZE-Krisenmanagement in der Ukraine unter Schweizer Führung auch mit einem kritischen Auge betrachtet werden. Denn die russische Annexion der Krim-Halbinsel und die Destabilisierung der Ostukraine bedeuten nicht nur einen eklatanten Verstoss gegen die UNO-Charta und internationales Völkerrecht, sondern auch gegen die «OSZE-Bibel», die 1975 in der KSZE-Schlussakte von Helsinki vereinbarten Prinzipien europäischer Sicherheit. Die OSZE verfügt jedoch über keine Mechanismen, um derartige Verletzungen zu sanktionieren. Zudem zeigte die dreiwöchige Verzögerung bis zur Mandatierung der grossen Beobachtermission (SMM) auch die Problematik des mühseligen, konsensorientierten Entscheidungsprozesses der Organisation auf, bei dem einzelne Mitgliedstaaten mit ihrem Veto wichtige Entscheidungen verhindern oder zumindest verzögern können.

Während der Schweizer OSZE-Präsidentschaft erreichten die Beziehungen Russlands zum Westen einen neuen Tiefpunkt. Der verhärtete Konflikt und die Nullsummenspiel-Mentalität beeinflussten auch einige der geplanten Schweizer OSZE-Ziele für 2014 negativ, darunter den institutionellen Reformprozess «Helsinki+40» sowie Versuche, die konventionelle Rüstungskontrolle zu modernisieren. Auch die chronischen, eingefrorenen Konflikte im OSZE-Raum, insbesondere im Südkaukasus, litten unter den Folgen der Ukraine-Krise.<sup>70</sup>

Es stellt sich ferner die Frage, welche Mitglieder sich überhaupt noch für den OSZE-Vorsitz zur Verfügung stellen und wer sich mit derart grossem Aufwand dem OSZE-Krisenmanagement verschreibt wie die Schweiz 2014. Im Vorfeld des Basler Ministerrats kündigte sich erneut eine Doppelkandidatur an, und zwar von Deutschland (2016) und Österreich (2017). Der deutsche Vorsitz 2016 bedeutet für die OSZE eine hervorragende Wahl, nachdem sich Aussenminister Frank-Walter Steinmeier bereits 2014 sehr stark für das OSZE-Krisenmanagement in der

70 Siehe dazu den unmittelbar folgenden Artikel in diesem Bulletin: Cécile Druey / Anna Hess, «Das Engagement der Schweiz im Südkaukasus: Friedensförderung während des OSZE-Vorsitzes und darüber hinaus».

Ukraine engagiert hat. Und auch für den jungen Aussenminister Sebastian Kunz ist die OSZE-Präsidentschaft 2017 eine gute Chance, international an Kontur zu gewinnen. Die österreichische Aussenpolitik hat generell Interesse daran, dass die OSZE mit ihrem Hauptsitz in Wien eine grosse Bedeutung in europäischen Sicherheitsfragen zukommt. Das deutsch-österreichische Tandem soll am 4./5. Dezember 2014 in Basel von den OSZE-Mitgliedern abgesegnet werden.<sup>71</sup>

2015 wird die Schweiz als die serbische Präsidentschaft im Sinne der gemeinsamen Kandidatur von 2011 wie versprochen weiterhin begleiten, wenn auch mit beträchtlich geringerem Aufwand und geringerer Visibilität als 2014. Für das nächste Jahr ist damit eine Kontinuität der OSZE-Aktivitäten im Management der Ukraine-Krise garantiert. Im Vorfeld des OSZE-Ministerrats in Basel vom 4./5. Dezember 2014 betonte Didier Burkhalter in Reden wiederholt, dass die Lehren aus dem Umgang der OSZE in der Ukraine-Krise in den internen Reformprozess «Helsinki+40» einfließen sollten, um die Kapazitäten der Organisation im Konfliktmanagement zu stärken. Der Schweiz ist es dabei insbesondere ein Anliegen, die Mediationskapazitäten der OSZE zu stärken.

Zudem schlug Burkhalter vor, in Basel ein Komitee von wichtigen Persönlichkeiten aus allen OSZE-Regionen einzusetzen und damit zu beauftragen, innert sechs Monaten einen Bericht über die Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die Europäische Sicherheitsarchitektur zu verfassen. Dieser reflexive Prozess müsse sich den Fragen widmen: Wie können die OSZE-Mitglieder sich wieder zu den normativen Grundlagen der europäischen Sicherheit verpflichten, wie sie in der Schlussakte von Helsinki (1975) und in der Charta von Paris (1990) kodifiziert wurden? Wie kann das Vertrauen zwischen dem Westen und Russland wieder aufgebaut werden und gleichzeitig gegenseitige Bedrohungswahrnehmungen reduziert werden? Wie können Eckpfeiler der paneuropäischen Sicherheit wie die konventionelle Rüstungskontrolle wieder aufgebaut werden? Was braucht es, damit die Sicherheit in Europa wie-

71 Auswärtiges Amt, *Deutschland bewirbt sich um OSZE-Vorsitz*, 01.10.2014; «Österreich strebt für 2017 OSZE-Vorsitz an», in: *Der Standard* (17.10.2014); «Freie Bahn für OSZE-Vorsitz Österreichs 2017», in: *Die Presse* (04.11.2014).

der unteilbar wahrgenommen wird und das Risiko weiterer Spannungen abgebaut werden kann?<sup>72</sup>

Die OSZE feiert am 1. August 2015 den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki. Es wäre der Schweizer Diplomatie und der OSZE gleichermassen zu wünschen, dass im Rahmen des Berichts des Expertengremiums und des OSZE-Reformprozesses Helsinki+40 im Bereich des Konfliktmanagements Lektionen aus der Ukraine-Krise gezogen würden und der Beschluss 3/11 entsprechend aktualisiert würde. Die Konfrontation zwischen dem Westen und Russland hat demonstriert, wie wichtig eine effiziente und effektive OSZE unter einem aktiven und engagierten Vorsitz für die Sicherheit in Europa ist.

72 EDA, *Rede von Bundespräsident Didier Burkhalter anlässlich der hochrangigen Woche der 69. UNO-Generalversammlung*, «Addressing the Crisis of European Security: The Way Forward and the Role of the OSCE», New York, 25.09.2014; EDA, *Ansprache von Bundespräsident Didier Burkhalter anlässlich der 24. Sitzung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE*, «Reconsolidating European Security with Vision, Determination, and a Stronger OSCE», Genf, 03.10.2014.



# DAS ENGAGEMENT DER SCHWEIZ IM SÜDKAUKASUS: FRIEDENSFÖRDERUNG WÄHREND DES OSZE-VORSITZES UND DARÜBER HINAUS

*von Cécile Druey und Anna Hess*

*Anfang 2014 galt der Südkaukasus neben dem Westbalkan als Hauptregion für die friedensfördernden Aktivitäten der Schweiz im Rahmen ihres OSZE-Vorsitzes 2014. Doch die Ukraine-Krise verhärtete die Fronten auch im Südkaukasus. Im von der OSZE geführten Friedensprozess um Bergkarabach wurde das Wirken der Schweizer Diplomatie deshalb in den letzten Monaten stark eingeschränkt, auch wenn immerhin versucht wurde, die Zivilgesellschaften in Armenien und Aserbaidschan stärker in den Friedensprozess einzubinden. In den Konflikten um die De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien war die Schweiz dank der Genfer Gespräche aktiver präsent, jedoch hat hier der Ukraine-Konflikt anfangs positive Entwicklungen deutlich überschattet.*

## EINLEITUNG

Als Vorbereitung auf den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahr 2014<sup>1</sup> hat die Schweiz die Planung der relevanten Aktivitäten sorgfältig auf die angestrebten Ziele abgestimmt.<sup>2</sup> Im Einklang mit den Zielen der Menschlichen Sicherheit als einem der Grundpfeiler der Schweizer Aussenpolitik wurde die Förderung von Frieden und Sicherheit innerhalb des OSZE-Raums zu einem zentralen Anliegen des Schweizer Vorsitzes 2014 und darüber hinaus erklärt.

Neben den aktuellen Schwerpunkten wie der Verbesserung der Lebensbedingungen, der Förderung der Menschlichen Sicherheit und der Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE wurde auch die Frie-

1 Die Schweiz hatte den Vorsitz der OSZE bereits 1996 inne.

2 Schweizerische Eidgenossenschaft, *Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen*, Juli 2013. <http://www.osce.org/cio/109266>.



densförderung mit Fokus auf den Westbalkan und den Südkaukasus zu einem erklärten Ziel des Schweizer Vorsit­zes.<sup>3</sup> Die Konflikte um die De-facto-Staaten im Südkaukasus (Bergkarabach, Abchasien und Süd-ossetien) sind trotz jahrzehntelanger internationaler Vermittlungsversuche bis heute nicht beigelegt. Bereits 2013 befasste sich eine im schweizerischen Aussendepartement gegründete OSZE-Task-Force ausgiebig mit der Entwicklung kreativer Lösungsansätze für die langwierigen Konflikte im Südkaukasus.

Zur Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft und zur Förderung der Menschlichen Sicherheit wurde der Schwerpunkt des Schweizer Vorsit­zes im Südkaukasus auf den Dialog, vertrauensbildende Massnahmen,

**Angesichts unvorhersehbarer Ereignisse auf der Weltbühne nützt keine noch so gründliche Vorbereitung.**

Förderung der Menschenrechte sowie den Schutz von Menschenrechtsaktivisten<sup>4</sup> ge­legt. Das Schweizer Engage­ment für Stabilität und Sicher­heit in der Region erfordert

nachhaltige Anstrengungen und kreative Lösungen zur Wiederbelebung des festgefahrenen Friedensprozesses. Für eine stärkere Kontinuität der Arbeit im Südkaukasus kam die Schweiz mit dem nachfolgenden OSZE-Vorsitzland Serbien überein, den Schweizer Botschafter Angelo Gnädinger, Ex-Generaldirektor des IKRK, für die Dauer von zwei Jahren 2014/15 zum Sonderbeauftragten des amtierenden OSZE-Vorsitzenden für den Südkaukasus zu ernennen. Die Ernennung von Sonderbeauftragten für den Südkaukasus und den Westbalkan für die Dauer von zwei Jahren ist ein OSZE-Novum, das von der Schweiz und Serbien eingeführt wurde. Der konsekutive Vorsitz beider Staaten und ihre gemeinsame Arbeitsplanung für die Aktivitäten 2014/15 soll eine grössere Effizienz und Kontinuität der OSZE gewährleisten.

3 Ebd.

4 Menschenrechtsaktivisten werden in verschiedenen Kontexten Opfer von Einschüchterungsversuchen, Verhaftungen und Gewalt. Der OSZE-Vorsitz hat den Schutz von Menschenrechtsaktivisten zu einem zentralen Anliegen erklärt. Weitere Informationen dazu unter: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger*, 04.09.2014, <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/humri/humpol/mensch.html>.

Jedoch nützt keine noch so gründliche Vorbereitung angesichts unvorhersehbarer Ereignisse auf der Weltbühne. Auch 2014 bildete in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Bereits zu Beginn ihres Vorsitzjahres musste die Schweiz eine Antwort auf die Ukraine-Krise finden und den ursprünglich regionalen Fokus ausweiten und erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen umleiten. Die Ukraine-Krise gewann im Laufe des Schweizer Vorsitzes derart an Bedeutung, dass die ursprünglichen Schwerpunkte in den Hintergrund traten. Zur gleichen Zeit wurden notwendige Schritte eingeleitet, um die Konflikte im Südkaukasus anzugehen und eine Eskalation zwischen den Konfliktparteien zu verhindern.<sup>5</sup> Diese Aufgabe war umso wichtiger, als der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine die Konfliktkonstellationen im Südkaukasus negativ beeinflusste und zu einer Verhärtung der Fronten führte.<sup>6</sup>

Trotz Neuausrichtung des Fokus auf die Ukraine ist und bleibt der Südkaukasus eine der wichtigsten Prioritäten des Schweizer OSZE-Vorsitzes, nicht zuletzt wegen des langfristigen Schweizer Engagements für Frieden, Stabilität und Entwicklung in der Region. In diesem Beitrag werden daher die wichtigsten Stationen der Schweizer Aussenpolitik im Südkaukasus dargestellt und insbesondere die Errungenschaften und Herausforderungen in der Friedensförderung vor, während und nach dem Schweizer OSZE-Vorsitz näher beleuchtet.

## 1. SCHWEIZER ENGAGEMENT IM SÜDKAUKASUS – VON DER HUMANITÄREN HILFE ZUR MENSCHLICHEN SICHERHEIT

Der Südkaukasus (Georgien, Armenien, Aserbaidschan) gilt bis heute als Region, in der sich Interessen der Grossmachtpolitik ausspielen. Mit dem Engagement in der Region haben sich nun Schnittstellen für die aussenpolitischen Interessen der Schweiz ergeben. Die Schweizer Aktivitäten in der Region begannen mit einer humanitären Hilfsaktion nach dem Erdbeben 1988 in Armenien. Seitdem sind die Bemühungen auf die Bekämpfung von Armut und die Förderung der wirtschaft-

5 Interview mit der OSZE-Task-Force, Bern, 24.06.2014; siehe auch Emil Danielyan, *Armenia: Karabakh Peace Seen as More Elusive after Crimea Annexation*, 20.02.2014, <http://www.eurasianet.org/node/68171>.

6 Laurence Broers, «Nagorno-Karabakh's Summer of Violence», in: *World Politics Review* (12.08.2014).

lichen Unabhängigkeit gerichtet und umfassen seit Kurzem auch die Stärkung der Menschlichen Sicherheit in allen drei Staaten.<sup>7</sup> In wirtschaftlicher Hinsicht ist Aserbaidshan unter den drei Staaten im Südkaukasus der wichtigste Handelspartner der Schweiz.<sup>8</sup> Für die Schweizer Aussenpolitik haben neben der internationalen Entwicklung auch die Themen Friedensförderung und Konfliktprävention zunehmend an Bedeutung gewonnen. Der für die Region angestrebte *Whole-of-Government-Ansatz*<sup>9</sup> wird im Wesentlichen von der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und der Politischen Direktion (DP) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erarbeitet und umgesetzt.

Die Förderung der Menschlichen Sicherheit in Regionen von strategischer Bedeutung ist eines der Hauptziele der Schweizer Friedenspolitik, das in Artikel 54 der Bundesverfassung verankert ist.<sup>10</sup> Wichtige

**Als bündnisfreier Staat wird die Schweiz von den Konfliktparteien als glaubwürdiger Partner akzeptiert.**

Instrumente zur Umsetzung des Ziels sind Mediation und Dialogförderung.<sup>11</sup> Neben den internationalen Entwicklungsprogrammen sind die Politische Direktion des EDA und

insbesondere deren Abteilung für Menschliche Sicherheit und Bilaterale Verbindungen in der Region besonders engagiert und bieten Gute Dienste, Dialogförderung und Mediation in der Konfliktlösung an. Als bündnisfreier und unparteiischer Staat mit langjähriger Erfahrung in der Friedensförderung wird die Schweiz von den Konfliktparteien als glaubwürdiger Partner akzeptiert. In diesem Kapitel werden zunächst die

7 Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), *Swiss Cooperation Strategy South Caucasus 2013–2016*, Dezember 2012.

8 EDA, *Bilaterale Beziehungen Schweiz – Aserbaidshan*, 07.10.2014.

9 Die Abteilung Menschliche Sicherheit hat einen Berater für Menschliche Sicherheit in Tiflis ernannt. Deza, Schweizer Kooperationsstrategie.

10 Die fünf Säulen der Schweizer Aussenpolitik: (1) nationale wirtschaftliche Interessen, (2) Beitrag zum Frieden, (3) Umweltsicherheit, (4) Entwicklungshilfe und (5) globale Sicherheit.

11 Bundesrat, *Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016*, 29.06.2011.

wichtigsten Meilensteine der Schweizer Friedensförderung im Südkaukasus bis 2014 beleuchtet, bevor näher auf das Schweizer Engagement in der Region im Rahmen des OSZE-Vorsitzes ab 2014 eingegangen wird.

## 1.1 FRIEDENSPROZESS ZWISCHEN GEORGIEN UND ABCHASIEN

2002 kam der von der UNO eingeleitete georgisch-abchasische Friedensprozess fast vollständig zum Erliegen und es drohten neue gewaltsame Ausschreitungen. Daraufhin wurden erneut Anstrengungen unternommen, den Prozess wieder zu beleben: Die Gruppe der Freunde des UNO-Generalsekretärs für Georgien (Frankreich, Deutschland, Russland, Grossbritannien und USA) initiierten den Genfer Friedensprozess. Die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini ermöglichte in ihrer Funktion als Sonderbeauftragte des UNO-Generalsekretärs und als Chefin der UNO-Mission in Georgien (UNOMIG) von 2002 bis 2006 nicht nur vier Gesprächsrunden über militärische und politische Themen, sondern erreichte auch, dass der Dialog die Themen der Rückführung von Flüchtlingen, des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der vertrauensbildenden Massnahmen umfasste.<sup>12</sup> Dank ihrer Erfahrung und ihrem Vermittlungsgeschick erreichte sie, dass die Parteien «von einem völligen Stillstand in den Friedensverhandlungen mithilfe sehr praxisorientierter Massnahmen zur Möglichkeit eines politischen Dialogs gelangten.»<sup>13</sup> Tagliavinis Engagement fand im Rahmen eines UNO-Mandates statt, gleichzeitig machte es aber gute Werbung für Schweizer Mediation in der Region.

## 1.2 DIE ARMENISCH-TÜRKISCHEN PROTOKOLLE

2007 initiierte und leitete die Schweiz unter Ausschluss der Öffentlichkeit die offizielle Annäherung zwischen Armenien und der Türkei. Als glaubwürdiger und neutraler Staat mit *Soft Power* und ohne geopolitische Eigeninteressen fand die Schweizer Diplomatie leicht Zugang zu den Regierungen in Armenien und der Türkei. Das Ergebnis der zwei-

12 «UN Envoy Says Dialogue Possible over Georgia-Abkhazia Conflict; Stresses Policy Role», in: *UN News Centre* (12.07.2006).

13 International Crisis Group, «Abkhazia: Ways Forward», in: *Europa Bericht* Nr. 179 (2007), 4.

jährigen vertraulichen Verhandlungen zwischen beiden Regierungen führte am 10. Oktober 2009 zur Unterzeichnung der Zürcher Proto-

## Die Schweiz fördert den Austausch zwischen den armenischen und türkischen Zivilgesellschaften.

kolle und zu einer Normalisierung der bilateralen Beziehungen. Die Parlamente beider Länder haben die Protokolle

aus einer Vielzahl von Gründen, die in diesem Kapitel nicht erläutert werden, jedoch bis heute nicht ratifiziert. Es muss in diesem Zusammenhang aber auf die Verknüpfung zwischen der Beilegung des Konfliktes in Bergkarabach und der Normalisierung der armenisch-türkischen Beziehungen hingewiesen werden. Die Schweizer Vermittler trennten die beiden komplexen Konflikte voneinander, um Fortschritte bei der Normalisierung der türkisch-armenischen Beziehungen erzielen zu können. Angesichts der Forderung der aserbaidjanischen Regierung an die Türkei, die Normalisierung der bilateralen Beziehungen mit der Beilegung des Konflikts in Bergkarabach zu verknüpfen, kam der Prozess auf offizieller Ebene zu einem Stillstand. Die armenische Gesellschaft und Diaspora standen dem Prozess sehr kritisch gegenüber.<sup>14</sup>

Obwohl beide Parteien die Zürcher Protokolle nicht ratifiziert haben, bleibt der Schweizer Vermittlungserfolg ein wichtiger Beitrag zur Annäherung zwischen Armenien und der Türkei. Um die Kommunikationskanäle offen und die vertrauensbildenden Massnahmen lebendig zu halten, fördert die Schweiz den Austausch zwischen den armenischen und türkischen Zivilgesellschaften.

### 1.3 DAS RUSSISCH-GEORGISCHE SCHUTZMACHTMANDAT

Ein weiterer Höhepunkt des Schweizer Engagements im Südkaukasus ist das fortlaufende Schutzmandat der Schweiz, mit dem das Land die diplomatischen Interessen Georgiens in Moskau und die russischen Interessen in Tiflis vertritt. Die klassische Rolle der Schweiz als Erbringerin «Guter Dienste» entstand im März 2009 nach dem Abbruch der

14 David L. Philips, *Diplomatic History: The Turkey Armenia-Protocols* (New York: Institute for the Study of Human Rights, Columbia University, 2012). Für die Schweizer Sichtweise siehe «Hillary Clinton plant Reise nach Zürich», in: *Neue Zürcher Zeitung* (27.09.2009); «Clinton rettet Diplomat-Erfolg von Calmy-Rey», in: *Tages-Anzeiger* (11.10.2009).

diplomatischen Beziehungen zwischen Georgien und Russland infolge des Krieges zwischen den beiden Ländern im August 2008. Das EDA handelte in diplomatischen Noten ein Abkommen mit den georgischen und russischen Aussenministerien aus, in dem sich die Schweiz zum Schutz georgischer Interessen in Russland und russischer Interessen in Georgien bereit erklärte. Seit dem Ersten Weltkrieg vertrat die Schweiz immer wieder als neutrales, erfahrenes Land die Interessen von Staaten, die keine diplomatischen Beziehungen zueinander unterhielten. Aufgrund dieser Rolle geniesst sie auch das Vertrauen hochrangiger Entscheidungsträger sowohl in Russland als auch in Georgien. Dies kommt letztlich auch den aussenpolitischen Interessen der Schweiz zugute, darunter auch der Friedensförderung.<sup>15</sup>

#### 1.4 DIE MEDIATION DER SCHWEIZ IM RUSSISCH-GEORGISCHEN STREIT UM RUSSLANDS BEITRITT ZUR WELTHANDELSORGANISATION

Im August 2011 gelang es der Schweiz, erfolgreich zwischen Russland und Georgien für den von Tiflis blockierten Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO) zu vermitteln.<sup>16</sup> Die Aufnahme eines neuen Mitglieds bedarf der einstimmigen Zustimmung aller WTO-Mitgliedstaaten, diese Zustimmung hatte Georgien jedoch jahrelang verweigert. Um diese Blockade zu überwinden, schlug das EDA vor, vordefinierte statusneutrale Handelskorridore zwischen Russland und Georgien einzurichten. Dieses Angebot war für Georgien interessant, da es den Marktzugang zu den umstrittenen Gebieten Abchasien und Südossetien jenseits der Administrativ-Grenze (*Administrative Boundary Line*, ABL) verloren hatte. Am 9. November 2011 vereinbarten Russland und Georgien einen indirekten Datenaustausch über die Produkte, welche über die Handelskorridore geschickt wurden. Eine neutrale private Firma wurde zur Kontrolle dieses Datenaustauschs ausgewählt. Im August 2012 wurde Russland offiziell als Mitglied der WTO begrüsst, der

15 Daniel Trachsler, «Schutzmacht Schweiz: Renaissance einer Tradition?», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 108 (2012).

16 Siehe Jonas Grätz, «Partnerschaft mit Russland: Bestandsaufnahme einer aussenpolitischen Akzentsetzung», in: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (2013), 43–70, 53ff.

Vertrag mit der neutralen Privatfirma wird derzeit unter Vermittlung der Schweiz ausgehandelt.

Der momentane Vorsitz der OSZE bietet der Schweiz eine neue Plattform zur Festigung des bestehenden Engagements in der Region, aber auch Raum, um neue Initiativen zur Unterstützung des Friedensprozesses in der Region auf den Weg zu bringen. Der Vorsitz der OSZE bietet der Schweiz die Chance, Frieden und Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet zu fördern.<sup>17</sup> Im folgenden Kapitel wird zunächst die Konfliktodynamik im Kontext von Armenien, Aserbaidschan und Georgien erläutert, bevor die Schweizer Politik der Friedensförderung während des OSZE-Vorsitzes 2014 näher beleuchtet wird.

## 2. KONFLIKTE IM SÜDKAUKASUS – TERRITORIALE INTEGRITÄT VS. SELBSTBESTIMMUNG

In diesem Kapitel wird der geschichtliche Hintergrund, die wichtigsten Akteure und die Grundproblematik der Konflikte um Bergkarabach, Südossetien und Abchasien analysiert. Anschliessend wird die Rolle der Schweiz in diesen Kontexten erläutert.

### 2.1 BERGKARABACH – LÖSUNGSSUCHE FÜR 20-JÄHRIGEN KONFLIKT

Der Konflikt um Bergkarabach geht zurück auf das Jahr 1988, als die mehrheitlich armenische Bevölkerung der Autonomen Republik Bergkarabach innerhalb der Aserbaidschanischen Sozialistischen Sowjetrepublik (AsSSR) eine Unabhängigkeitsbewegung einläutete und die Vereinigung mit dem sowjetischen Armenien forderte. Michail Gorbatschows Politik von Perestroika und Glasnost liess mehr Raum für nationalistische Bestrebungen, die in der gesamten Sowjetunion zu landesweiten Unabhängigkeitsbewegungen führte, darunter auch in Armenien und Bergkarabach.<sup>18</sup>

17 Für weitergehende Einblicke in die OSZE und den Schweizer Vorsitz siehe Christian Nünlist, «Die Schweiz ist eine Mini-OSZE: Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2013), 11–41.

18 Vicken Cheterian, *War and Peace in the Caucasus, Russia's Troubled Frontier* (London: Hurst and Company, 2008).

Was als friedlicher politischer Umbruch begann, mündete in inter-ethnische Gewalt und endete 1992 infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion in einem Krieg zwischen den neu unabhängigen Armenien und Aserbaidschan. Der von Russland ausgehandelte Waffenstillstand wurde 1994 in Bischkek, der Hauptstadt Kirgistan, unterzeichnet.<sup>19</sup> Armenien als militärische Siegermacht übernahm die Kontrolle über Bergkarabach und den Latschin-Korridor, der Bergkarabach mit Armenien verbindet. Um strategische Tiefe und eine Sicherheitspufferzone zu erlangen, besetzte Armenien zusätzlich sieben aserbaidjanische Provinzen um Karabach, was 15 Prozent des aserbaidjanischen Territoriums entspricht.<sup>20</sup> Der Krieg forderte Schätzungen zufolge zwischen 25 000 und 30 000 Tote auf beiden Seiten, hinterliess 750 000 Binnenvertriebene in Aserbaidschan, die aus Karabach und den besetzten Gebieten geflohen waren, und etwa 360 000 armenische Flüchtlinge aus Aserbaidschan.<sup>21</sup> Heute ist die international nicht anerkannte Republik Bergkarabach ein unabhängiger De-facto-Staat mit einer demokratisch gewählten Regierung und einer Bevölkerungszahl von rund 140 000 Einwohnern.

**Seit Anfang 2014 haben die Verstösse gegen den Waffenstillstand an der Kontaktlinie zugenommen.**

Die momentane Situation in Bergkarabach beruht auf konventioneller militärischer Abschreckung und der Selbstregulierung der betroffenen Parteien. Seit 1994 existiert ein von den Konfliktparteien selbst kontrollierter Waffenstillstand. Es kommt jedoch an der Kontaktlinie zwischen Bergkarabach und Aserbaidschan regelmässig zu bewaffneten Auseinandersetzungen mit militärischen und zivilen Opfern.<sup>22</sup> Seit Anfang 2014 haben die Verstösse gegen den Waffenstillstand an der Kontaktlinie und der armenisch-aserbaidjanischen Grenze zugenommen

19 Anna Hess, «Bergkarabach: Hindernisse für eine Verhandlungslösung», in: *GSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 131 (2013).

20 Ebd.

21 UNHCR, *United Nations High Commissioner for Refugees*, 2014, <http://www.un.am/en/> UNHCR.

22 Hess, Bergkarabach.



und im August 2014 zur schwersten Eskalation des Konflikts seit 1994 geführt.<sup>23</sup> Beide Konfliktparteien beklagten als Folge der Kämpfe und Übergriffe erhebliche Verluste, was die Wahrscheinlichkeit eines erneuten Ausbruchs des Krieges erhöht. Die Feindseligkeiten sind kurz vor einem von Präsident Wladimir Putin einberufenen trilateralen Treffen mit den Präsidenten von Armenien und Aserbaidshan in Sotschi vom 10. August 2014 zum Stillstand gekommen. Das einzige Ergebnis des Zusammentreffens war jedoch eine Rückkehr der Parteien zum selbstkontrollierten Waffenstillstand und eine deklaratorische Verpflichtung zur friedlichen Beilegung des Konflikts.<sup>24</sup>

#### PROBLEMSTELLUNGEN

Der Konflikt um Bergkarabach ist multidimensional und hat politische, sozioökonomische und sicherheitsrelevante Dimensionen, die von territorialen Streitigkeiten bis hin zu ethnischen Feindseligkeiten reichen.<sup>25</sup> In rechtlicher Hinsicht beruht der Konflikt auf zwei kollidierenden Prinzipien: der territorialen Integrität Aserbaidshans und dem Selbstbestimmungsrecht Bergkarabachs. In den vergangenen 20 Jahren wurde über vier Schlüsselfragen verhandelt: den politischen Status Bergkarabachs und des Latschin-Korridors, den Abzug der armenischen Truppen aus den besetzten aserbaidshanischen Gebieten, Sicherheitsgarantien für Karabach und Armenien im Falle einer Rückgabe der besetzten Gebiete sowie Rückkehr und die Wiederansiedelung der ethnisch aserischen Binnenvtriebenen. Die vier Schlüsselfragen bilden das Kernstück der Madrider Prinzipien, die als Arbeitsgrundlage für den von der Minsker OSZE-Gruppe geführten Friedensprozess dienen.<sup>26</sup>

23 Thomas de Waal, *Karabakh's Guns of August*, 05.08.2014, <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=56322>.

24 «Putin, Aliyev, Sarksjan: Kein Durchbruch bei Bergkarabach», in: *Der Standard* (10.08.2014).

25 Hess, Bergkarabach.

26 Ohannes Geukjian, *Ethnicity, Nationalism and Conflict in the South Caucasus* (London: Ashgate, 2012).

## FRIEDENSPROZESS

Während der letzten 20 Jahre wurden die internationalen Bemühungen zur Vermittlung im Konflikt um Bergkarabach von der Minsk-Gruppe der OSZE unter dem Ko-Vorsitz von Russland, den USA und Frankreich angeführt. Der Friedensprozess wird von den politischen Eliten in Armenien und Aserbaidschan dominiert, die De-facto-Behörden und die Zivilbevölkerung in Bergkarabach sind hingegen nicht beteiligt. Trotz der über 20 Jahre währenden Verhandlungen halten beide Seiten weiterhin an ihrer militärischen Machtdemonstration fest und fördern ein asymmetrisches Wettrüsten,<sup>27</sup> das die regionale Sicherheit bedroht. Ebenso beteiligen sich beide Seiten an psychologischer Kriegsführung, zementieren damit die gegenseitigen Vorstellungen und nationalen Identitäten und entmenschlichen letztlich ihre historischen Feinde.

## 2.2 GEORGIEN – VIELSCHICHTIGER KONFLIKT MIT SÜDOSSETIEN UND ABCHASIEN

Die Konflikte in und um Georgien sind im Vergleich mit dem Konflikt um Bergkarabach noch vielschichtiger und wirken sich stärker auf ihr nationales, regionales und internationales Umfeld aus.<sup>28</sup> Diese drei geografischen Dimensionen berücksichtigt auch der Schweizer Ansatz zur Förderung der Menschlichen Sicherheit.

### GEORGIEN – KONFLIKTGESCHICHTE SÜDOSSETIEN

Mit dem Zerfall der Sowjetunion gewannen nationalistische Tendenzen in Georgien und den autonomen Regionen erneut an Bedeutung. In den frühen 1990er-Jahren vertrat der erste Präsident des unabhängigen Georgien, Swiad Gamsachurdia (1991–93), eine stark nationalistische

27 Im Jahr 2012 stieg der Verteidigungshaushalt Armeniens auf rund 400 Mio. USD an, während er 2006 noch 180 Mio. USD betragen hatte. Der Wehretat von Aserbaidschan ist von 175 Mio. USD im Jahr 2004 auf 3,74 Mrd. in 2012 angewachsen und entspricht damit dem doppelten Umfang des gesamten armenischen Staatshaushalts. Matthew Clements / Lian Stromberg, «On the Warpath: Armenia and Azerbaijan's Struggle for Supremacy», *IHS Jane's Intelligence Review* 24 (2012), 24–31, 28.

28 *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia* («Tagliavini-Report»), Bd. I–III, 2009, <http://www.ceiiig.ch>.

Ideologie, die vom politischen Establishment mit Forderungen wie «Georgien den Georgiern» dankbar aufgenommen wurde.<sup>29</sup> Abchasien und Südossetien forderten im Zuge ihrer angestrebten Selbstbestimmung die Unabhängigkeit von der neu ausgerufenen Republik Georgien. Diese Forderungen sind kein neues Phänomen, sondern reichen bis in das 19. Jahrhundert zurück. Bei dem Versuch Georgiens, den Auflösungsprozess gewaltsam aufzuhalten, entbrannte Ende 1991 ein bewaffneter Konflikt in Südossetien, in dem etwa 1000 Menschen starben und Zehntausende vertrieben wurden.<sup>30</sup>

Im Juni 1992 unterzeichneten der russische und georgische Präsident das Waffenstillstandsabkommen von Sotschi, das eine gemischte Kontrollkommission und die Entsendung gemischter Friedenstruppen aus Georgien, Südossetien und Russland vorsah.<sup>31</sup> Zusätzlich wurde Ende 1992 eine OSZE-Mission in Tiflis eingerichtet, um die Einhaltung des Waffenstillstands zu überwachen und den Friedensprozess zu unterstützen.<sup>32</sup> Beide Missionen endeten 2008 nach dem Ausbruch des georgisch-russischen Krieges.

Trotz der Friedensbemühungen der internationalen Gemeinschaft zwischen 1992 und 2008 und den eingesetzten Instrumenten zur Stabilisierung der Region kam es im August 2008 erneut zu einem bewaffneten Konflikt zwischen Georgien und Südossetien. Der prowestliche Präsident Micheil Saakaschwili, der sich der militärischen und politischen Stärke seines Landes allzu gewiss war, beschloss die Probleme rund um die territoriale Integrität seines Landes ein für alle Mal zu lösen. Am 7. August 2008 eröffneten georgische Truppen eine Militäroffensive auf

29 In der georgischen Unabhängigkeitserklärung vom 09.04.1991 finden die Unabhängigkeitsbestrebungen von Abchasien und Südossetien keine Erwähnung, vielmehr heisst es: «The territory of the Georgian Sovereign Republic is united and indivisible». Thomas De Waal, *The Caucasus: An Introduction* (New York: Oxford University Press, 2010), 134.

30 Südossetien ist eine Bergregion im Grenzgebiet zwischen Georgien und dem russischen Nordkaukasus mit einer Fläche von rund 3900 km<sup>2</sup>. Nikola Cvetkovski / Dennis Sammut, *Confidence-Building Matters: The Georgia-South Ossetia Conflict* (London: Vertic, 1998), 5. In Südossetien leben etwa 40000 Menschen (Angaben variieren je nach Quellenangabe stark). Die Opfer- und Flüchtlingszahlen stammen aus De Waal, *The Caucasus*, 139; Cvetkovski/Sammut, *Confidence -Building Matters*, 12.

31 «Agreement on the Principles for the Regulation of the Georgian-Ossetian Conflict», in: M.A. Volkhonskiy (Hrsg.), *Konflikt v Abkhasii i Yuzhnoy Osetii. Dokumenty 1989–2006* (Moskau: Panorama, 2008), 252f.

32 OSCE, *OSCE Mission to Georgia*, 2014, <http://www.osce.org/georgia-closed/4338>.

die Stadt Zchinwali und lösten einen fünf Tage dauernden georgisch-russischen Krieg aus, der sich schnell auch auf Abchasien ausdehnte. In der Folge verlor Georgien jegliche Kontrolle über die abtrünnigen Gebiete, die von Russland als unabhängige Staaten anerkannt wurden. Nach fünf Tagen wurde der Krieg durch einen von der französischen EU-Präsidentschaft unter dem damaligen Präsidenten Nicolas Sarkozy vermittelten Waffenstillstand beendet. Das Sechspunkte-Abkommen zum Waffenstillstand wurde am 12. August 2008 unterzeichnet, gefolgt von einer Umsetzungsvereinbarung im September.<sup>33</sup> Der von Sarkozy vermittelte Friedensplan befriedete den Konflikt zwischen Georgien und Russland und ebnete den Weg für die bis heute andauernden Internationalen Genfer Gespräche, der einzigen Plattform, die alle Konfliktparteien einschliesslich Abchasien, Südossetien, Georgien und Russland an einem Tisch versammelt.<sup>34</sup>

**In der Folge verlor Georgien jegliche Kontrolle über die abtrünnigen Gebiete.**

Der aktuelle Konflikt in und um Südossetien beschränkt sich auf kleinere Zwischenfälle an der Administrativ-Grenze zu Georgien. Ein andauerndes Problem, das in Georgien, aber auch auf internationaler Ebene für erheblichen Unmut sorgt, sind die so genannten «Grenzverschiebungen». Die südossetischen Behörden versetzen die Administrativ-Grenze mithilfe russischer Truppen kontinuierlich zugunsten Südossetiens. Die Truppen verbarrikadieren sich hinter den neuen Grenzen und sorgen mit ihren Aktionen dafür, dass Ackerland oder sogar Friedhöfe georgischer Dörfer über Nacht in fremdem Territorium zu liegen kommen.<sup>35</sup> Im Rahmen des OSZE-Vorsitzes äusserte die Schweiz immer wieder ihre Besorgnis über die Ausmasse dieser «Grenzverschiebungen».<sup>36</sup>

33 «The six-point ceasefire agreement», in: *Radio France Internationale* (16.08.2008).

34 Für weitere Einblicke in die Arbeit der Genfer Gespräche siehe Antti Turunen, *Challenges and Prospects for the Geneva Process* (Helsinki: Aleksanteri Institute, Mai 2011).

35 Siehe den Fall des georgischen Dorfes Gogeti, <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/234750>.

36 Interview mit der OSZE-Task-Force, Bern, 22.7.2014.

## GEORGIEN – KONFLIKTGESCHICHTE ABCHASIEN

Abchasien hat eine grössere Fläche und Bevölkerungszahl als Südossetien und einen direkten Zugang zum Schwarzen Meer und ist – anders als Südossetien – seit jeher eine Region mit sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Bedeutung für Georgien.<sup>37</sup> Die Unabhängigkeitsbestrebungen Abchasiens sind kein neues Phänomen, sondern traten auch während der Sowjetherrschaft immer wieder zutage. In den unruhigen Zeiten vor dem definitiven Zerfall der Sowjetunion fürchtete man in Tiflis bereits, die Kontrolle über Abchasien zu verlieren. Als Reaktion auf das abtrünnige Abchasien marschierten georgische Truppen im August 1992 in die abchasische Hauptstadt Suchumi ein, unter dem Vorwand, die nationale Kontrolle während der politischen Unruhen wiederherzustellen. In der Folge begann ein zerstörerischer Krieg, der rund 8 000 Tote und 18 000 Verletzte sowie etwa 200 000 Binnenvertriebene und Flüchtlinge forderte.<sup>38</sup> Mit der Unterstützung russischer Einheiten und bewaffneter Zivilisten aus dem Nordkaukasus gelang es Abchasien, die georgische Armee zurückzudrängen, und der Grossteil der georgischen Bevölkerung in Abchasien musste aus Abchasien fliehen.<sup>39</sup> Die georgische Regierung kapitulierte daraufhin, gab dem Druck Russlands nach und schloss sich der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) an.

Im Mai 1994 unterzeichneten die Konfliktparteien schliesslich ein stabiles Waffenstillstandsabkommen in Moskau. Das Moskauer Abkommen sah die Entsendung von GUS-Friedenstruppen unter russischer Führung vor.<sup>40</sup> Daraufhin erhielt die bereits im August 1993 aufgrund der Resolution des UNO-Sicherheitsrates Nr. 858 eingesetzte Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) das Man-

37 Das Gebiet Abchasiens umfasst etwa 8 600 km<sup>2</sup> und hat offiziellen Quellen zufolge im Jahr 2011 eine Bevölkerung von rund 250 000 ständigen Einwohnern. Siehe Teymuraz Blyumgart, *Naselenie Abkhazii – gde istina?*, 17.05.2011, <http://abkhazeti.info/news/1305685446.php>.

38 International Crisis Group, *Abkhazia*, 1.

39 Von den etwa 240 000 Georgiern, die vor Beginn des Krieges in Abchasien lebten, blieben nur wenige Tausende, die restlichen Georgier leben als Binnenvertriebene in Georgien. De Waal, *The Caucasus*, 164.

40 *Diplomaticheskii vestnik*, Bd. 11 – 12 (Juni 1994), 47. Die GUS-Friedenstruppe bestand letztlich ausschliesslich aus russischen Kontingenten.

dat, die Einhaltung des Waffenstillstands zu überwachen.<sup>41</sup> Nachdem das Abkommen um eine militärische und politische Komponente erweitert worden war, wurde das Mandat jedoch überarbeitet.<sup>42</sup> Ähnlich wie in Südossetien lief auch diese Mission im Jahr 2008 aus. Heute fungiert Russland weiterhin als Garant für die Sicherheit in Abchasien und Südossetien, die *Monitoring-Mission* der EU ist allerdings ausschliesslich in Georgien präsent und hat keinen Zugang zu den beiden Teilrepubliken.

#### PROBLEMSTELLUNGEN UND AKTUELLE KONFLIKTSITUATIONEN

Fast zwei Jahrzehnte nach dem Waffenstillstandsabkommen sind die Konflikte bis heute nicht beigelegt. Die Konfliktherde, häufig als «eingefrorene Konflikte» bezeichnet, flammen aufgrund regionaler Spannungen zwischen Russland und Georgien oder geopolitischer Veränderungen regelmässig wieder auf. Die Konflikte um Abchasien und Südossetien sind im Vergleich zum Konflikt um Bergkarabach extrem anfällig für die Auswirkungen von Grossmachtpolitik und strategischen Allianzen in der Region. Seit 2008 waren zwar einige Fortschritte zu verzeichnen, dennoch ist die humanitäre Notlage der Flüchtlinge und Rückkehrer, insbesondere von und nach Abchasien, weiterhin prekär.<sup>43</sup> Die teilweise anerkannten Republiken – insbesondere Südossetien – sind von internationalen Monitoring- und Hilfsmassnahmen gänzlich abgeschnitten und bilden ein schwarzes Loch auf der Landkarte der internationalen Beziehungen.<sup>44</sup> Darüber hinaus sind die diplomatischen Beziehungen zwischen Russland und Georgien immer noch belastet und multilaterale Organisationen sind aufgrund des Krieges von 2008 in beiden teilweise anerkannten Republiken weiterhin von Friedensmissionen ausgeschlossen.<sup>45</sup> Trotz der Anerkennung Abchasiens und Südossetiens als unabhängige Staaten durch Russland bleiben die beiden Teilrepub-

41 De Waal, *The Caucasus*, 164.

42 <http://www.unomig.org>.

43 Institute for Democracy and Saferworld, *Security for Local Communities: Can the Achievements of the Past Few Years be Preserved?*, Mai 2014.

44 GFSIS and George Mason University, *Georgian–South Ossetian Conflict: Researching Peace*, September 2011.

45 *Tagliavini-Report*, Bd.I.

liken weiterhin international isoliert und erhöhen die Notwendigkeit nach einem regionalen Dialog. Dieser ist derzeit durch die Genfer Gespräche gegeben, dem einzigen *Track-One*-Gesprächsforum,<sup>46</sup> das sämtliche Konfliktparteien einbezieht.

### 3. SCHWEIZER FRIEDENSFÖRDERUNG WÄHREND DES OSZE-VORSITZES

Während der Vorbereitungen hatte die OSZE-Task-Force im EDA Dialog und Vertrauensbildung im Südkaukasus als Schwerpunkt der Schweizer Aktivitäten im Vorsitzjahr 2014 definiert. Bern wollte sowohl die Genfer Gespräche zwischen Russland und Georgien vorantreiben, aber auch den Langzeitkonflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Bergkarabach entschärfen. Das OSZE-Mandat sollte dabei helfen, die etablierte Schweizer Friedenspolitik im Südkaukasus sichtbarer zu machen.

#### 3.1 BERGKARABACH

Die Schweiz sieht sich weiterhin verpflichtet, nach einer friedlichen Lösung im Konflikt um Bergkarabach zu suchen und unterstützt den von der Minsk-Gruppe der OSZE geführten Friedensprozess. Der Schweizer Bundespräsident Didier Burkhalter bekräftigte in seiner Funktion als OSZE-Vorsitzender (CiO) anlässlich seines Besuchs im Juni 2014 im Südkaukasus das Engagement der Schweiz für eine friedliche Beilegung des Konflikts<sup>47</sup> und ermutigte zur Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen Armenien und Aserbaidschan. Nach der Eskalation im August 2014 forderte OSZE-Präsident Burkhalter die Parteien auf, auf Gewalt zu verzichten und an den Verhandlungstisch zurückzukeh-

46 *Track One* sind Interventionen auf offizieller und staatlicher Ebene, *Track Two* meint die Arbeit auf zivilgesellschaftlicher Ebene, *Track Three* bezieht sich auf gesellschaftliche Basisgruppen; siehe J.W. McDonald / D.B. Bendahmane, *Conflict Resolution: Track Two Diplomacy* (Washington D.C.: U.S. Department of State, 1987), 5–20.

47 OSCE, *In Yerevan OSCE Chairperson-in-Office encourages intensified negotiations on Nagorno-Karabakh conflict and pledges continued OSCE support to reforms*, 04.06.2014; siehe auch EDA, *Der amtierende OSZE-Vorsitzende Didier Burkhalter wirbt für pragmatische Zusammenarbeit zur Überwindung des Georgienkonflikts*, 03.06.2014; «Burkhalter parle du Haut-Karabakh avec le président azerbaïdjanais», in: *La Liberté* (02.06.2014).

ren.<sup>48</sup> Als Mitglied der OSZE-Troika hat die Schweiz von 2013 bis 2015 Zugang zur Minsk-Gruppe. Der OSZE-Vorsitzende und sein persönlicher Sonderbeauftragter für den Südkaukasus, Angelo Gnädinger, sind zwar nicht direkt an den Verhandlungen mit den Konfliktparteien beteiligt, aber sie stehen in engem und beratendem Kontakt mit den drei Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe aus den USA, Frankreich und Russland sowie mit Botschafter Andrzej Kasprzyk, dem persönlichen Sonderbeauftragten des CiO für diesen Konflikt. Die Doppelfunktion von Aussenminister Burkhalter, der gleichzeitig auch Bundespräsident der Schweiz ist, eröffnet ihm im Gegensatz zu seinen Vorgängern einmalige Kontakte zu wichtigen Staats- und Regierungschefs. Ein weiteres wichtiges Gesprächsforum ist das *High Level Planning Committee* (HLPC) der OSZE unter der Leitung des schweizerischen Oberst

**Nach der Eskalation forderte Burkhalter die Parteien auf, auf Gewalt zu verzichten und an den Verhandlungstisch zurückzukehren.**

Markus Widmer. Der Leiter des HLPC trifft sich regelmässig mit den Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe, dem OSZE-Präsidenten und seinen Sonderbeauftragten zu Beratungen über friedenserhaltende Komponenten im Rahmen eines möglichen Friedensabkommens zwischen Armenien und Aserbaidshan im Konflikt um Bergkarabach.<sup>49</sup>

Doch trotz der beschriebenen Möglichkeiten ist der Schweizer Vorsitz durch die geopolitischen Gegebenheiten des festgefahrenen Konflikts um Bergkarabach und der fehlenden Motivation der Konfliktparteien in seinem Wirken stark eingeschränkt. Der stagnierende Friedensprozess auf *Track-One*-Ebene schränkt den Einfluss des Schweizer Vorsitzes direkt und nachhaltig ein. Während des Schweizer OSZE-Vorsitzes gab es bisher keine von der Minsk-Gruppe vermittelten *Track-One*-Gespräche, mit Ausnahme des oben erwähnten, vom russischen Präsidenten Putin vermittelten Treffens zwischen dem armenischen und aserbaidshanischen Präsidenten nach der Eskalation des Konflikts. Angesichts der politischen Sackgasse und der verfahrenen geopolitischen

48 OSCE, *OSCE Chairperson-in-Office, Minsk Group Co-Chairs deeply concerned about developments at Line of Contact, call for immediate action to defuse tensions*, 02.08.2014.

49 OSCE, *Colonel Markus Widmer*, 2014, <http://www.osce.org/hlpg>.



Situation im Konflikt um Bergkarabach bleibt dem Schweizer Vorsitzenden nur ein sehr begrenzter Spielraum, um den Friedensprozess voran zu bringen.

Die Schweiz verfolgt einen zweigleisigen Ansatz der Konfliktlösung: Sie unterstützt einerseits den von den Ko-Vorsitzenden der Minsk-

**Dem Schweizer Vorsitzenden bleibt nur ein sehr begrenzter Spielraum, um den Friedensprozess voran zu bringen.**

Gruppe gesteuerten offiziellen Friedensprozess auf *Track-One*-Ebene mit allen Mitteln. Sie ermutigt dabei die Parteien zur Wiederaufnahme strukturierterer und «intensiverer» Verhandlungen, die Aussicht auf ein mögliches Friedensabkommen bieten.<sup>50</sup> Andererseits fördert der Schwei-

zer Vorsitz auf der *Track-Two*-Ebene der Zivilgesellschaften das Konzept der Inklusivität und der mehrgleisigen Vermittlungsansätze. Der Schweizer Vorsitz ist darum bemüht, Vertreter der Zivilgesellschaften aus Armenien und Aserbaidschan an den offiziellen Verhandlungstisch zu holen und hat aus diesem Grund die Berner Gespräche initiiert<sup>51</sup> – eine Reihe von Treffen mit Vertretern der Zivilgesellschaften, Sicherheitsexperten, politischen Analysten aus dem Südkaukasus sowie internationalen Politikern, die Ideen entwickeln, wie die Zivilgesellschaften stärker in die *Track-One*-Verhandlungen und den Friedensprozess eingebunden werden könnten. Dieser innovative Ansatz hat, falls er erfolgreich umgesetzt werden kann, das Potenzial, einen wichtigen Schweizer Beitrag zur Vermittlungsarbeit der OSZE zu leisten, der sich auch auf andere Konflikte übertragen lassen könnte. Eine grosse Herausforderung für den Schweizer OSZE-Vorsitz ist jedoch die Situation der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Aserbaidschan.<sup>52</sup>

50 OSCE, *Yerevan*, 04.06.2014. Im Kontext der Gespräche um Bergkarabach unter Leitung der Minsk-Gruppe haben die Gespräche in den vergangenen Jahren ausschliesslich zwischen den beiden Präsidenten in Anwesenheit von Vertretern der Minsker Ko-Vorsitzenden (Frankreich, Russland, USA) stattgefunden. Während des Schweizer Vorsitzes wurde dazu aufgerufen, strukturiertere Verhandlungen aufzunehmen.

51 International Peace Institute, *New Approaches to Settling Nagorno-Karabakh Conflict*, Mai 2014.

52 «Azerbaijan Tightens Screws on Civil Society, Independent Media», in: *Radio Free Europe Radio Liberty* (09.09.2014); siehe auch Human Rights Watch, *Tightening the Screws: Azerbaijan's Crackdown on Civil Society and Dissent*, 2014.

### 3.2 GEORGIEN, ABCHASIEN UND SÜDOSSETIEN

Ähnlich wie im Konflikt um Bergkarabach konzentrieren sich die Massnahmen des OSZE-Vorsitzes auf die Dialogförderung mit und vertrauensbildende Massnahmen für Georgien. Im Unterschied zu Bergkarabach ist die Schweiz jedoch im laufenden *Track-One*-Friedensprozess stärker präsent. Dies ist nicht zuletzt auf das Schutzmachtmandat der Schweiz zurückzuführen, das den direkten Kontakt mit hochrangigen Entscheidungsträgern in Georgien und Russland erleichtert und damit den offiziellen Friedensprozess direkt und nachhaltig unterstützt.<sup>53</sup>

Auf internationaler Ebene besteht der wichtigste Beitrag des Schweizer OSZE-Vorsitzes darin, in Zusammenarbeit mit der EU und der UNO die Genfer Gespräche, an denen die USA dauerhaft teilnehmen, auszurichten und zu fördern. Im Unterschied zum Minsk-Prozess zur Lösung des Konflikts um Bergkarabach nimmt die Schweiz aktiv an diesen *Track-One*-Gesprächen teil. Botschafter Angelo Gnädinger nimmt in seiner Funktion als Sonderbeauftragter des amtierenden OSZE-Vorsitzenden für den Südkaukasus an den Genfer Gesprächen als Ko-Vorsitzender teil, zusammen mit diplomatischen Vertretern aus der EU und den USA. Im Rahmen der Genfer Gespräche ist der Schweizer Vorsitz darum bemüht, die *Track-One*-Ebene mit der *Track-Two*-Friedensförderung zu verknüpfen, um einen konstruktiven Dialog anzuregen.

Die beiden im Jahr 2014 abgehaltenen Gesprächsrunden unter Schweizer Mitwirkung haben zu gemischten Ergebnissen geführt und sind von den Entwicklungen in der Ukraine überschattet worden. Die Gesprächsrunde im März dieses Jahres galt noch als vielversprechend und zielte auf ein mögliches Abkommen über die Nichtanwendung von Gewalt in Georgien, Abchasien und Südossetien ab. Das letzte Genfer Gespräch im Juni hingegen musste wegen Differenzen beim politisch hochbrisanten Thema «Binnenvertriebene» aus Abchasien und Südossetien vorzeitig ausgesetzt werden.<sup>54</sup>

Neben den regelmässigen Genfer Gesprächen, die vier Mal im Jahr am Genfersee stattfinden, gibt es ein weiteres Diskussionsforum zur

53 Trachsler, *Schutzmacht Schweiz*.

54 Interview mit der OSZE-Task-Force, Bern, 20.06.2014. Siehe auch die Einschätzung des US-Delegierten, *The U.S. Participated in the 27th Round of Geneva International Discussions on the conflict in Georgia*, 25.03.2014.

Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen, den *Joint Incident Prevention and Response Mechanism* (IPRM). Der 2009 ins Leben gerufene IPRM ist der bislang am besten greifbare Erfolg der Genfer Gespräche, demzufolge monatlich Gespräche an der Administrativ-Grenze zwischen Georgien und Südossetien und Abchasien stattfinden – nämlich in Gali, an der Administrativ-Grenze mit Abchasien, und in Ergneti, an

**Die beiden Gesprächsrunden unter Schweizer Mitwirkung sind von den Entwicklungen in der Ukraine überschattet worden.**

der Administrativ-Grenze mit Südossetien. Die Zusammentreffen finden unter Leitung der OSZE und der Monitoring-Mission der EU in Georgien

(EUMM) statt und beteiligen Vertreter der örtlichen Vollzugsbehörden ebenso wie Vertreter aus Moskau und Tiflis.<sup>55</sup> Die Gespräche in Gali mussten 2012 unterbrochen werden, die Gespräche in Ergneti finden hingegen bis heute regelmässig statt und bieten ein wichtiges Forum für den Informationsaustausch zu Themen wie Entführungen, illegale Festnahmen oder Grenzverschiebungen. Botschafter Gnädinger vertritt derzeit den Schweizer OSZE-Vorsitz während der monatlichen Treffen in Ergneti als Ko-Vermittler, zusammen mit dem Leiter der Mission EUMM, Toivo Klaar. Bei einem kürzlich stattgefundenen Treffen wurde er vom Schweizer OSZE-Präsidenten Didier Burkhalter begleitet, der die Arbeit im Rahmen der IPRM als «beeindruckendes Beispiel pragmatischer und grenzübergreifender Kooperation» würdigte. Die IPRM-Gespräche bewiesen, so Burkhalter, dass die Sicherheit und die Lebensbedingungen der Menschen in der Region dank der guten Zusammenarbeit aller Beteiligten verbessert werden konnten.<sup>56</sup>

Auf der Ebene der regionalen Dialogförderung fungiert die Schweiz als Schutzmacht und vertritt wie oben erwähnt reziprok die georgischen und russischen diplomatischen Interessen in Moskau und Tiflis. Darüber hinaus unterstützt die Schweizer Regierung unterschiedliche Expertengespräche und -projekte auf *Track-Two*-Ebene zur Wiederaufnahme des regionalen Dialogs zwischen Georgien und Russland sowie

55 Antti Turunen, *Challenges and Prospects for the Geneva Process* (Helsinki: Aleksanteri Institute, Mai 2011), 3.

56 EDA, *Burkhalter wirbt für Zusammenarbeit*, 03.06.2014.

zwischen Georgien und den De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien. Unter anderem unterstützt die Schweiz den Istanbul-Prozess mit finanziellen Mitteln. Dabei handelt es sich um ein Projekt zur Förderung des Dialogs der Zivilgesellschaften, das Ende 2008 ins Leben gerufen wurde, um die fachlichen Diskussionen von Experten aus dem humanitären, akademischen, soziokulturellen und wirtschaftlichen Bereich miteinander zu vernetzen. Unter der jüngst gewählten, weniger russlandfeindlichen Regierung in Georgien haben diese *Track-Two*-Aktivitäten an Sichtbarkeit und Bedeutung gewonnen, da ehemalige Teilnehmer des Istanbul-Prozesses zur neuen politischen Elite avanciert sind. Die Istanbul-Gespräche dienen als wichtige Kommunikationsplattform für die politischen Entscheidungsträger, weshalb die Entwicklungen zu einer Aufwertung des Dialogs auf «Track-1,5-Ebene» geführt haben.<sup>57</sup>

Ähnlich wie beim Konflikt um Bergkarabach ist der OSZE-Vorsitz bemüht, die Gespräche auf *Track-One*-Ebene aufrechtzuerhalten und sie mit Initiativen der *Track-Two*-Ebene zu verknüpfen, um den Friedensprozess umfassender zu gestalten.

#### 4. GEOPOLITISCHE VERÄNDERUNGEN UND DIE ZUKUNFT DER SCHWEIZER FRIEDENSFÖRDERUNG IM SÜDKAUKASUS

Zum Zeitpunkt der Drucklegung (anfangs November 2014) verändert sich der geopolitische Kontext in und um den Südkaukasus rasant. Die Ukraine-Krise dauert an und noch ist nicht absehbar, welchen Einfluss sie auf die Stabilität im Südkaukasus haben wird und welche Konsequenzen daraus für das Schweizer Engagement in der Region über den OSZE-Vorsitz hinaus erwachsen.

Trotz dieser Unwägbarkeiten zeichnen sich erste Tendenzen ab, die auf eine Zuspitzung der regionalen Spannungen im Südkaukasus hindeuten. Die massiven Ausschreitungen im August 2014 in Bergkarabach, die schlimmsten in den vergangenen 20 Jahren, sind höchstwahrscheinlich auf die zunehmende Instabilität im Kontext der Ukraine-Krise zurückzuführen. Seit Beginn des Jahres 2014 haben sich die Fronten in den Konflikten um Bergkarabach, Abchasien und Südossetien als Folge der

57 *Istanbul Process: Dialogue of Georgian and Russian Political Experts*, <http://www.istanbulprocess.org>.

Ukraine-Krise verhärtet. Instabilitäten in unmittelbarer Nachbarschaft bieten den Konfliktparteien die Gelegenheit zum Muskelspiel und Auskosten der gegnerischen Verteidigungsbereitschaft, insbesondere dann, wenn der Konflikt auf politischer Ebene noch nicht beigelegt worden ist.

In Georgien ist eine Verhärtung der politischen Positionen in Süd-ossetien und Abchasien zu beobachten. Neben anderen Faktoren verdeutlicht auch das frühzeitige Ende der Genfer Gespräche im Juni, wie fragil und wie anfällig Friedensprozesse für geopolitische Veränderungen sind. Die Verhärtung der Positionen in allen drei Konfliktkonstellationen veranschaulicht, dass die Friedensbemühungen im Südkaukasus bisher eher dem Konfliktmanagement als der Konfliktlösung gedient haben. Daraus geht hervor, dass die zugrundeliegenden Ursachen im Friedensprozess bis heute nicht angegangen worden sind. Es besteht die dringende Notwendigkeit, die politischen Verhandlungen auf ein neues Niveau anzuheben, so dass durch strukturierte Verhandlungen eine Beilegung der Konflikte erzielt werden kann. Die Schweiz ist mit dem nötigen Fach- und Methodenwissen bestens darauf vorbereitet, derartige strukturierte Prozesse zu begleiten, wenngleich die aktuellen geopolitischen Gegebenheiten ihr wenig Spielraum gelassen haben, um ihre aussenpolitischen Instrumente während des OSZE-Vorsitzes 2014 voll zur Geltung zu bringen.

Neben den sicherheitsrelevanten Ungewissheiten im Südkaukasus gibt es aber auch zahlreiche politische und wirtschaftliche Unwägbarkeiten. Alle drei Staaten der Region haben unterschiedliche Strukturen für die Annäherung an die EU und die Eurasische Wirtschaftsunion gewählt, die wirtschaftlich und politisch nicht zwingend miteinander kompatibel sind. Georgien hat seine proeuropäische Haltung durch die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens im Juni 2014<sup>58</sup> deutlich zum Ausdruck gebracht, während Aserbaidshan weiterhin eine mehrgleisige Aussenpolitik verfolgt. Armenien musste sich dem Druck seines wichtigsten strategischen Partners Russland beugen, Europa den Rücken zuwenden und 2013 dem Beitritt zu der von Russland dominierten Zollunion zustimmen.<sup>59</sup> Am 10. Oktober 2014 trat Armenien der Eurasischen Union von Russland, Kasachstan und Weissrussland

58 European Union External Action, *EU-Georgia relations*.

59 «Armenia says will join Russia-led customs union», in: *Reuters* (03.09.2013).

bei.<sup>60</sup> Ebenfalls der Eurasischen Wirtschaftsunion beizutreten, scheint hingegen für Aserbaidschan kein Anliegen zu sein. Wie sich der engere Zusammenschluss Armeniens mit Russland auf die Konfliktodynamik in Bergkarabach auswirken wird, bleibt eine grosse Ungewissheit in der situativen Gesamtanalyse.

Das im Juni 2014 von Georgien unterzeichnete Assoziierungsabkommen mit der EU wirft zahlreiche Fragen auf: Welche Auswirkungen wird dieser Schritt auf die regionale wirtschaftliche und politische Dynamik haben? Wie wird das Abkommen mit der EU die Situation in den De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien beeinflussen? Welche Bedeutung hat die neue strategische Partnerschaft für die georgisch-russischen Beziehungen?

Derzeit wird die politische und wirtschaftliche Realität in der Region derart neu gestaltet, dass zukünftige Entwicklungen und ihre Konsequenzen für das Schweizer Engagement kaum absehbar sind. Fest steht, dass die regionale Stabilität und die künftige Konfliktodynamik im Südkaukasus stark davon abhängen, wie Russland auf die aktuellen Ereignisse und die daraus resultierenden politischen Konsequenzen in der Region reagieren wird.

Aktuell ist nicht absehbar, ob Russland einschneidende Massnahmen ergreifen wird, um den wirtschaftlichen und politischen Einfluss des

**Die Friedensbemühungen im Südkaukasus dienen bisher eher dem Konfliktmanagement als der Konfliktlösung.**

Westens in der Region angesichts der proeuropäischen Haltung Georgiens einzudämmen, und ob es die Konflikte in der Region weiter schüren wird, um seine strategische Vormachtstellung und das Gleichgewicht zwischen den Interessen wiederherzustellen.

Darüber hinaus besteht die Befürchtung, dass die infolge der Ukraine-Krise wachsenden Gegensätze zwischen dem Westen und Russland negative Auswirkungen auf die Konfliktodynamik im Südkaukasus haben könnten. Angesichts der Verschlechterung der US-russischen Beziehungen müssen auch negative Auswirkungen auf die Arbeit der Minsker Gruppe befürchtet werden, das einzige Gesprächsforum, in dem Washington und Moskau bis heute ohne grössere Meinungsver-

60 «Armenia Joins Eurasian Union», in: *Asbarez* (10.10.2014).

schiedenheiten zusammenarbeiten.<sup>61</sup> Bei der letzten Verhandlungsrunde des trilateralen Treffens in Sotschi zwischen Russland, Armenien und Aserbaidshan im August 2014 ging von Russland das eindeutige Signal aus, sich als Friedensstifter in diesem Konflikt profilieren zu wollen und bei dem ursprünglich zwischen den beiden Präsidenten in Paris geplanten Zusammentreffen anwesend zu sein. Als bündnisfreier Staat mit intensiven Kontakten zu Russland kann die Schweiz glaubwürdig als wichtige Vermittlerin auftreten, um die Spannungen zwischen dem Westen und Russland, die sich negativ auf die Situation im Südkaukasus auswirken, abzubauen.

Der Umgang mit der Ukraine-Krise und einem möglichen Spillover-Effekt auf den Südkaukasus wird aufgrund der engen Zusammenarbeit der konsekutiven Präsidentschaften 2014/15 auch im nächsten Jahr während des serbischen OSZE-Vorsitzes eine Herausforderung für die Schweizer Diplomatie bleiben. Es ist davon auszugehen, dass das komplizierte Machtspiel um geopolitische Interessen und die Positionierung interner und externer Akteure deutliche Auswirkungen auf den Südkaukasus haben wird, in welcher Form ist momentan jedoch nur schwer absehbar. Welchen Einfluss diese Veränderungen auf die Schweizer Aussenpolitik in der Region haben werden und ob die Schweiz gut genug aufgestellt ist, um positiv Einfluss auf die Entwicklungen nehmen zu können, gehört zu den künftigen Herausforderungen der Schweizer Diplomatie.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Es wäre verfrüht, die Arbeit des Schweizer OSZE-Vorsitzes und dessen Auswirkungen bereits vor der OSZE-Ministerkonferenz in Basel am 4. und 5. Dezember 2014 abschliessend zu bewerten. Doch bereits jetzt kann auf die Höhepunkte der Schweizer Friedensförderung im Südkaukasus verwiesen werden.

Die Förderung eines integrativen und mehrgleisigen Ansatzes zur Konfliktbeilegung in der Region gehört zu den Markenzeichen des bisherigen Schweizer OSZE-Vorsitzes. Ein weiterer wichtiger As-

61 Danielyan, *Armenia*. Die Minsk-Gruppe besteht aus den drei Ko-Vorsitzenden Russland, USA und Frankreich.

pekt des Schweizer Wirkens im Südkaukasus ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Schutz von Menschenrechtsaktivisten in allen drei Staaten. Die Stärkung der Zivilgesellschaften im OSZE-Raum und die Bekanntmachung mit der Arbeit der OSZE könnten, sofern sie erfolgreich sind, zu einem wichtigen Beitrag des Schweizer OSZE-Vorsitzes werden. Während des Vorsitzjahres hat die Schweiz vier Workshops für Zivilgesellschaften auf dem Balkan, in Zentralasien, Österreich und im Südkaukasus ausgerichtet, um tiefere Einblicke in die Zivilgesellschaften zu erhalten und diese Erkenntnisse in die OSZE-Ministerkonferenz gegen Ende des Vorsitzjahres in Basel einfließen zu lassen.<sup>62</sup>

**Für die Schweiz bleibt in den aktuellen Friedensprozessen nur wenig Spielraum für einen Durchbruch.**

So wertvoll der Beitrag der Schweiz zur Friedensförderung im Südkaukasus jedoch sein mag: Es ist grosse Vorsicht geboten bei den Erwartungen und Hoffnungen im Hinblick auf eine konkrete Einigung zur Beilegung der Konflikte. Vor dem Hintergrund der geopolitischen Realitäten, der regional-strategischen Interessen der direkten Vermittler und angesichts der Kontrolle dieser Vermittler über den formalen Vermittlungsprozess bleibt für die Schweiz in den aktuellen Friedensprozessen nur wenig Spielraum für einen Durchbruch. Der derzeitige Schweizer Beitrag kann jedoch, sofern er nach dem OSZE-Vorsitz fortgeführt wird, einen zunehmend wichtigen Mehrwert für die laufenden Friedensprozesse liefern.

Es ist anzuraten, dass die Schweiz ihr unparteiisches Engagement in der Region über den OSZE-Vorsitz hinaus weiterführt – ungeachtet der enger gewordenen Wirtschaftsbeziehungen mit Aserbaidschan<sup>63</sup> und trotz der Forderung des Westens, die russische Politik nach der Ukraine-Krise zu boykottieren. Die Schweiz sollte ihre Brückenbauerfunktion im Südkaukasus weiter ausbauen – und nicht nur Brücken zwischen den

62 Swisspeace, *Switzerland Chairs the OSCE in 2014*, 2014, <http://www.swisspeace.ch/projects/osce-chairmanship.html>; *Swiss OSCE Chairmanship 2014: Outlining the Workplan*, 03.07.2013, <http://www.humanrights.ch/en/switzerland/foreign-affairs/io/osce/swiss-osce-chairmanship-2014-outlining-workplan>.

63 Staatssekretariat für Wirtschaft, *Stärkung der Schweizer Wirtschaftsbeziehungen zu Kasachstan und Aserbaidschan*, 13.04.2014.



drei Staaten schlagen, die unterschiedliche politische und wirtschaftliche Annäherungsansätze verfolgen, sondern auch Brücken zwischen den verfeindeten Grossmächten bilden, die an ihren strategischen Vormachtstellungen in der Region festhalten. Dies erfordert eine erhebliche diplomatische Gewandtheit und Flexibilität, grossen politischen Einfluss und enorme strategische Intelligenz. Die Schweiz sollte ihre Vorteile als Staat mit *Soft Power* und einer unabhängigen Aussenpolitik stärker nutzen, um ihre Glaubwürdigkeit gegen die Grossmachtpolitik zu verteidigen und sich auch künftig ohne politische Eigeninteressen in der Region zu engagieren.

# BIG DATA IN DER SCHWEIZER SICHERHEITSPOLITIK: EINE ZWISCHENBILANZ EIN JAHR NACH SNOWDEN

*Von Michel Herzog und Tim Prior*

*Die Speicherung, Analyse und Weiterverwendung enormer Datenmengen hat in den letzten Jahren einen technologischen Quantensprung gemacht. «Big Data» verspricht grosse gesellschaftliche Fortschritte, birgt aber auch Missbrauchspotenzial. Die Spannungsfelder zwischen Sicherheit und Freiheit, zwischen Annehmlichkeiten und Datenschutz, zwischen Korrelation und Kausalität sowie zwischen Vertrauen und Verwertbarkeit müssen in politischen Diskussionen und Gesetzesrevisionen neu ausgelotet werden. Im ersten Jahr nach den NSA-Enthüllungen durch Edward Snowden ist in der Schweiz noch kein Umdenken im Umgang mit persönlichen Daten festzustellen. Die Sensibilisierung der Bevölkerung für die Konsequenzen von Big Data, insbesondere für den Schutz der Privatsphäre, steht erst am Anfang.*

## **EINLEITUNG**

Die Aufdeckung der Operationen des amerikanischen Nachrichtendienstes *National Security Agency* (NSA) und dessen britischen Pendant, der *Government Communication Headquarters* (GCHQ), erregten im Juni 2013 weltweite Aufmerksamkeit. Erstmals wurden die technologischen Möglichkeiten im Bereich der Datensammlung und der Datenanalyse einer breiteren Öffentlichkeit bewusst. Ursprünglich ging der analytischen Datenerhebung die Identifizierung eines Problems voraus, dessen Lösung erforderlich oder zumindest wünschenswert war. Doch im digitalen Zeitalter werden Daten routinemässig über alle Lebensbereiche erhoben, weil deren Speicherung einfach und manchmal auch wichtig ist. Zwar können die gesammelten Daten zu einer Vielzahl nützlicher Zwecke verwendet werden, doch zugleich werden Datenschutz und Schutz der Freiheitsrechte durch den Gebrauch oder aber Missbrauch moderner Technologien zunehmend gefährdet. Auch «Big Data», ein Oberbegriff für die Speicherung und Analyse enormer Datenmengen und deren Weiterverwendung, widerspiegelt diese Ambivalenz: Einerseits verspricht Big Data grosse Fortschritte, andererseits

birgt es ein enormes Missbrauchspotenzial. Eine sachliche, noch zu intensivierende gesellschaftliche Debatte über die positiven und negativen Aspekte bei der Verwendung von neuen technischen Möglichkeiten ist auch in der Schweiz notwendig.

1998 sagte der amerikanische Wirtschaftsprofessor Paul Krugman eine drastische Verlangsamung des Internets voraus. Bis im Jahr 2005, prophezeite er, werde das Internet für die Wirtschaft nicht wichtiger sein als Faxgeräte.<sup>1</sup> Diese grobe Fehleinschätzung verdeutlicht, wie schwer es ist, die Entwicklung von Technologien und deren Verwendung in der Gesellschaft zu antizipieren. Tatsächlich ist heute das Internet in der modernen Informationsgesellschaft das zentrale Medium für den Austausch von Informationen. Die Menge an produzierten und aufgezeichneten Daten ist dramatisch gewachsen. Insbesondere die gewaltige Verbreitung mobiler Endgeräte mit einer Vielfalt eingebauter Sensoren, ein verändertes Kommunikations- und Mitteilungsverhalten mithilfe frei verfügbarer Plattformen wie *Facebook* oder *Youtube*, die Allgegenwärtigkeit der Kommunikationsnetze sowie billiger Speicherplatz und Rechenleistung haben dazu geführt, dass eine kaum vorstellbare Menge verschiedener Daten erzeugt, ausgetauscht und gespeichert werden.

In der Folge gewann ein neuer Begriff in der Fachwelt an Bedeutung: «Big Data». Die Konsequenzen und Möglichkeiten von Big Data wurden von der breiten Öffentlichkeit vorerst nicht zur Kenntnis genommen. Trotz einer Vielzahl warnender Hinweise über potenziell missbräuchliche Anwendungszwecke solcher Datenberge durch staatliche Organe, private Unternehmen und kriminelle Hackerorganisationen wurde der Thematik ausserhalb von Fachkreisen zunächst wenig Beachtung geschenkt.

Big Data ist auch in zunehmendem Mass mit dem Thema Sicherheit sowie nationaler und internationaler Sicherheitspolitik verknüpft, was durch die grossangelegten Datensammlungen und Datenanalysen nationaler Geheimdienste bekräftigt wird. Als zukunftsweisende Technologie wird Big Data bereits in einer Vielzahl von sicherheitsbezogenen Anwendungen eingesetzt oder dies ist in Planung. Nicht medizinische, industrielle oder wirtschaftliche Anwendungen und Herausforderun-

1 Paul Krugman, «Why most economists' predictions are wrong», in: *Red Herring Magazine*, Nr. 55 (1998).

gen werden thematisiert, sondern sicherheitsbezogene staatliche Anwendungsbereiche, welche primär im Kontext der breiten Sicherheitsdebatte stehen. Die sicherheitspolitische Relevanz wird auch durch die ETH-Studie «Sicherheit 2014» unterstrichen, in welcher neu die Datensicherheit als der am stärksten bedrohte Sicherheitsaspekt beurteilt wird. Korrespondierend dazu wird die Wahrscheinlichkeit eines Cyber-Angriffs durch die Bevölkerung am höchsten eingestuft. 34 Prozent des Schweizer Volkes sehen einen Cyber-Angriff als eine wahrscheinliche Bedrohung. Dieser hohe Wert lässt die Vermutung zu, dass es sich dabei um eine direkte Folge der Berichterstattung zum NSA-Abhörskandal handelt.<sup>2</sup> Diese Ergebnisse lassen sich wie folgt interpretieren: Trotz eines generell hohen Sicherheitsempfindens wird eine Ausdehnung der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Mittel zur Überwachung mit der Wahrung und/oder dem Ausbau der inneren Sicherheit gerechtfertigt. Es wird aber auch offensichtlich, dass das Thema der Sicherheit von Daten und «Cyber-Security» aktuell ist. Dies darf jedoch nicht als indirektes Einverständnis zu einem Ausbau der Überwachungskapazitäten verstanden werden. Denn gemäss einer noch sich im Gange befindenden internationalen Studie besteht auch in der Schweiz die Sorge einer Aushöhlung der Privatsphäre durch den Einsatz von Überwachungstechnologien.<sup>3</sup> Argumente seitens der Regierung, mit solchen erweiterten Überwachungsmöglichkeiten die Sicherheit und den Schutz der Schweiz zu erhöhen, könnten kritisch hinterfragt werden, wobei insbesondere die zunehmend schwierigere Gewährleistung des Datenschutzes im Kontext der beeindruckenden technischen Entwicklung im Zentrum der Diskussionen stehen dürfte.<sup>4</sup>

### **34 Prozent des Schweizer Volkes sehen einen Cyber-Angriff als eine wahrscheinliche Bedrohung.**

- 2 Tibor Szvircsev Tresch / Andreas Wenger (Hrsg.), *Sicherheit 2014: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend* (Zürich: ETH Zürich, 2014), 90–96.
- 3 In der Deutschschweiz befürchten 80 Prozent einen negativen Einfluss, in der Romandie und dem Tessin sind es 77 respektive 69 Prozent. Diese Ergebnisse stehen einem hohen Sicherheitsempfinden in der Schweiz entgegen: Projekt «SurPRISE – Surveillance, Privacy and Security: A large scale participatory assessment of criteria and factors determining acceptability and acceptance of security technologies in Europe», <https://www.ta-swiss.ch/projekte/internationale-projekte/surprise>.
- 4 Hanspeter Thür, «Auch du bist verdächtig!», in: *Schweizer Monat*, Nr. 1011 (2013).

Der Sommer 2013 erscheint im Rückblick als Zäsur: Durch die «Snowden-Affäre» rückte insbesondere in Deutschland das Wissen über die gigantische Datensammlung der Geheimdienste NSA und GCHQ die enormen Möglichkeiten der Datenspeicherung und Auswertung ins mediale Rampenlicht. IT-Spezialist Edward Snowden war Ende Mai 2013 mit hochsensiblen NSA-Daten von Hawaii nach Hong-

**Big Data ist eine Technologie, deren Missbrauch für den Schutz der Privatsphäre gravierende Konsequenzen haben kann.**

kong geflohen und machte die Spähaktionen der NSA am 6. Juni 2013 über den *Guardian* und die *Washington Post* publik.<sup>5</sup> In der Folge wurde der Diskurs in den Themenbereichen «Schutz der Pri-

vatsphäre» sowie «Daten- und Persönlichkeitsschutz» – beide ohnehin oftmals durch emotional geführte Debatten geprägt – durch medial verbreitete Schreckensszenarien weiter angeheizt.

Anders als in anderen europäischen Staaten war in der Schweiz jedoch zunächst eine erstaunlich zurückhaltende Atmosphäre der Akzeptanz, ja Indifferenz, zu konstatieren.<sup>6</sup> Im Zusammenhang mit verschiedenen anstehenden Gesetzesrevisionen wäre aber gerade jetzt eine kritische Grundsatzdebatte auch hierzulande notwendig, die nicht im Fahrwasser von aktuellen, medial ins Rampenlicht gerückten Ereignissen stattfindet.

Dieser Beitrag thematisiert die Herausforderungen für die Schweiz im Umgang mit Big Data und den damit verbundenen Möglichkeiten. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass eine kritische Auseinandersetzung mit den Auswirkungen und der Verwendung neuer technologischer Fähigkeiten im Bereich der Datensammlung und -verarbeitung unabdingbar ist.<sup>7</sup> Nur so können künftige Auswirkungen abgeschätzt und unerwünschte Konsequenzen vermieden werden. Big Data ist eine Technologie, die ein grosses Potenzial bietet, deren Missbrauch aber

5 «Nach den NSA-Enthüllungen: Unser Jahr mit Edward Snowden», in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* (07.06.2014); «Ein Erdbeben namens «Prism»», in: *FAZ* (06.06.2014).

6 Thür, «Auch du bist verdächtig!».

7 Anthony M. Townsend, *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia* (New York: Norton & Company, 2005), 14.

vor allem für den Schutz der individuellen Sphäre gravierende Konsequenzen haben kann.

Im Folgenden wird *erstens* das Konzept von Big Data einschliesslich wichtiger Anwendungsmöglichkeiten vorgestellt. Im *zweiten* Abschnitt werden zentrale Problemfelder umrissen, welche sich durch die Verwendung von Big Data ergeben. Dazu werden vier wesentliche Spannungsfelder aufgezeigt. Im *dritten* Kapitel werden Schweizer Gesetzesrevisionen analysiert, die sachlich eng mit der Datenthematik verbunden und derzeit in Bearbeitung sind. Die durch diese Revisionsvorhaben tangierten Problemfelder werden anhand konkreter Beispiele veranschaulicht, ehe im letzten Abschnitt ein Fazit gezogen wird. Das Ziel ist es, eine nüchterne, aber kritische Debatte über die Auswirkungen und Konsequenzen der modernen Informationsgesellschaft anzustossen, in welcher Daten eine immer zentralere Rolle spielen, zugleich jedoch die Gewährleistung des Datenschutzes und der Informationssicherheit eine immer komplexere Aufgabe sein wird.

## 1. BIG DATA UND DESSEN ANWENDUNGSMÖGLICHKEITEN

Big Data polarisiert. Für viele Experten aus dem Technologiesektor stellt die Verwendung von Big Data eine technologische Revolution dar, welche das Leben, Arbeiten und Denken nachhaltig beeinflussen und verändern wird.<sup>8</sup> Sie werden nicht müde, die nahezu grenzenlosen Möglichkeiten hervorzuheben: Verbesserung der Effizienz in Unternehmen und Verwaltungen, Innovation in der Produktion, zielgerichtetes Marketing und effektiveres Management sowie verbessertes Risikomanagement durch genauere Prognosen wie beispielsweise von Naturgefahren. Sicherheitsexperten und Datenschützer heben demgegenüber negative Aspekte hervor, die durch einen Mangel an rechtlichen Schranken bei der Speicherung und Weiterverwendung der Daten und der unüberlegten Anwendung von Algorithmen entstehen.

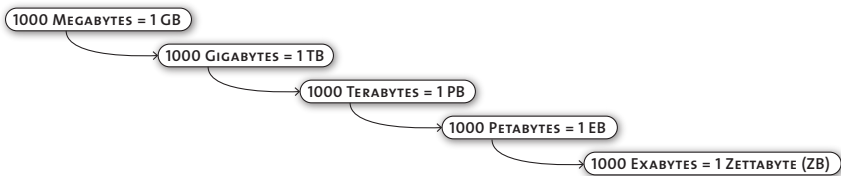
8 Siehe Viktor Mayer-Schönberger / Kenneth Cukier, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*, 1. Auflage (New York: HMH Publishing, 2013).

## 1.1 WAS IST «BIG DATA»?

Der Begriff «Big Data» kam zum ersten Mal im Jahr 2001 auf und findet seither zunehmende Akzeptanz.<sup>9</sup> Wir leben heute in einem Zeitalter, in dem jeden Tag millionenfach Informationen über verschiedene digitale Kanäle übermittelt werden: Pro Minute werden heute 204 Millionen Emails verschickt, Google erhält über 2 Millionen Suchanfragen, es werden über 100 000 Tweets verschickt und bei Apple werden rund 47 000 Apps heruntergeladen.<sup>10</sup> Folglich wächst die Menge der gespeicherten Informationen in nie dagewesenem Ausmass. Der Datenbestand verdoppelt sich zurzeit alle zwei Jahre. Bis zum Jahre 2020 erwartet die «International Data Corporation» (IDC)<sup>11</sup> einen Datenbestand von 40 Exabytes weltweit, was 40 Trillionen Gigabytes entspricht (siehe Grafik).<sup>12</sup> Aber nicht nur die Gesamtmenge der gespeicherten Informationen wächst in einem rasanten Tempo, auch die Rechenleistung von Computern wird stetig verbessert. Während im Jahr 2003 zur erstmaligen Entschlüsselung eines menschlichen Erbgutes (um die 3 Milliarden Basenpaare) 13 Jahre benötigt wurden, kann eine moderne Forschungseinrichtung die gleiche Menge innert eines Tages sequenzieren.<sup>13</sup>

Das kontinuierliche Wachstum der Informationstechnologie und das Aufkommen des Internets führten zur heutigen Wissens- respektive Informationsgesellschaft, welche überhaupt erst die Rahmenbedingungen

### Von Megabytes bis Zettabytes



9 Siehe Doug Laney, 3D Data Management: *Controlling Data Volume, Velocity, and Variety* (Stanford: META Group, 2001), 1ff.

10 Omer Tene / Jules Polonetsky, «Privacy in the Age of Big Data – A Time for Big Decisions», in: *Stanford Law Review* 63 (2012).

11 <http://www.idc.com/home.jsp>.

12 «Datenvolumen verdoppelt sich alle zwei Jahre», in: *Die Welt* (16.07.2013).

13 «DNA Sequencing Is Now Improving Faster Than Moore's Law!», in: *Forbes* (12.01.2012).

für die zunehmend rasante Datengenerierung schafft. Big Data als komplexes Themengebiet hängt in vielfältiger Weise mit dieser Entwicklung zusammen: *Erstens* wird heute jeden Tag eine unüberschaubare Menge an strukturierten, aber vor allem auch unstrukturierten Daten generiert und gespeichert. *Zweitens* nimmt die Bedeutung von mobilen Informations- und Kommunikationstechnologien und Endgeräten stetig zu. *Drittens* haben technische Entwicklungen zu fortgeschrittenen Analysemethoden geführt und so zunehmend komplexe, ressourcenintensive Algorithmen ermöglicht. Der Preis für Speicherkapazität hat sich massiv reduziert und die Rechenleistung moderner Computer konnte deutlich gesteigert werden («Moreschee-Gesetz»). Erst das Zusammenspiel dieser drei Aspekte hat die heutige Datenflut überhaupt ermöglicht – von der Generierung über die Speicherung bis hin zur Auswertung.

Trotz der Aktualität von Big Data unterlassen viele Diskussionsbeiträge eine präzise Definition. Unbestritten scheint, dass das Konzept nicht ausschliesslich auf die enorme Menge an Daten reduziert werden darf. Vielmehr umfasst Big Data verschiedene weitere Aspekte: *Erstens* die technischen Attribute der Daten, *zweitens* die analytischen Fähigkeiten zur Informationsgewinnung und *drittens* die oft vergessenen technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, welche die Daten überhaupt erst generieren. Zum besseren Verständnis der Analyse sollen im Folgenden diese drei Aspekte klar definiert werden.

## 1.2 TECHNISCHE ATTRIBUTE

Im Jahr 2001 verwendete der Analyst Doug Laney erstmals die «3 Vs» («Volume», «Velocity», «Variety») als definierende Eigenschaften von Big Data<sup>14</sup>: Das Volumen an Daten, die Geschwindigkeit ihrer Entstehung sowie ihre Verbreitung und Vielfalt (siehe Tabelle auf S. 92). Edd Dumbill definiert «Big Data» als (eine Anzahl von) Daten, welche die Verarbeitungskapazität von herkömmlichen Datenbanksystemen übersteigen. Seiner Ansicht nach sind diese Daten zu gross, bewegen sich zu schnell und/oder passen nicht in die Strukturen von herkömmlichen Datenbank-Architekturen.<sup>15</sup> Offensichtlich ist Big Data damit ein Bereich,

14 Laney, *3D Data Management*.

15 Edd Dumbill, «Making Sense of Big Data», in: *Big Data* 1, Nr. 1 (2013).



### Technische Eigenschaften von Big Data

---

«**Volume**»: Das Volumen bezieht sich auf die Menge der Daten (welche mindestens einige Terrabytes beträgt) und die notwendigen Kapazitäten der Datensätze.

---

«**Velocity**»: Diese Bezeichnung steht für die Geschwindigkeit, mit welcher Daten generiert und gesammelt werden. Um die steigende Menge an Daten zu speichern und analysieren, braucht es immer grössere Speicherkapazitäten und Analysetechnologien.

---

«**Variety**»: Big Data beinhaltet sowohl strukturierte als auch unstrukturierte Daten aus unterschiedlichen Quellen. Die Herausforderung ist, die Datenformen zusammenzuführen sowie brauchbar und interpretierbar auszuwerten.

---

welcher hauptsächlich durch seine grösste Herausforderung definiert wird – dem Volumen an unstrukturierten Daten. Insofern überrascht der Fokus auf die Datenmenge nicht.<sup>16</sup> Die Herausforderung bei Big Data ist jedoch, nutzbare Informationen aus denjenigen Daten zu gewinnen, für die analytische Kapazitäten und Ressourcen notwendig sind.

### 1.3 ANALYTISCHE KAPAZITÄTEN

Sowohl eine Vielzahl der analytischen Methoden als auch die für Big Data eingesetzte Software haben ihren Ursprung in Anwendungen der computergestützten Biologie, Medizin und Elektronik, wo sie für die Auswertung grosser Datensätzen entwickelt wurden. Leistungsfähige Algorithmen zum Aufspüren von Mustern, Trends und Korrelationen über verschiedene Zeithorizonte und Datensätze mit unterschiedlichen Datenstrukturen hinweg sind Bestandteil von Big Data. Typischerweise werden auch fortschrittliche Visualisierungstechniken eingesetzt, die Analytikern dabei helfen, die Ergebnisse sinnvoll zu präsentieren und zu verwenden. Die Erkennung von Mustern und Anomalien soll Prognosen ermöglichen, die bei der Entscheidungsfindung helfen sollen. Aus diesem Grund haben Experten das 3V-Modell erweitert, um Faktoren wie Wahrhaftigkeit («*veracity*»), Wert («*value*») oder Volatilität («*volatility*») (siehe Tabelle auf S. 93) einzubeziehen. Verglichen mit den technischen Attributen zielen diese Faktoren darauf ab, die Daten tatsächlich nutzbar zu machen und damit einen Mehrwert zu generieren.

16 Robert Eastman, «Big Data, and Volume, Velocity, and Variety», in: *SMB Research* (2012).

## Analytische Eigenschaften von Big Data

---

«**Value**»: Dieser Wert bezieht sich auf den Nutzen, welchen der Anwender durch die Analyse von Big Data erzielt. Dieser Aspekt ist äusserst wichtig, ist er doch der Hauptfaktor für das zunehmende Interesse von Organisationen und Unternehmen an Big Data. Der Erkenntniswert aus den Daten ist dabei nicht nur im monetären Sinn zu verstehen, sondern auch im Sinne besserer Informationen (beispielsweise schnellere und genauere Erkenntnisse).

---

«**Veracity**»: Dieser Begriff bezieht sich auf die Vertrauenswürdigkeit der Daten, welche in die Analyse einfließen. Obwohl die hohen Anforderungen an die Standards der Analysen kleinerer Datensätze hinsichtlich Qualität und Vollständigkeit von Big Data nicht vollumfänglich erfüllt werden müssen, ist die Datenqualität von hoher Relevanz, um aussagekräftige und korrekte Analyseergebnisse zu erhalten.

---

«**Validity**»: Die Frage nach der Validität der Daten ist auch bei der Verwendung von Big Data keinesfalls unwichtig. Offensichtlich gelangt man zu falschen oder unsinnigen Ergebnissen, wenn die verwendeten Daten keinen Beitrag leisten können, um die Analysefrage zu beantworten.

---

«**Viability**»: Die Brauchbarkeit berücksichtigt, inwieweit die Datenanalyse für spätere Entscheidungen verwendet werden kann.

---

«**Volatility**»: Die Volatilität sagt aus, wie lange die Daten von Bedeutung sind und beeinflusst somit die Frage, über welche Zeitspanne hinweg sie sinnvollerweise gespeichert werden sollten. Einerseits sinkt durch die Geschwindigkeit der Datengenerierung die Aktualität der bereits gespeicherten Daten rapide, andererseits kann der Einbezug älterer Daten deutlich zuverlässigere Analyseergebnisse hervorbringen.

---

## 1.4 GESELLSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGEN

Die gesellschaftliche Verwendung der technologischen Möglichkeiten ist die treibende Kraft hinter Big Data. Dass wir heute überhaupt über Big Data sprechen, ist ein Nebenprodukt der sogenannten Informationsgesellschaft. Insbesondere mobile Anwendungsgeräte wie Smartphones oder Tablets hinterlassen digitale Datenspuren, die auf vielfältige Weise interpretiert werden können. Die hohe Dichte der Nutzung einer wachsenden Zahl neuer Endgeräte setzt die breite gesellschaftliche Akzeptanz eines entsprechenden Lebensstils voraus. Dazu gehören sowohl ein generell verändertes Kommunikationsverhalten (E-Mail und SMS statt Postbrief) als auch ein verändertes Kaufverhalten (etwa das Online-Einkaufen und Zahlen mit Kreditkarte). In der Schweiz, aber auch in den umliegenden Ländern, nimmt der Anteil des Online-Ver-

sandhandels stetig zu.<sup>17</sup> Die Kommunikation erfolgt via E-Mail, sozialen Medien wie *Facebook* und *Twitter* sowie über Apps wie *WhatsApp*. Weltweit über 500 Millionen Menschen nutzen täglich *WhatsApp* und versenden damit 700 Millionen Bilder pro Tag.<sup>18</sup> Doch die oftmals bequeme Nutzung solcher Dienste kommt nicht ohne ihren Preis. *Erstens* bedeutet ihre Verwendung die Preisgabe einer beträchtlichen Menge an persönlichen Informationen. *Zweitens* ist die Benutzung dieser Dienste kostenlos, weshalb andere Einnahmequellen generiert werden müssen, in deren Zentrum die Daten der Benutzer stehen. Ein anderes Beispiel ist die Verwendung von *Cloud-Speichern*, bei welchen Daten auf einem, dem Benutzer unbekanntem, externen Server abgespeichert werden. Auch in diesem Bereich scheinen, gemessen am Wachstums (aktuell sind über 1 Exabyte an Daten in Cloudservices gespeichert), Benutzerfreundlichkeit und Bequemlichkeit vielen Anwendern wichtiger zu sein als offene Fragen bezüglich des Schutzes ihrer Privatsphäre.<sup>19</sup>

## 1.5 ANWENDUNGEN VON BIG DATA

Wie so häufig bei neuen technologischen Möglichkeiten ist deren Verwendung mit Risiken und Problemen behaftet. Experten wie Viktor Mayer-Schönberger und Kenneth Cukier glauben, dass Big Data das Leben, Arbeiten und Denken der heutigen Gesellschaft grundlegend verändern wird.<sup>20</sup> Die Anwendungsbereiche sind sowohl für Unternehmen als auch für Verwaltungen enorm breit.<sup>21</sup> Klimaforscher integrieren Millionen von Beobachtungen täglich und können mithilfe dieser Datensätze Klimawandel-Simulationen durchführen, um so zu besseren Prognosen zu gelangen. Unternehmen wie *Amazon* und *Google* besitzen einen riesigen Fundus an Daten über das Verbraucherverhalten

17 *Online- und Versandhandel Schweiz wächst 2013 mit 9.7%*, 28.02.2014, <http://www.gfk.com/ch/news-und-events/presse/pressemitteilungen/Seiten/Online--und-Versandhandel-Schweiz-w%C3%A4chst-2013.aspx>.

18 «Rasanten Wachstum: WhatsApp knackt halbe Milliarde», in: *Fokus Online* (23.04.2014).

19 John Callahan, *Research firm: Over 1 exabyte of data is now stored in the cloud*, 20.02.2013, <http://www.neowin.net/news/research-firm-over-1-exabyte-of-data-is-now-stored-in-the-cloud>.

20 Siehe Mayer-Schönberger/Cukier, «Big Data».

21 *Jaspersoft: Big Data-Projekte nehmen weiter Fahrt auf*, 05.02.2014, <http://www.datenschungel.de/2014/markt/jaspersoft-big-data-projekte-nehmen-weiter-fahrt-auf>.

und nutzen diese Informationen, um Werbung und Kaufempfehlungen zu personalisieren.<sup>22</sup> Jeder Benutzer des Onlinehändlers und des Suchdienstes kennt die Anzeige zu Produkten, welche kürzlich angeschaut wurden oder einen thematischen Bezug zu bereits bestellten Produkten aufweisen. Ein anderes Beispiel ist die Kriminalprävention. Polizeidienste speichern grosse Datensätze über frühere Verbrechen, mit deren Hilfe Muster und Verhalten analysiert werden und damit präventive Verbrechensabwehr betrieben wird.<sup>23</sup> Auch die Stadtpolizei Zürich hat, als erste Polizei einer Grossstadt in Europa, mit der Prognosesoftware «PRECOGS» bereits ein System im Testbetrieb, mit dessen Hilfe die Verbrechensbekämpfung effizienter und effektiver gestaltet werden soll.<sup>24</sup>

Dies sind nur einige wenige Beispiele, bei welchen Big Data schon heute angewendet wird. Auch die Vielzahl möglicher Online-Kommunikationsmittel ist ein wichtiger Lieferant von Daten, deren Analyse für Behörden und Unternehmen einen Mehrwert bringen kann.<sup>25</sup> «Twittern», das Surfen im Internet und Herunterladen von Inhalten, der Kauf von Gütern, der Austausch von Nachrichten via E-Mail oder *Instant Messaging* kombiniert mit der allgegenwärtigen Geo-Referenzierung eröffnen grosse Möglichkeiten. Die Kehrseite der Medaille ist jedoch auch eine zunehmend lückenloses Überwachungspotenzial der einzelnen Benutzer. Mit zunehmenden Fortschritten in der Soft- und Hardware, den grossen Datenmengen (Big Data) und der Aggregation der Daten wird ein ständig wachsender Einblick in das Leben des Einzelnen möglich.

## 2. SPANNUNGSFELDER

Big Data stellt neue Herausforderungen für den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre dar. Zwar sind laut einer Studie die meisten Big-Data-Projekte in den USA im Bereich Wissenschaft, Weltraum und Technologie angesiedelt, auf zweitem Rang kommen jedoch bereits Pro-

22 *Privacy-Handbuch*, [https://www.privacy-handbuch.de/handbuch\\_12.htm](https://www.privacy-handbuch.de/handbuch_12.htm).

23 *Memphis Police Department Reduces Crime Rates with IBM Predictive Analytics Software*, 21.07.2010, <http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/32169.wss>.

24 <http://www.inside-it.ch/articles/37852>; <http://www.ifmpt.de/aktuelle-presserklarung-vom-22-04-2014>.

25 «Blossgelegte Freundschaften», in: *Tages-Anzeiger* (07.08.2013).

jekte im Bereich der nationalen Verteidigung, der Nachrichtendienste und der Cyber-Security, gefolgt von «Homeland Security» und der Kriminalitätsbekämpfung auf dem dritten Rang.<sup>26</sup> Diese Entwicklung wird kaum rückgängig zu machen sein. Sie birgt verschiedene Spannungsfelder, welche im Folgenden veranschaulicht werden und auch in der Schweiz als Diskussionsgrundlage für gesellschaftliche, politische und rechtliche Debatten verstanden werden sollen.

## 2.1 SICHERHEIT VS. FREIHEIT

Die Werte «Sicherheit» und «Freiheit» stehen in einem Wechselverhältnis zueinander. Um in Freiheit zu leben, braucht es Sicherheit. Doch die Bemühungen um Sicherheit können auch Freiheiten einschränken. Sowohl Freiheit als auch Sicherheit sind in westlichen Gesellschaften wichtige Werte und deshalb in besonderem Mass schützenswert.<sup>27</sup> Doch um wessen Sicherheit und um welche Art von Sicherheit geht es? Sicherheit ist die Abwesenheit von Schaden. Dieser kann von der Natur ausgehen, wie bei Erdbeben, oder von Menschen gemacht sein, wie im Falle von Kriegen. Schaden ist eine Einschränkung von Freiheit. Unbestritten ist, dass es zu den Aufgaben des Staates gehört, für die Sicherheit seiner Bürger zu sorgen, wodurch die Freiheit des Einzelnen gewährleistet wird.<sup>28</sup> Doch wie weit darf ein Staat gehen, um die Allgemeinheit vor Gefahren zu schützen? Wie weitgehend dürfen moderne Überwachungstechnologien und Analysemethoden eingesetzt werden?

Dieses Spannungsverhältnis wird durch den technologischen Fortschritt weiter verschärft. Geht es um die Verwendung neuer Technologien, wird oftmals mit dem Argument der Sicherheit argumentiert. Durch ein vermeintlich vorteilhaftes Kosten-Nutzen-Verhältnis verspricht man sich eine starke Erhöhung der Sicherheit. Auch im Diskurs

26 Alex Rossino, *Estimating Federal Big Data Spending*, 01.10.2013, <https://iq.govwin.com/index.cfm?fractal=blogTool.dsp.blog&blogname=public&alias=Estimat ing-Federal-Big-Data-Spending>.

27 Sandro Gaycken, *Jenseits von 1984: Datenschutz und Überwachung in der fortgeschrittenen Informationsgesellschaft: Eine Versachlichung* (Bielefeld: Transcript, 2013), 8.

28 Gabriel Brönnimann, «Die umkämpfte Einführung der Vorratsdatenspeicherung in der EU», in: Sandro Gaycken (Hrsg.), *Jenseits von 1984: Datenschutz und Überwachung in der fortgeschrittenen Informationsgesellschaft: Eine Versachlichung* (Bielefeld: Transcript, 2013), 55.

um Big Data finden wir das Sicherheitsargument wieder. Die datengestützte Prognose von Verbrechen (*Predictive Policing*) wird von ihren Befürwortern mit einer Erhöhung der Sicherheit gerechtfertigt. Die Echtzeitanalyse von Überwachungskameras, sozialen Medien und anderen Kommunikationskanälen wird ebenfalls damit begründet.<sup>29</sup> Allerdings geht diese erhöhte Sicherheit zulasten einer ständig zunehmenden Überwachung durch elektronische Systeme. In der heute existierenden Überwachungsära verschiebt Technologie die Macht weiter zu Gunsten des bereits mächtigen Staates und seiner Dienste.<sup>30</sup>

Auch die Schweiz steht vor der Frage, wie die Gewichtung der beiden essenziellen Werte Freiheit und Sicherheit künftig gestaltet werden soll. Beide werden in Art. 2 der Bundesverfassung als Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft genannt. Ihre gegenseitige Abhängigkeit tritt in Art. 10 BV (Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit) besonders klar hervor. Auch einige der laufenden Gesetzesrevisionen (siehe Kapitel 3) bewegen sich genau in diesem Spannungsfeld. Mehr Daten und mehr Überwachung müssen nicht einen sofortigen Verlust von Freiheit bedeuten – was aber nicht bedeutet, dass sie nie einen Verlust von Freiheit hervorrufen werden.<sup>31</sup> Insbesondere die präventiven Kompetenzen, welche im neuen Nachrichtendienstgesetz (NDG) vorgesehen sind, scheinen diesbezüglich problematisch, da mit diesen bereits die gefühlte Freiheit beeinträchtigt wird. Es braucht daher ein Höchstmass an Transparenz und Kontrolle.

**Diese erhöhte Sicherheit geht zulasten einer ständig zunehmenden Überwachung durch elektronische Systeme.**

29 IBM beschreibt dies folgendermassen: «To more effectively predict and prevent threats, government organizations must be capable of managing numerous data types and use advanced, real-time analytics designed to transform data into insights.» <http://www-01.ibm.com/software/data/bigdata/industry-government.html>.

30 Michael Mimoso, Bruce Schneier: *Technology Magnifies Power in Surveillance Era*, 09.04.2014, <https://www.schneier.com/news-180.html>.

31 Brönnimann, «Umkämpfte Einführung».

## 2.2 ANNEHMLICHKEIT VS. DATENSCHUTZ

Ohne Zweifel muss das Konzept des Datenschutzes in absehbarer Zukunft angepasst werden. Bestehende Datenschutzgesetze sind mit den modernen Informationstechnologien und der Lebensweise des «digitalen Bürgers» überfordert. Daten werden zur Währung und damit zur wertvollen Ressource.<sup>32</sup> Politik und Justiz gewährleisten lediglich das Selbstbestimmungsrecht über persönliche Daten. Der Entscheid, ob

### Vier von fünf Personen in den USA änderten zwischen Juni und November 2013 in den sozialen Medien die Privatsphäreneinstellungen ihre Nutzerkonten.

die Annehmlichkeit der modernen Technologie, welche wohl kaum ohne ein Mindestmass an Offenheit zu haben sein wird, oder die eigene Privatsphäre höher gewichtet wird, liegt letztlich beim Einzelnen. Die Signale als Folge der NSA-Affäre sind unterschiedlich: So kommt eine Umfrage zum Schluss, dass vier von fünf Personen in den USA zwischen Juni und November 2013 in den sozialen Medien die Privatsphäreneinstellungen ihrer Nutzerkonten geändert haben.<sup>33</sup> Ferner wird der Datenverkehr im Internet vermehrt verschlüsselt und die Skepsis gegenüber *Cloud*-Speicherlösungen ist gestiegen.<sup>34</sup> Auch der Wunsch nach weniger Abhängigkeit von amerikanischer Software und Hardware weist auf eine gestiegene Sensibilität hin.<sup>35</sup> Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass immer mehr Personen, zumindest kurzfristig, eine Sensibilität für die sicherheitsrelevanten Aspekte der Cyber-Thematik und wie Datensicherheit entwickeln.<sup>36</sup> Inwiefern dies einen langfristigen Trend darstellt, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Beim individuellen Umgang mit persönlichen Daten muss letztlich jede Person selbst entscheiden, wieviel Annehmlichkeiten sie sich durch die Verwendung moderner, datenbezogener Technologien

32 Michael Mimoso, *Bruce Schneier: Technology Magnifies Power in Surveillance Era*, 09.04.2014, <https://www.schneier.com/news-180.html>

33 «Snowden-Effekt»: Jugend achtet auf eigene Daten», in: *News.ch* (19.11.2013).

34 «Folgen der NSA-Affäre: Wie Snowden das Netz verändert hat», in: *Spiegel Online* (07.06.2014).

35 «Aigner warnt vor Abhängigkeit von US-Konzernen», in: *Die Welt* (12.07.2013).

36 Szvircsev Tresch / Wenger, *Sicherheit 2014*, 90.

«erkaufen» möchte. Wichtig ist, dass das Bewusstsein gestärkt wird, dass diese Dienstleistungen einen Preis haben, auch wenn dieser nicht mit einem Preisschild daherkommt.

### 2.3 KORRELATION VS. KAUSALITÄT

Einer der wichtigsten Vorteile von Big Data ist die Möglichkeit, Daten nach Mustern zu analysieren. Dadurch können Unternehmen wertvolle Informationen erlangen, um das Konsumverhalten ihrer Kunden zu analysieren, vorherzusagen oder gar zu steuern. Auch in der Politik und bei administrativen Entscheidungsprozessen stellt solches Wissen die Basis für Entscheidungsprozesse dar. Um den Nutzen von Big Data zu bestimmen, sollte jedoch zwischen Korrelation und Kausalität unterschieden werden. Eine Korrelation ist eine wechselseitige Beziehung zwischen zwei oder mehr Faktoren. Wird ein Faktor verändert, so beeinflusst dies auch den anderen. Zum Beispiel besteht eine Korrelation zwischen Bildungsgrad und Gesundheit, welche in der Regel durch die durchschnittliche Lebenserwartung in einer Gesellschaft angegeben wird.<sup>37</sup> Allerdings bedeutet Korrelation nicht Kausalität: Menschen leben nicht deswegen länger, weil sie gebildet sind.

In einer Diskussion über den Nutzen von Big Data in der politischen Praxis und seitens der Behörden ist die Unterscheidung zwischen Korrelation und Kausalität zentral. Wiederholt konnten Prognosen, die auf scheinbaren Kausalitäten beruhten, nicht halten, was sie versprochen. Als prominentestes Beispiel in diesem Zusammenhang wird immer wieder «Flu Trends» von Google genannt.<sup>38</sup> Daher muss eine Debatte darüber geführt werden, ob die Zusammenführung von kausal

37 David M. Cutler / Adriana Lleras-Muney, «Education and Health: Evaluating Theories and Evidence», in: Robert F. Schoeni et al. (Hrsg.) *Making Americans Healthier: Social and Economic Policy as Health Policy* (New York: Russell Sage Foundation, 2008), 10ff.

38 Als prominentestes Beispiel in diesem Zusammenhang wird immer wieder «Flu Trends» von Google genannt. Google «Flu Trends» versucht, basierend auf der Annahme, dass die Häufigkeit bestimmter Suchbegriffe Anhaltspunkte auf eine Grippeerkrankung gibt, Prognosen über anstehende Grippeerkrankungen geben zu können. Diese sollen sich bezüglich der Genauigkeit als auch im Hinblick auf die Vorwarnzeit besser sein als die offiziellen Daten der Behörden. Vgl. David Lazer / Ryan Kennedy / Gary King / Alessandro Vespignani, «The Parable of Google Flu: Traps in Big Data Analysis», in: *Science* Bd. 343 (2014).



nicht zusammenhängenden Daten bei der Lösung von sachlichen Problemen dienlich ist.

Sich über den Unterschied zwischen Korrelation und Kausalität bewusst zu werden, ist für politischen Entscheidungsträger in der Schweiz von grosser Bedeutung. Dies gilt, auch wenn die praktische Verwendung von Big Data durch die Behörden derzeit noch kein Thema ist. Big Data kann in vielen Bereichen sehr wertvolle Erkenntnisse beisteuern, ersetzt aber nicht eine wohlüberlegte Fragestellung und eine qualitative Auseinandersetzung mit den Ursachen und Gründen eines Problems.

## 2.4 VERTRAUEN VS. VERWERTBARKEIT

Bei der Verwendung von Big Data sind auch moralische Überlegungen relevant: Ist es beispielsweise vertretbar, dass eine (private, öffentliche

**Die Enthüllungen Snowdens erhöhten die Attraktivität der Schweiz als Datenbankanbieter und als Standort für Rechenzentren.**

oder nicht-staatliche) Organisation Daten von Menschen ohne konkreten Grund sammelt und weiterverwendet? Sollen Daten auch auf Vorrat gesammelt werden dürfen, wenn mit ihnen, zu-

mindest zum Zeitpunkt der Generierung und Abspeicherung, keine konkreten Fragen beantwortet oder Probleme gelöst werden können?

Die Snowden-Affäre hat gezeigt, in welchem Ausmass US-Regierungsstellen Daten sammeln, speichern und analysieren. Die Nutzung von Big Data wird seither von der Öffentlichkeit kritischer hinterfragt. Wegen der vergleichsweise strikten Datenschutzgesetze in der Schweiz haben die Enthüllungen Snowdens die Attraktivität der Schweiz als Datenbankanbieter und als Standort für Rechenzentren erhöht.<sup>39</sup> Verglichen mit den USA oder dem restlichen Europa finden Kunden in der Schweiz eine sicherere Alternative für *Cloud-Computing*-Leistungen.

Zudem scheint die Schweizer Regierung in Bezug auf Datenschutz und -nutzung als gutes Beispiel voranzugehen. Vertrauen und Transparenz, sowohl seitens der Anbieter als auch der Behörden, sind in diesem

39 Brigitte Strebler, «Die Schweiz, die Cloud und die Sicherheit», in: *Mediaplanet* (September 2013).

Bereich ein kostbares Gut und im internationalen Umfeld derzeit ein komparativer Vorteil. Im April 2014 lancierte die Schweizer Regierung das Pilotportal für offene Behördendaten der Schweiz als Teil der Open-Government-Data-Strategie Schweiz von 2014 bis 2018.<sup>40</sup> Zwar enthält das Portal zum jetzigen Zeitpunkt nicht alle Regierungsinformationen, doch es zielt darauf ab, der Öffentlichkeit Daten bereitzustellen, welche die Transparenz im politischen Prozess erhöhen und die politische Partizipation fördern soll. Damit soll in der Schweiz eine Kultur der offenen Regierungsdaten geschaffen werden. Die Einhaltung der Privatsphäre gilt dabei als Voraussetzung. Dieser offene und transparente Umgang mit Daten ist ein Schritt in die richtige Richtung.

### 3. DATENBEZOGENE DEBATTEN UND REVISIONSVORHABEN IN DER SCHWEIZ

Die NSA-Affäre löste politische Diskussionen aus, die für die Big Data-Debatte ebenfalls relevant sind. Eine Motion des Ständerats Paul Rechsteiner, welche in leicht abgeänderter Form von National- und Ständerat gegen den Willen des Bundesrates angenommen wurde, verlangte die Bildung einer Expertenkommission, welche sich in Hinblick auf technologische und politische Entwicklungen mit der Zukunft der Datenbearbeitung und der Datensicherheit auseinandersetzen soll.<sup>41</sup>

Eine Konsequenz aus der NSA-Affäre zog der Bundesrat anfangs 2014. So sollen zukünftig besonders kritische und zentrale Leistungen im Bereich der Telekom- und Informatikanlagen nur noch bei Schweizer Unternehmen eingekauft werden. Allerdings stehen nicht für alle benötigten Dienstleistungen Schweizer Anbieter zur Verfügung.<sup>42</sup> Ebenfalls wurde der Bundesanwaltschaft die Freigabe erteilt, im Zusammenhang mit der US-Geheimdienstaffäre wegen Spionage in der Schweiz zu ermitteln.<sup>43</sup> Zudem wurden verschiedene Departemente angewie-

40 *Was ist opendata.admin.ch?*, 16.09.2014, <http://www.opendata.admin.ch/de/about>.

41 Schweizer Parlament, *Motion zur Expertenkommission zur Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit*, 26.09.2013.

42 *NSA-Affäre: Bund schliesst ausländische IT-Anbieter (teilweise) aus*, 05.02.2014, <http://www.inside-it.ch/articles/35270>.

43 «NSA-Affäre: Bundesrat gibt grünes Licht für Strafverfahren», in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* (06.12.2013).

sen, die Sachlage zu klären und allenfalls notwendige Massnahmen vorzuschlagen.<sup>44</sup>

Zurzeit sind in der Schweiz diverse Gesetzesrevisionen in Arbeit, welche einerseits mit dem Datenschutz Berührungspunkte aufweisen, andererseits im Lichte der Snowden-Affäre eine neue Brisanz innehaben. Betroffen sind die Revisionen des Nachrichtengesetzes (NDG), des Bundesgesetzes zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) sowie des Datenschutzgesetzes (DSG). Die beiden ersten Revisionen streben eine Ausweitung der staatlichen Massnahmen und Möglichkeiten zur Überwachung an, mit deren Hilfe die zuständigen Dienste ihre Aufgaben besser wahrnehmen können sollen.

### 3.1 REVISION DES NACHRICHTENDIENSTGESETZES

Mit der Ausarbeitung des neuen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) hat der Bundesrat das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) bereits 2009 beauftragt. Damit sollen das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS) und das Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG) ersetzt werden. Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 30. Juni 2013 abgeschlossen.<sup>45</sup> Ein Entwurf wurde am 19. Februar 2014 publiziert – die parlamentarische Beratung ist im Gange.<sup>46</sup> Ziel ist es, den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) auf real existierende Bedrohungen im Cyber-Bereich, auf den Schutz des Wirtschafts- und Finanzplatzes Schweiz sowie gegen Spionage und Terrorismus auszurichten. Nebst organisatorischen Umstrukturierungen sind gemäss Art. 25 des neuen NDG auch neue inhaltliche, bewilligungspflichtige Informationsbeschaffungsmassnahmen vorgesehen:

*a.* Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs nach BÜPF; *b.* der Einsatz von Ortungsgeräten zur Feststellung des Standorts und der Bewegung von Personen oder Sachen; *c.* der Einsatz von Überwachungsgeräten [...];

44 «Bundesrat reagiert auf NSA-Affäre: VBS prüft Massnahmen», in: *NZZ* (20.09.2013).

45 *Ergebnisbericht zum Vernehmlassungsentwurf zum Nachrichtendienstgesetz (NDG)*, 22.10.2013.

46 *Nachrichtendienstgesetz*, <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/ndb/uebersicht.html>.

d. das Eindringen in Computersysteme und Computernetzwerke zur Informationsbeschaffung oder zur Störung fremder Informationsbeschaffung bei Angriffen auf kritische Infrastrukturen; e. das Durchsuchen von Räumlichkeiten [...].<sup>47</sup>

Befürworter argumentieren, dass die NSA-Affäre eindrucksvoll die Notwendigkeit eines verbesserten Nachrichtendienstes mit erweiterten Kompetenzen zum Schutz der Schweiz vor aktuellen Bedrohungen und Gefahren demonstriert hat.<sup>48</sup> Betont wird auch, dass damit keine flächendeckende Aufklärung und Überwachung betrieben wird und strenge rechtliche und politische Mechanismen die individuelle Freiheit schützen. Insgesamt wird jährlich mit zehn Fällen von präventiver Überwachung gerechnet, welche bei Terrorismus, Proliferation, Spionage und Gewaltextremismus sowie zur Wahrung wesentlicher Landesinteressen in besonderen Lagen, etwa dem Schutz kritischer Infrastrukturen, erlaubt wären.<sup>49</sup> Jüngste Ereignisse, beispielsweise im Zusammenhang mit aus Syrien in die Schweiz zurückkehrenden einheimischen Dschihadkämpfern, werden seitens der Befürworter als Rechtfertigung der Ausweitung der Überwachungsmöglichkeiten angeführt.<sup>50</sup> Gegner sehen in diesen Revisionsvorhaben hingegen eine starke Ausweitung der Überwachung und zweifeln die Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit einiger Aspekte an, darunter auch den Einsatz von Trojanern.<sup>51</sup>

Speziell der Einsatz von Trojanern wird – jenseits rechtlicher Probleme – aus folgenden Gründen oft kritisch betrachtet: *Erstens* stellt

47 Neues Nachrichtendienstgesetz (NDG), Art. 25.

48 Schweizer Parlament, *Die aktuell wichtigsten Geschäfte der Sicherheitspolitischen Kommissionen*, Juni 2014.

49 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), *Welche neuen «Werkzeuge» erhält der NDB mit dem neuen NDG?*, 16.09.2014.

50 [http://www.thomas-hurter.ch/phocadownloadpap/userupload/Publisher/2014-09-18\\_Mit%20Nachrichtendienstgesetz%20gegen%20IS.pdf](http://www.thomas-hurter.ch/phocadownloadpap/userupload/Publisher/2014-09-18_Mit%20Nachrichtendienstgesetz%20gegen%20IS.pdf).

51 *Dossier: Totalrevision BÜPF*, 18.01.2014, <https://www.digitale-gesellschaft.ch/2014/01/18/dossier-totalrevision-buepf>. Trojaner sind eine Kategorie von Schadsoftware, welche nebst ihrer eigentlichen Funktion noch weitere, dem Nutzer unbekannt Funktionen haben. Bei ihrer Ausführung werden oftmals Datenbestände und Passwörter ausspioniert und über die bestehende Internetverbindung weiterversendet, aber auch Systemkonfigurationen verändert oder gelöscht. «Trojaner», in: *Das grosse Online-Lexikon für Informationstechnologie* (16.09.2014), <http://www.itwissen.info/definition/lexikon/Trojaner-trojan.html>.

sich die Frage, wo staatliche Organe die Software beschaffen. *Zweitens* besteht die Gefahr, dass die durch die Schadsoftware entstandenen Sicherheitslücken auch von anderen Parteien ausgenutzt werden. *Drittens* besteht ein beträchtliches Missbrauchspotenzial seitens der Behörden, beispielsweise durch Möglichkeiten der Ausspähung, welche weit über den gesetzlichen Auftrag hinausgehen.<sup>52</sup> Insbesondere die Kritiker sehen sich in ihrer Meinung durch die NSA-Enthüllungen bestätigt und warnen vor den negativen Konsequenzen auf die Freiheitsrechte, welche eine Ausweitung präventiver Überwachungskompetenzen mit sich bringt.<sup>53</sup>

Es scheint deshalb aufgrund zunehmender Kritik am neuen NDG möglich, dass gegen das Gesetz das Referendum ergriffen wird – mitunter sicherlich auch deshalb, weil die Exzesse der US-Geheimdienste generell das Vertrauen in Nachrichtendienste untergraben haben. Zudem gehen die Möglichkeiten der präventiven Überwachung selbst Exponenten des bürgerlichen Lagers (Jungparteien) einen Schritt zu weit.<sup>54</sup>

### 3.2 REVISION DES BUNDESGESETZES ZUR ÜBERWACHUNG DES POST- UND FERNMELDEVERKEHRS

Im Falle der Revision des Bundesgesetzes zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs BÜPF gestaltet sich die Debatte ähnlich, wenn auch die Kritik milder ausfällt, da es um Strafverfolgung geht, womit das Vorhaben keine präventiven Massnahmen beinhaltet und damit auf weniger Skepsis stösst. Im Mai 2010 schickte der Bundesrat die Totalrevision dieses Bundesgesetzes in die Vernehmlassung, welche Ende November 2011 abgeschlossen war. Die Botschaft zum Bundesgesetz und der Entwurf wurden am 27. Februar 2013 veröffentlicht.<sup>55</sup> Als Grund für die Revision führt das EJPD die technischen Entwicklungen an, welche es mutmasslichen Straftätern mithilfe verschlüsselter Kommunikation und dem Internet zunehmend erleichtern, einer Überwachung

52 «CCC enttarnt Staatstrojaner», in: *Zeit Online* (08.10.2011).

53 Daniel Vischer, *Snowden und das neue Nachrichtendienstgesetz*, Juli 2013, <http://www.vimentis.ch/d/dialog/readarticle/snowden-und-das-neue-nachrichtendienstgesetz>.

54 «Kritik am Nachrichtendienstgesetz wächst: Neues Ungemach für Ueli Maurer», in: *NZZ* (13.06.2014).

55 <https://www.bj.admin.ch//bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/fernmeldeueberwachung.html>

durch die Strafverfolgungsbehörden zu entgehen. Dabei wird betont, dass es nicht um mehr, sondern um gezieltere Überwachung gehe.<sup>56</sup> Auch wenn die Befürworter betonen, dass es primär um eine klare gesetzliche Grundlage zum Einsatz von Informatikprogrammen seitens der Behörden geht, gibt es auch umstrittenere Aspekte.<sup>57</sup> So kritisieren Gegner, dass die Vorratsdatenspeicherung mit der Revision von 6 auf 12 Monate ausgedehnt wird, der Einsatz von Bundestrojanern und IMSI-Catcher<sup>58</sup> legalisiert und der Geltungsbereich, wie etwa auf WLANs in Wohngemeinschaften, unverhältnismässig ausgedehnt wird.<sup>59</sup> In der Konsequenz steht die Lancierung eines Referendums von verschiedenen Seiten zur Debatte.<sup>60</sup>

#### VORRATSDATENSPEICHERUNG IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Im Vergleich zu den umliegenden europäischen Staaten sieht die Schweizer Gesetzgebung weitgehende Befugnisse im Bereich der Speicherung von Daten vor. So müssen in der Schweiz die Telekomanbieter das Kommunikationsverhalten ihrer Kunden aufzeichnen (sogenannte Meta-Daten, darunter die Gesprächsdauer, wann, wie lange und wo ins Internet eingeloggt wurde, wem eine E-Mail oder SMS gesendet wurde sowie die Standortinformationen des Mobilgerätes). Diese «rückwirkende Überwachung» ist im Gesetz vorgesehen und verpflichtet die Anbieter gemäss Art. 15. BÜPF, die Daten für sechs Monate zu speichern. Auf Verlangen erhalten die Strafverfolgungsbehörden im Rahmen einer Untersuchung Zugang zu diesen Informationen. Im Rahmen der Revision des BÜPF soll diese Frist auf 12 Monate verdoppelt werden. Eine Beschwerde der Digitalen Gesellschaft Schweiz gegen die generelle Vorratsdatenspeicherung wurde vom Bund zurückgewiesen.<sup>61</sup>

Auch international gerät die Vorratsdatenspeicherung zunehmend unter Druck. Eine Richtlinie der EU zur Vorratsdatenspeicherung, die eine Speicherdauer zwischen 6 und 24 Monaten vorsah, war zwischen 2006 und 2014 in Kraft, ehe sie vom europäischen

56 Ebd.

57 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), *Überwachung des Fernmeldeverkehrs: Zeitgemässe und klare Rechtsgrundlage*, 27.02.2013.

58 Die «International Mobile Subscriber Identity» (IMSI) ist eine Benutzernummer, welche auf der Mobilfunkkarte jedes Mobiltelefons gespeichert ist. Mit einem solchen Empfängergerät («Catcher») kann diese Nummer ausgelesen und der Standort eines Mobiltelefons innerhalb einer Funkzelle eingegrenzt sowie die laufenden Telefonate eines Mobiltelefons abgehört werden.

59 *Breit abgestütztes Referendum gegen BÜPF-Revision*, 27.05.2014, <https://www.digitale-gesellschaft.ch/2014/05/27/breit-abgestuetztes-referendum-gegen-buepf-revision/#more-3280>.

60 Ebd.

61 «Bund weist Beschwerde gegen Vorratsdatenspeicherung ab», in: *NZZ* (01.07.2014).

Gerichtshof am 8. April 2014 für unzulässig erklärt wurde. Das Gericht beurteilte die Vorratsdatenspeicherung als «Eingriff von grossem Ausmass und besonderer Schwere in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten, der sich nicht auf das absolut Notwendige beschränkt». Zudem werde durch die Speicherung der Telefon- und Internetdaten und des Zugriffes darauf ohne das Wissen der Betroffenen ein Gefühl der ständigen Überwachung des Privatlebens hervorgerufen.<sup>62</sup> In Deutschland wurde die Umsetzung der umstrittenen EU-Richtlinie schon im Jahre 2010 durch das Bundesverfassungsgericht verhindert.<sup>63</sup>

Die politischen Reaktionen innerhalb der EU auf den Entscheid des EuGH fanden erstaunlicherweise bisher kaum Beachtung in der Schweizer Debatte. Rechtlich ist er ohnehin nicht bindend für die Schweiz als Nichtmitglied der EU. Die Befürworter betonen weiterhin, dass ein öffentliches Interesse an der Aufklärung von schweren Straftaten besteht, das diese Massnahme rechtfertigt.<sup>64</sup> Es bleibt abzuwarten, ob die veränderte internationale Sachlage einem allfälligen Referendum Aufwind verleiht.

### 3.3 DER DATENSCHUTZ IN DER SCHWEIZ UND BIG DATA

Während es bei den beiden obengenannten Gesetzesrevisionen hauptsächlich um die Mittel und Kompetenzen bei der Informationsbeschaffung geht, kann Big Data ebenso für den Datenschutz eine riesige Herausforderung darstellen und die Privatsphäre bedrohen. Bei eingehender Betrachtung der Terminologie des aktuellen Datenschutzgesetzes und der wesentlichen Elemente von Big Data treten erhebliche Diskrepanzen zutage.<sup>65</sup> *Erstens* sieht Art. 4 Abs. 4 DSG vor, dass die Datenbeschaffung und der Bearbeitungszweck erkennbar sein müssen; Big Data geht grundsätzlich von einer unbeschränkten Zahl von Datenquellen, Bearbeitungszwecken und Datenempfängern aus sowie einem oftmals unbekanntem Speicherort. Die Transparenz ist somit keinesfalls sichergestellt. *Zweitens* besagt Art. 4 Abs. 3 DSG, dass der Bearbeitungszweck bei der Beschaffung ersichtlich oder gesetzlich vorgeschrieben sein muss. Big Data hingegen ist gekennzeichnet von einer dynamischen Zweckbestimmung, keiner gesetzlichen Bearbeitungspflicht und eben auch durch die Analyse von verschiedensten Daten ausserhalb des

62 «Gegen die Vorratsdatenspeicherung: Europäischer Gerichtshof kippt Überwachung», in: *Netzwoche* (08.04.2014).

63 «Karlsruhe stoppt Vorratsdatenspeicherung: Merkel warnt vor einem Vakuum», in: *FAZ* (02.03.2010).

64 «Bund rechtfertigt Vorratsdatenspeicherung», in: *NZZ* (01.07.2014).

65 Vgl. *Erläuterungen zu Big Data*, <http://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00683/01169/index.html?lang=de>.

Beschaffungskontextes. Die Zweckbindung scheint insofern nicht erfüllt. *Drittens* besagt Art. 4 Abs. 2 DSGVO, dass die Bearbeitung geeignet, erforderlich und verhältnismässig sein muss. Dies steht in diametralem Widerspruch zum Wesenskern von Big Data, welches nach maximalen Datenbeständen strebt, da Masse über den Analyseerfolg entscheidet und Datensparsamkeit somit unerwünscht ist. Die Verhältnismässigkeit muss somit ebenfalls angezweifelt werden. *Viertens* verlangt Art. 4 Abs. 5 DSGVO, dass bei der Bearbeitung von Personendaten die Einwilligung der betroffenen Personen erforderlich ist und dass diese Einwilligung erst nach angemessener Information wissentlich und somit freiwillig erfolgt. Bei besonders schützenswerten Personendaten muss die Einwilligung zudem ausdrücklich erfolgen. Inwiefern diese Vorgehensweise bei der Verwendung von Big Data realisierbar ist, bleibt offen. Zudem ist der Umfang der Bearbeitung unklar, die Bearbeitungsparameter sind dynamisch, und der Nutzer sehr wahrscheinlich überfordert. Eine Einwilligung einzuholen, scheint deshalb schwierig zu sein. Inwiefern die Anonymisierung der Daten dies zu entkräften vermag, bleibt fraglich, da diverse Beispiele zeigen, dass anonymisierte Daten oder Meta-Daten durchaus Rückschlüsse auf die Person und ihre Präferenzen zulassen.<sup>66</sup>

**Anonymisierte Daten  
oder Meta-Daten lassen  
durchaus Rückschlüsse  
auf die Person und ihre  
Präferenzen zu.**

Die zunehmende Benutzung von Big Data ist ein Fakt. Dass somit eine grundlegende Überprüfung und allfällige Überarbeitung des Datenschutzgesetzes notwendig ist, wurde seitens der Behörden erkannt.<sup>67</sup> Basierend auf einer Evaluation des Datenschutzgesetzes beauftragte der Bundesrat am 9. Dezember 2011 das EJPD, gesetzgeberische Massnahmen zur Stärkung des Datenschutzes zu prüfen. Bis Ende 2014 sollen dem Bundesrat durch eine Expertengruppe erarbeitete Massnahmen unterbreitet werden.<sup>68</sup>

66 Vgl. *Big Data und Datenschutzrecht: Einführung, Übersicht und Webinar*, <http://www.tho-maschelbing.com/de/big-data-datenschutzrecht-einfuehrung-uebersicht-webinar>.

67 *Bundesrat will Datenschutz stärken und an technologische Entwicklung anpassen*, 15.12.2011, <http://br-news.ch/bundesrat-will-datenschutz-starken-und-an-technologische-entwicklung-anpassen>.

68 <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/datenschutzstaerkung.html>



## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Innovative Technologien haben oft weitreichende gesellschaftliche Folgen. Das Thema Big Data ist ein gutes Beispiel dafür. Eine Reihe von Massnahmen zum Schutz des Bürgers und zur Regulierung der Datensammlung, -speicherung und -verwendung erscheinen daher angemessen. Anzustreben ist ein Umgang mit Daten, der auf Transparenz in der gesamten Datenverarbeitungskette gegenüber deren Eigentümern basiert. Ferner werden funktionierende Kontrollmechanismen benötigt, welche die datenbearbeitenden Instanzen für den Umgang und den Schutz der Daten verantwortlich machen. Beispielsweise sollte ein Unternehmen, welches seine Pflichten im Umgang mit Daten verletzt, auch rechtliche Konsequenzen davontragen. Verschiedene Vorschläge wurden in dieser Hinsicht schon unterbreitet.<sup>69</sup> Drei Aspekte, die allesamt auf einem klassischen Verständnis von Eigentum basieren, stehen bei der aktuellen Debatte um einen «New Deal on Data» im Vordergrund: *Erstens* das Recht auf den Besitz von Daten. Firmen sollten eine Art (anonymes) Benutzerkonto führen, wo diese Daten gespeichert, aber auch jederzeit wieder durch den Besitzer gelöscht werden können. *Zweitens* muss der Besitzer die vollständige Kontrolle über die Verwendung der Daten haben. Sollte der Dateninhaber mit der Verwendung und/oder Handhabung der Daten nicht einverstanden sein, müsste er sie unwiderruflich löschen können. Die Zurverfügungstellung der Daten ist ein bewusster Entscheid des Inhabers. *Drittens* hat jeder Benutzer die Hoheit über seine Daten. Es ist allein seine Entscheidung, wem und für was er seine Daten zur Verfügung stellt und wann er sie abziehen und ganz löschen möchte. Diese drei Forderungen stellen das Mindestmass eines erforderlichen neuen Ansatzes zum Umgang mit Daten dar. Zugleich muss die Verwendung von grossen, anonymen Datensätzen möglich bleiben, um die Vorteile durch die Analyse solcher Datensätze zum Wohle der Allgemeinheit zu nutzen.

Um diese Veränderungen herbeizuführen, braucht es aber sowohl den Willen auf der Ebene politischer Entscheidungsträger als auch ein Umdenken seitens der Bürger. In der Schweiz sind die Reaktionen auf

69 Alex Pentland, «Reality Mining of Mobile Communications: Toward a New Deal on Data», in: *The Global Information Technology Report 2008–2009: Mobility in a Networked World* (New York: Springer, 2009), 75–80.

den NSA-Skandal gemäss Hanspeter Thür, dem eidgenössischen Datenschutzbeauftragten, allerdings noch immer milde gemessen am Ausmass der Überwachung: «Was hingegen weiterhin erstaunt, ist die grosse Indifferenz, mit der Bürger und Politiker den Skandal ertragen.»<sup>70</sup>

Ein grösseres gesellschaftliches Interesse an der Thematik wäre angebracht. Alles deutet darauf hin, dass nicht nur der Schweizer Staat und die Schweizer Wirtschaft betroffen sind, sondern auch

**Es gibt bis anhin wenig Anhaltspunkte, welche auf ein verändertes gesellschaftliches Verhalten im Umgang mit persönlichen Daten hinweisen.**

die Bürger direkt. Laut Thür sei es naiv zu glauben, wer nichts zu verbergen habe, habe nichts zu befürchten.<sup>71</sup> Trotzdem dominiert unter den Schweizerinnen und Schweizern die Apathie. Es mag zu früh sein, doch gibt es bis anhin wenig Anhaltspunkte, welche auf ein verändertes gesellschaftliches Verhalten im Umgang mit persönlichen Daten hinweisen. Gemäss Bruce Schneier, einem amerikanischen Kryptologen und selbst ein grosser Kritiker der Geheimdienste, ist jedoch genau dies der entscheidende Faktor. Solange die Menschen ihr Verhalten im Internet und ihren Umgang mit persönlichen Daten nicht ändern, werden auch die Geheimdienste und Unternehmen ihr Bestreben nach einer möglichst umfassenden Datensammlung nicht einstellen.<sup>72</sup> Deshalb bedarf es vor allem eines gesellschaftlichen Umdenkens, welches erlaubt, den Nutzen heutiger Technologien einzuordnen, aber auch für die Gefahren sensibilisiert zu sein. Ferner braucht es einen offenen Dialog über die Grenzen des Strebens nach Sicherheit zulasten der Freiheit und umgekehrt.

Big Data hat das Potenzial, in vielen Bereichen einen grossen Fortschritt zu ermöglichen. Zugleich ist das Missbrauchspotential beträchtlich. Es wäre deshalb sinnvoll, die bereits heute bestehenden Defizite im Hinblick auf die noch komplexeren Herausforderungen für den Datenschutz und den Umgang mit Daten anzugehen. Bei sämtlichen Abwägungen muss dabei der Schutz der Privatsphäre als zentraler Bestandteil der Rechte eines jeden Bürgers und als unantastbares Element

70 Thür, «Auch du bist verdächtig».

71 Ebd.

72 «Überwachung total: Die Auslöschung der Freiheit», in: *Tages-Anzeiger* (20.01.2014).

bestehen. Bis anhin sind seitens Schweizer Unternehmen keine groben Missbrauchsfälle bekannt, und die Thematik liegt für Schweizer Behörden, mit Ausnahme der obgenannten Fälle der geplanten Gesetzesrevisionen, noch in der Zukunft. Der globale Charakter der Informationsgesellschaft lässt allerdings eine auf Staatsgrenzen beschränkte Betrachtungsweise als kurzfristig erscheinen. Zukunftsorientierte Konzepte im Hinblick auf die rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen im Umgang mit Daten, dem Datenschutz und der Privatsphäre müssen deshalb vor allem auch auf internationaler Ebene angegangen werden.

Grundsätzlich hat die Snowden-Zäsur auch in der Schweiz zu einer gewissen Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit und politischer Kreise geführt. Diesen Diskurs gilt es zu intensivieren. Dabei sollte ein Mittelweg zwischen der Festigung der inneren und äusseren Sicherheit einerseits und der Wahrung der Bürgerrechte andererseits als Orientierung dienen.

**INTERVIEW**



## «VERTEIDIGUNG UND UNTERSTÜTZUNG ZIVILER BEHÖRDEN SIND KEIN WIDERSPRUCH»

*Interview mit Cda André Blattmann  
zur Weiterentwicklung der Armee*



*Herr Korpskommandant, Anfang September 2014 wurde die Botschaft zur Weiterentwicklung der Armee (WEA) verabschiedet. Ein Reformprozess, der 2010 mit dem Sicherheitspolitischen Bericht und dem Armeebericht angestoßen wurde, ist nun in der parlamentarischen Beratung. Was sind für Sie die wichtigsten Neuerungen der WEA?*

**Armeechef André Blattmann:** Wir machen mehrere Fortschritte. Vor allem wird die Bereitschaft erhöht, indem wir die Mobilmachung wieder einführen. Wir können dadurch rascher auf Ereignisse reagieren. Zudem verbessern wir die Ausbildung, indem jeder wieder eine komplette Rekrutenschule absolviert und Kader ihren zuletzt erworbenen Grad vollständig abverdienen. Ferner werden Einsatzverbände wieder vollständig ausgerüstet. Wir haben so viele Truppen, wie wir auch ausrüsten können. Das ist also eine ehrliche Lösung. Weniger prominent, aber auch wichtig ist die Regionalisierung. Wir üben dort, wo wir Truppen allenfalls einsetzen würden.

*Die wieder eingeführte «Mobilmachung» tönt nach einem Schritt zurück in die Zeit der Weltkriege oder in den Kalten Krieg. Oder gilt die erhöhte Bereitschaft nur für subsidiäre Aufgaben?*

Es ist eine Reaktion auf die Gegebenheiten. Die aktuellen Konflikte bestätigen: Entweder kann man schnell reagieren, oder man kommt zu spät. Wenn die Armee auf eine Terrorbedrohung oder auf eine Naturkatastrophe reagieren soll, muss sie rasch Leute aufbieten können. Man kann dann nicht Wochen warten. Das muss innert Stunden und Tagen geschehen, und das ist mit der WEA möglich.

*Das Wort «Mobilmachung» weckt aber historische Geister – absichtlich?*

Das haben wir lange diskutiert. Ich war früher Generalstaboffizier Mobilmachung der Zürcher Felddivision 6. Alle Leute, die irgendwann

**«Wer gegen die Mobilmachung ist, nimmt die Sicherheit des Landes nicht ernst.»**

einmal mit dem Militär zu tun hatten, wissen nun, was in der WEA damit gemeint ist. Wer gegen die Mobilmachung ist, nimmt die Sicher-

heit des Landes nicht ernst. Aber wer Mobilmachung versteht, der weiss, dass die Soldaten nun wieder schneller kommen, das ein Teil des Materials dezentral bereit liegt und man weiss, wohin man im Ernstfall gehen muss.

*Worin unterscheidet sich die weiterentwickelte Armee von der Armee XXI?*

Mit der Armee XXI hatte man ein Gebilde, das mit den sich ständig ändernden Vorgaben gar nicht umgesetzt werden konnte. Jetzt können wir klar sagen: Wir haben ein Leistungsprofil vor Augen, das wir abdecken wollen und können und das auf die heutige Welt ausgerichtet ist. Das scheint mir eine ehrliche Lösung.

*Auf welche hauptsächlichen Bedrohungen und Gefahren wird die Armee ausgerichtet?*

Die Risiken und Bedrohungen sind im Armeebereich in Kapitel 4 abgebildet, der Bericht wurde 2011 zu Kenntnis genommen. Nach den internationalen Grossereignissen der letzten Jahre mussten wir uns fragen: Ist das immer noch aktuell? Wir kamen zum Schluss: Ja, die Bedrohungsanalyse stimmt noch immer. Katastrophen, Ereignisse im Ausland mit möglichen Auswirkungen auf die Schweiz, aber allenfalls auch einen bewaffneten Angriff muss man parieren können, man muss auf die Verwundbarkeit der Schweiz – auch im Cyberbereich – reagieren können. Das sieht man ganz konkret im Leistungsprofil der Armee.

*2014 gab es unerwartete Krisen und Konflikte: Was sind für die Schweizer Armee die wichtigsten Rückschlüsse aus der Ukraine-Krise mit der hybriden Kriegsführung Russlands, dem Vormarsch der Dschihadisten vom Islamischen Staat (IS) im Irak und dem Ebola-Ausbruch in Westafrika?*

Die wichtigste Erkenntnis ist: Man weiss nicht, was in der Zukunft passieren wird. Wir waren alle überrascht von den Vorgängen in der Ukraine, obwohl man eigentlich nicht hätte überrascht werden dürfen. Im Irak und in Syrien war ein Vakuum vorhanden, das jetzt gefüllt wird. Und bei Ebola sieht man: Sobald eine humanitäre Krise ausbricht, können nur noch Armeen reagieren. Kurzum: es sind drei Bereiche, über die viele gesagt haben, dafür braucht es keine Armee mehr, aber jetzt werden überall Armeen zu Hilfe gerufen.

*Was sind für Sie die Lektionen aus der Krim-Annexion?*

Besonders ist der Umstand, dass Russland auf der Krim legitim vor Ort war, und zwar in der Marinebasis Sewastopol.

Die Verbindungen der ukrainischen Streitkräfte auf der Krim zum Festland, zu Kiew, wurden gekappt, durch russisch sprechende Sonderoperationskräfte ohne militärische Erkennungsmerkmale wurde die ukrainische Armee auf der Krim isoliert, und das Thema war erledigt. Die Operation auf der Krim wurde durch Cyberattacken vorbereitet und durch Informationsdominanz in den Medien begleitet. Das ist der moderne Krieg. Im Gazastreifen war es gemäss Medienberichten übrigens ganz ähnlich, es ging um kritische Infrastruktur: Waffenfabriken und Tunneleingänge. Bei dem IS standen Banken und Ölraffinerien im Fokus.

**«Wenn man sich nicht selbst verteidigen kann, wird man zum Spielball der anderen.»**

*Was bedeutet diese moderne, hybride Kriegsführung für die Schweiz?*

Erstens, und am Wichtigsten: Wenn man sich nicht selbst verteidigen kann, wird man zum Spielball der anderen. Das sah man 2014 bei IS, aber auch auf der Krim und in der Ukraine. Wenn man erst dann Leute zu rekrutieren beginnt und die Wehrpflicht wieder einführt, kommt man schlicht zu spät. Man muss also bereit sein. Für die Schweiz abgeleitet heisst das: Wir machen mit der WEA genau das Richtige. Die Bereitschaft ist wichtig. An zweiter Stelle steht der Schutz kritischer Infrastrukturen. Wenn ein Gegner präventiv unsere Rechenzentren lahmlegt, dann müssen wir nicht mehr weiterdiskutieren.



*Dass kritische Infrastrukturen schützenswert sind, ist aber nicht neu...*  
Natürlich nicht, das erwähne ich seit vielen Jahren in meinen Vorträgen.

*Was sind dann die neuen Erkenntnisse aus der Ukraine-Krise für die Schweizer Armee?*

Neu ist, dass auch in Europa immer noch militärische Mittel zur Durchsetzung einer politischen Absicht eingesetzt werden. Damit hat niemand mehr wirklich gerechnet. Wir sagten zwar immer, wir können das nicht ganz ausschliessen. Aber jetzt ist dieser Fall viel rascher eingetreten, als wir es selbst je befürchtet hatten.

*Und was bedeutet dies konkret für die Schweiz?*

Solange militärische Potenziale vorhanden sind, können auch wir darauf nicht verzichten, wenn wir verteidigungsfähig sein wollen. Wir müssen nicht nur den Schutzauftrag wahrnehmen, sondern auch den herkömmlichen Verteidigungsauftrag.

*Und was ist aus der Herausforderung durch den IS relevant für die Schweizer Armee? Wie wäre die Schweizer Armee zum Beispiel konkret involviert, wenn ein aus Syrien in die Schweiz zurückkehrender Dschihadkämpfer hier einen Terroranschlag ausüben würde?*

Zuerst kommen die zivilen Kräfte zum Einsatz. Die Armee ist in der Schweiz eine Sicherheitsreserve. Für die Sicherheit sind die Kantone zuständig. Die Armee steht also nicht in der ersten Reihe. Wenn ein Terrorakt aber kein einzelnes Phänomen wäre, sondern zu einer flächendeckenden Terrorbedrohung würde, dann müssten wir unsere kritische Infrastruktur schützen. Dann müsste die Armee eingesetzt werden, denn die Polizei ist quantitativ nicht für ausserordentliche Lagen vorgesehen. Nicht weil sie das nicht will, sondern einfach weil die Mittel dafür nicht vorhanden sind.

*Wäre auch denkbar, dass die Armee nach einem dschihadistischen Terrorakt Schweizer Muslime vor Racheakten der Bevölkerung schützen müsste?*

Nein. Gerade der Personenschutz ist ausdrücklich eine Sache der Polizei. Da wäre das Militär nicht das richtige Mittel, denn das Militär hat von der Eskalation her nicht dieselben Abstufungen wie das richtigerweise die Polizei hat.

*Die Polizei stiesse aber womöglich schnell an ihre Grenzen?*

Ja, aber die WEA verbessert die Situation insofern, als pro Territorialregion ein Militärpolizei-Bataillon vorgesehen ist. Mit diesen Militärpolizisten können wir eine zum Teil gleiche oder zumindest ähnliche Ausbildung wie bei der zivilen Polizei durchführen. Man kann ihnen die Verhältnismässigkeit, die so wichtig ist, ebenfalls vermitteln. Nichtsdestotrotz bin ich sehr zurückhaltend: Auf keinen Fall würde ich die Armee gegen unsere eigene Bevölkerung einsetzen.

**«Auf keinen Fall würde ich die Armee gegen unsere eigene Bevölkerung einsetzen.»**

*Wenn Sie als Armeechef wünschen dürften: Was sind die militärischen Bedürfnisse der Schweiz?*

Die Bedürfnisse stehen im Armeebericht in Kapitel 5, wo das Leistungsprofil beschrieben ist. Wir decken die drei verfassungsmässigen Aufträge ab: Verteidigung; Unterstützung ziviler Behörden; Friedensförderung. Da habe ich nichts zu wünschen. Das gilt es umzusetzen, und zwar auf die heutige Welt bezogen. Einfach gesagt: Die Schweizer Armee muss kämpfen, schützen und helfen können.

*Ist die Armee heute bereit und gut aufgestellt für diese drei Aufgaben?*

Mit der WEA werden wir besser aufgestellt sein, weil das Leistungsprofil noch konkreter und klarer definiert, was wir zu tun haben. Vor allem wird die Armee besser mobilisierbar sein.

*Der dreiteilige Armeeauftrag bleibt bestehen, wobei der Akzent verstärkt auf subsidiäre Einsätze gelegt wird. Was bedeutet Verteidigung im 21. Jahrhundert konkret?*

Wir können Sicherheit erbringen, auch wenn wir dies im Rahmen der Unterstützung der zivilen Behörden machen. Verteidigung und subsidiäre Einsätze sind kein Widerspruch. Wenn wir die kritische Infrastruktur schützen, aber die Polizei dafür zu wenig Mittel hat, dann ist das nichts anderes als Schutz und Verteidigung. Wir haben damit eine Verschiebung weg vom einen Auftrag der Armee – Verteidigung – hin zum anderen, der Unterstützung ziviler Behörden. Aber es geht beide Male um Sicherheit. Deshalb ist das nur punkto Zuständigkeit

eine Verschiebung, nicht aber betreffend der Wirkung, die wir erbringen. Das ist aus meiner Sicht ein ganz zentraler Punkt, um die WEA zu verstehen.

*Wenn Verteidigung und subsidiäre Unterstützung nicht separate Aufgaben sind, sondern zusammengehören, besteht da nicht die Gefahr des Eindrucks einer Militarisierung der Inneren Sicherheit?*

Nein. Schauen Sie: Alles, was unsere Armee im Zweiten Weltkrieg gemacht hat, geschah in der Schweiz. Alles, was unsere Armee im Kalten Krieg gemacht hat, geschah in der Schweiz. Keinem Menschen kam damals in den Sinn, die Armee kümmere sich dabei um die Innere Sicherheit. Die Frage ist vielmehr: Gegen wen sind wir im Einsatz? Ob das Bewaffnete sind oder Terroristen, es ist eng mit der Äusseren Sicherheit verknüpft, aber es findet im Inneren statt. Da ist die Armee zuständig, aber immer im Auftrag der zivilen Behörden.

*Dass der Verteidigungsauftrag mit der WEA vernachlässigt beziehungsweise in den Hintergrund gedrängt werde, diese Kritik teilen Sie also nicht?*

Nein, diese Kritik ist ausdrücklich falsch. Der Bundesrat hat 2008 den Auftrag gegeben zu einer Verschiebung hin zu wahrscheinlichen Einsätzen. Der wahrscheinliche Einsatz ist meines Erachtens allenfalls immer noch mit Kampf verbunden. Dann muss die Armee sich durchsetzen können. Darum müssen wir auch die Armee der Zukunft dementsprechend ausrüsten. Das hat also nichts damit zu tun, ob wir verteidigen können oder nicht, sondern mit der Frage: Wie haben wir die Leistung zu erbringen? Und was heisst Verteidigung heute?

*Wenn ich Sie richtig verstehe, rechtfertigt Russlands hybride Kriegsführung in der Ukraine die Akzentuierung der WEA bei den subsidiären Aufgaben?*

Das Krim-Szenario lässt sich tatsächlich sehr gut auf die Schweiz übertragen: Unsere Infanterie schützt die kritische Infrastruktur und mit den mechanisierten Brigaden sind wir bereit, einzugreifen und den Gegner vernichten, wenn es denn nötig sein sollte. Das hat sehr viel mit Verteidigung zu tun. Wir sind also wirklich modern aufgestellt. Ich kenne keine ernst zu nehmende Person mehr, die davon ausgeht, dass im Luchental oder anderswo eine Panzerschlacht stattfinden wird. Ich wüsste nicht einmal, woher diese Panzer überhaupt kommen sollten. Dass man

sich hingegen mit robusten Mitteln in der Agglomeration durchsetzen muss und dazu auch Panzer braucht, das glaube ich sehr wohl.

*Die Krim-Krise eignet sich also, um den Fokus auf subsidiäre Einsätze als logische Entwicklung zu beschreiben?*

Ich glaube, dass man an diesem Beispiel sehr gut erklären kann, dass der Übergang zwischen der Unterstützung ziviler Behörden und herkömmlicher Verteidigung fließend ist. Wir sind heute sicher besser aufgestellt, weil wir mit der Infanterie genau das üben.

*Was sagen Sie zur Kritik, die Armee sei ungeeignet für Polizeiaufgaben und die sicherheitspolitischen Lücken sollten besser durch eine Aufstockung der Polizei geschlossen werden?*

Wenn es in der Schweiz mehr Polizisten gäbe, hätte ich überhaupt nichts dagegen. Man wird die Armee damit aber nicht ersetzen können. Wenn wir davon ausgehen, dass wir mit der WEA die Armee halbieren und künftig nur noch 100 000 Soldaten haben, dann nehme ich nicht an, dass wir dafür 100 000 zusätzliche Polizisten haben werden, die liessen sich nämlich weder finanzieren noch einsetzen. Wir machen aber auch nicht das Gleiche. Armee und Polizei ergänzen sich. Wir rücken dann ein, wenn die Zivilen es verlangen. Das scheint mir ein sehr pragmatischer und effizienter Weg zu sein.

*Inwiefern sind subsidiäre Einsätze bei der Truppe anerkannt als zentrale Armeeaufgabe?*

Ich glaube, dass auch unsere Truppen wissen: Die Armee muss bereit sein zu kämpfen. Das muss geübt werden. Dafür haben wir Gefechts-Ausbildungszentren wie etwa in Walenstadt-Luziensteig. Dieses Zentrum ist etwas vom Besten, was es derzeit in ganz Europa gibt. Unsere Soldaten, davon bin ich überzeugt, verstehen die Wichtigkeit ihres Tuns.

*Die WEA-Botschaft hält am Ziel fest, die internationale Friedensförderung qualitativ und quantitativ auszubauen. Was für Beiträge, ausserhalb von Swisscoy auf dem Westbalkan, sind realistischerweise künftig zu erwarten?*

Es geht darum, dass die Armee im Sinne einer Aufrechterhaltung unserer Bereitschaft vorbereitet ist, falls es zu einem Einsatz kommt. Im konkreten Fall eines Ereignisses entscheidet dann das Parlament über

einen Armeeeinsatz im Ausland. Der aktuell geplante Einsatz zur Bekämpfung von Ebola in Westafrika ist ein gutes Beispiel: Die Armee muss die Unterstützung prüfen. Die Amerikaner wollen 4000 Mann an einen Ort schicken, an dem gemäss Medienberichten nur noch wenige Hilfsorganisationen präsent sind. Die Schweiz wurde angefragt, ob wir für logistische Transportleistungen Helikopter schicken könnten. Wir waren gerade vor Ort und werten nun die Erkenntnisse aus. Man kann also sagen: Das wäre ein wichtiger humanitärer Beitrag der Schweiz, der auch mit Sicherheit zu tun hat, mit Menschlicher Sicherheit. Wir sind selbstverständlich bereit dazu, wenn Bund und Parlament das wollen.

*In der WEA-Botschaft sind 4–6 Hubschrauber mit 40–50 Personen für Friedenseinsätze erwähnt. War das Ebola-Szenario da bereits angedacht? Und kann die Schweizer Armee beziehungsweise ihr Material in Westafrika aufgrund der klimatischen Verhältnisse überhaupt eingesetzt werden?*

Das ist wirklich Neuland für uns. Da braucht man einen starken Partner, so wie wir die Deutschen oder Österreicher im Kosovo haben. Ich finde es zudem richtig und gut, wenn man sich bei den Auslandseinsätzen auf

**«Es gibt nicht so viele Einsatzmöglichkeiten für die Schweizer Armee im Ausland.»**

einen bestimmten Aspekt konzentriert. Hubschrauber sind auf der ganzen Welt Mangelware. Die Schweizer Luftwaffe und die Schweizer Piloten haben einen hervorragenden Ruf.

Wenn ich mit deutschen oder österreichischen Kollegen über unsere Helikopterpiloten im Kosovo spreche, mit denen sie unterwegs waren, dann sind sie voll des Lobes für das, was die Schweiz macht. Machen wir also, was wir besonders gut können. Infanteriebataillone gibt es viele auf der Welt. Aber Hubschrauber für Friedenseinsätze nur wenige. Also füllen wir doch diese Nische.

*Klimatisch haben Sie keine Bedenken? Das sind doch ganz andere Verhältnisse als in der Schweiz oder im Kosovo?*

In Westafrika herrschen hohe Temperaturen und auch die Luftfeuchtigkeit spielt eine Rolle, deshalb wird keine so hohe Zuladung in den Helikoptern möglich sein. Das ist aber bereits integriert im Erkundungsergebnis. Man muss überlegen, ob man bei einer nächsten Heli-

kopterbeschaffung die möglichen Auslandseinsätze stärker berücksichtigen sollte.

*Wäre auch ein UNO-Einsatz im Libanon denkbar, um westliche Mächte für andere Missionen zu entlasten, oder eine Aufgabe im Rahmen der OSZE-Grenzbeobachtungsmission? Machen Sie sich als Armeechef Gedanken zu möglichen Einsatzorten der Schweizer Armee im Ausland?*

Das ist eine rein politische Beurteilung. Es braucht einen Bezug zur Sicherheit der Schweiz. Auch die Neutralität spielt eine wichtige Rolle. Besteht ein UNO- oder ein OSZE-Mandat, dann kann man darüber reden. Als es 2009 am Horn von Afrika darum ging, Piraten zu bekämpfen, ging es nur um acht Soldaten und trotzdem gab es eine hitzige politische Diskussion. Vielleicht wäre dies heute anders. Aber das zeigt, dass es nicht so viele Einsatzmöglichkeiten für die Schweizer Armee im Ausland gibt. Denn sobald es robust wird im Sinne von Friedensdurchsetzung, *Peace-Enforcement*, ist man in der Schweiz zurückhaltend. Das hat die Armee zu akzeptieren.

*Sind die Nischenbeiträge der Schweiz bei Auslandmissionen womöglich eine Art Trend, dem nun auch interventionsmüde westliche Staaten folgen?*

Viele andere Staaten sind jetzt zwar nicht mehr gleich stark engagiert in Irak oder Afghanistan, haben aber mit ihren Berufsarmeen durchaus Kapazitäten und Kompetenzen, um robust an einem Ort eingesetzt werden zu können. Was die Schweiz daneben anbieten kann, ist gefragt. Wir erbringen auch Leistungen im humanitären Bereich, die hoch geschätzt werden.

*Die WEA stösst wie erwartet bereits auf Kritik: Den einen ist die Armee zu gross und zu teuer, anderen zu klein und zu billig. Ist die WEA mehr als typisch schweizerischer Kompromiss?*

Ich möchte betonen: Die WEA bedeutet einen wirklich enormen Fortschritt und ganz klar eine Verbesserung gegenüber der heutigen Situation. Ich finde es wichtig, dass die Botschaft als Resultat einer fünfjährigen Diskussion angesehen wird. Das Parlament hat im September 2011 den Armeebericht zu Kenntnis genommen. Wir haben dem Parlament eine Mängelliste unterbreitet und können jetzt sagen, was wir davon mit der WEA bereinigen können. Das Parlament wird entscheiden und die

Armee hat anschliessend umzusetzen. Wenn ich zurzeit die WEA in Vorträgen erkläre, dann sagen die Leute, dass das Sinn mache Das heisst also: Wir müssen mehr und besser informieren.

*Über die WEA hinaus gedacht, weil es gerade ein Prozess ist, der bereits vor Jahren angestossen wurde: Ist die Schweizer Armee bereit für moderne hybride Kriege und Cyber-Kriegsführung?*

Ja, das würde ich meinen, obwohl noch Handlungsbedarf besteht. Wir sind aber im internationalen Vergleich durchaus gut unterwegs und mit der WEA dann noch besser. Im Armeebericht sind alle modernen Risiken angesprochen und wir müssen diesen gerecht werden. Es gibt punkto Cyber zwei Komponenten: Den Eigenschutz und die Auswirkungen. Wenn in der Schweiz flächendeckend etwas passiert wie etwa ein Blackout, ausgelöst durch eine Cyberattacke, dann wird man relativ schnell die Armee zu Hilfe rufen. Dabei müssen wir die Infrastruktur der Armee gegen Cyberattacken schützen. Sonst kommen wir gar nicht zum Einsatz. Es gibt kein wesentliches militärisches System mehr ohne Informatikkomponenten. Diese Komponenten muss man also schützen. Beim Cyber-Schutz unterscheide ich drei Themen: Erstens Hard- und Software. Diese muss so gut konzipiert sein, dass wir möglichst früh erkennen, wenn ein Angriff stattfindet. Zweitens müssen wir auch unsere Infrastruktur härten. Wir bauen gerade für relativ viel Geld ein schweizweites Glasfasernetz. Wir wollen die Führung schweizweit über Glasfaserkabel mit den Kantonen zusammen gewährleisten. Damit haben wir ein eigenes Netz und sind somit weniger angreifbar.

*Und drittens?*

Das Verhalten der Menschen. Der Umgang mit USB-Sticks und Laptops muss viel bewusster sein, damit keine Viren in unser Netz eindringen können. Diesbezüglich sind die Schweizer generell sehr blauäugig. Das ist für mich eines der ganz grossen Risikos.

*Hat die Zäsur der Snowden-Affäre und NSA-Enthüllungen im Sommer 2013 die Sensibilität geweckt, gerade auch bezüglich Abhängigkeit von US-Technologie und generell Schutz der Privatsphäre?*

Ja. Wir achten zum Beispiel darauf, dass die Verschlüsselungsgeräte aus der Schweiz stammen. Schweizer Produkte helfen die Verletzlichkeit zu

reduzieren. Wenn Sie sich an den Stuxnet-Zwischenfall in Irans Atomprogramm erinnern: Das ist zwar schon ein paar Jahre her. Aber das hat uns aufgerüttelt. Die Armee entschied damals: Man darf nicht so leicht an unsere Systeme herankommen und diese manipulieren können. Man lernt also auch aus solchen Ereignissen.

*Sie erwähnten vorher Handlungsbedarf im Cyberbereich. Was sollte noch verbessert werden?*

Einerseits die Information und das Verhalten der Leute. Das hat mit Aufklärung zu tun, denn vieles geschieht ohne böse Absicht. Das hat mit unserem Milizsystem zu tun. Der Milizsoldat kommt ins Militär und sagt, er wolle auch hier optimal arbeiten. Er bringt private Geräte mit und schliesst sie ans Armeesystem an. Wir müssen aber sicher sein, dass davon keine Gefährdung ausgeht. Das müssen wir im Griff haben.

Auch bei unseren Mitarbeitenden:

Was bringen wir in unser Netz ein?

Andererseits, das läuft bei uns unter dem Stichwort Fitania («Führungsinfrastruktur, Informationstechnologie und Anbindung an die Netzinfrastruktur der Armee»), investieren wir mit dem Glaskabel-Führungsnetz, geschützten Rechenzentren und moderner Technologie, etwa breitbandigen Funkgeräten, klar in die nächste Generation. Das dient der Sicherheit.

**«Der Umgang mit USB-Sticks und Laptops muss viel bewusster sein, damit keine Viren in unser Netz eindringen können.»**

*Schweizer Banken und andere Privatfirmen haben seit Langem Erfahrung und Expertise und investieren viel Manpower und Ressourcen, um Cyberangriffe auf ihre Daten abzuwehren. Wie kann da die Schweizer Armee mit weniger Ressourcen mithalten?*

Wir sind über den Nachrichtendienst angebunden an einer internationalen Vernetzung. Dies ermöglicht uns, bereits über sehr viele Informationen zu verfügen, bevor bei uns etwas passiert ist. Ich glaube, Aufmerksamkeit ist das Wichtigste. Da sieht man auch die Bedeutung von Nachrichtendiensten. Dank des Milizsystems haben wir zudem viele Leute im Cyberbereich eingeteilt, die im Zivilen in diesem Bereich arbeiten. Da ist ein fachliches Knowhow vorhanden, das wir gar nicht bezahlen könnten, wenn wir müssten. Das ist ein riesiger Mehrwert. Diese



Cyber-Experten haben wir in die Armee integriert. Und die Experten erwarten, umgekehrt auch vom Militärdienst zu profitieren. Das ist ein Geben und Nehmen, typisch für die Schweizer Miliz, an Qualität nicht zu übertreffen.

*Wie sehen Sie die künftige Rolle von Schweizer Spezialkräften? Spezialkräfte werden in modernen Kriegen immer wichtiger. Gilt das auch für die Schweiz?*

Wir haben sehr gute Erfahrungen mit den Spezialkräften gemacht. Zum Beispiel wurden Schweizer Botschaften im Ausland geschützt. Das konnte gar niemand anders erledigen, wenn man dafür Schweizer Kräfte einsetzen will. Und das ist in heiklen Situationen erst recht wichtig. Wir haben dabei geholfen, die Schweizer Botschaft in Tripolis zu evakuieren. Das lief absolut professionell. Die Spezialkräfte sind wirklich top ausgebildet. Da habe ich jederzeit 100 Prozent Vertrauen. Das ist das AAD 10, das Armee-Aufklärungsdetachement 10, dazu kommen Militärpolizei-Sondereinheiten, die sind auch absolut perfekt, vor allem mit hoher Kompetenz im Personenschutz, aber auch darüber hinaus. Ferner gibt es Milizkomponenten, Fallschirmaufklärer und Grenadiere, die ebenfalls allerhöchsten Anforderungen entsprechen müssen. Sie haben in der Aufklärung eine grosse Bedeutung, aber auch bei Interventionen wären sie sehr wichtig. Es gibt heute keinen Konflikt mehr, wo nicht zuerst Sonderoperationskräfte zum Einsatz kommen. Deshalb müssen wir sie möglichst multifunktional einsetzen können. Ohne Spezialkräfte geht nichts mehr.

*Sind diese Spezialkräfte eine isolierte Elitentruppe oder profitiert die ganze Armee vom Wissen dieser Profis?*

Die WEA ist diesbezüglich ein ganz wichtiger Punkt. Die Kräfte sind im Operationskommando, mit allen anderen Einsatzkräften, von der Militärpolizei bis zur mechanisierten Brigade. Genau dieser Austausch ist mir auch sehr wichtig. Darum finde ich übrigens, unter anderem, die vorgeschlagene Kopfstruktur eine gute Lösung – alle verfügbaren Kräfte unter einem Dach.

*Wo sehen Sie weitere Vorteile in der vorgeschlagenen neuen Führungsstruktur im Vergleich zum alten System?*

Ein klarer Vorteil ist die eindeutige aufgabenorientierte Gliederung. Es gibt erstens das miliztypische Instruktionswesen für Grundausbildung, Rekrutenschule und Kaderschulung, hier werden die Kader und Soldaten bereit gemacht. Zweitens sind für Einsätze nötige Elemente im Einsatzverband zusammengefasst. Und drittens gibt es die Unterstützung. Ein weiterer Vorteil ist die flache Hierarchie, mit sehr direkten Wegen. Das Operationskommando, eine Division, ein Infanteriebataillon – und wir sind bereits bei der Infrastruktur, beim schützenswerten Objekt. Derart kurze Wege hatten wir in der Schweizer Armee noch nie.

**«Das ist ein Geben und Nehmen, typisch Schweizer Miliz, an Qualität nicht zu übertreffen.»**

*Wo sehen Sie allenfalls auch Nachteile?*

Einen Nachteil sehe ich keinen, aber einen Auftrag: Wir müssen die WEA zuerst erklären. Es gibt eine Differenz zu früher, weil man bisher von Luftwaffe und Heer gesprochen hat. Die Schweizer Armee ist inzwischen so klein wie früher ein Armeekorps. Da macht eine solche Struktur Sinn. Aus den verfügbaren Mitteln müssen wir pro Ereignis den richtigen Verband zusammenschnüren.

*Was ändert sich mit dem neuen Dienstleistungsmodell für die Soldaten?*

Die Rekrutenschule wird in den meisten Fällen von 21 auf 18 Wochen reduziert. In neun Jahren müssen sechs Wiederholungskurse absolviert machen. Man hat dadurch mehr Zeit für die WKs, man kann drei WKs verschieben. Damit rechnen wir, das ist in Ordnung. Man macht etwas weniger Dienstage. Diskutiert wird im Parlament noch, ob der WK zwei oder drei Wochen dauern soll. Ansonsten ist der Soldat näher beim möglichen Einsatz.

*Ist das neue Modell kompatibel mit Bildungskarrieren?*

Die Rektorenkonferenz hat dazu beigetragen, dass wir vor allem für Leute, die weitermachen, eine bessere Lösung anbieten als bisher. Die Überlappung der Rekrutenschule mit dem Start des Studiums führte bisher dazu, dass jemand, der weitermachte, zwei Jahre ins Militär investieren musste. Wir reduzieren es nun auf ein Jahr. Der Mehrwert

der militärischen Führungserfahrung bedeutet zudem natürlich ein gewonnenes, kein verlorenes Jahr. Die sechs Wochen Überlappung von Militär und Studium für Kader werden geteilt. Wir reduzieren die Rekrutenschule um drei Wochen, während die Universitäten in Kauf nehmen, dass die Studierenden drei Wochen später zu studieren beginnen. Während der ersten drei Wochen erhalten sie zudem von uns fünf Tage Urlaub, de facto geben wir also vier Wochen daran. Das finde ich gut, so kann ein ordentlicher Studienanfang gewährleistet werden. Die «geschenkten» Wochen müssen später nachgeholt werden.

*Inwiefern verbessert das neue Modell bestehende Rekrutierungsschwierigkeiten des Kadern? Welche Anreize bestehen neu für Kader?*

Wir haben keine Rekrutierungsschwierigkeiten. Nachweislich gibt es unter allen Rekruten 3.8 Prozent künftige Leutnants, und zwar seit Jahren. Diese müssen wir gut auswählen. Nichtsdestotrotz ist wichtig, dass wir vor allem erklären, weshalb jemand weitermachen soll. Ich komme gerade von einem Dialog mit Wirtschaftsvertretern, und das war das Hauptthema. Wir stehen im Konkurrenzkampf mit anderen, und Rekruten müssen im Weitermachen einen Mehrwert sehen. Unsere Kader lernen erstens Führungskompetenz. Wir sind die beste praktische Führungsschule der Schweiz, weil nicht nur theoretisch Stoff angeeignet, sondern auch praktisch umgesetzt wird. Zweitens erkennt der Unternehmer, dass wir für die Sicherheit des Standorts Schweiz einen wichtigen Beitrag leisten und somit auch für Wirtschaft, Bildung und Kultur. Ich kann mir nicht vorstellen, dass im Irak oder in Syrien kulturelle Veranstaltungen im Moment wichtig sind. Weil es dort keine Sicherheit gibt. Wir haben gute Gründe, unserer Sicherheit Sorge zu tragen. Sicherheit macht auch den Wirtschaftsstandort Schweiz stark.

*Nach dem Gripen-Nein bleibt umstritten, wie schnell die für die Gripen-Beschaffung vorgesehenen Finanzmittel der Armee zur Verfügung stehen werden. Die Armee wünscht einen vierjährigen Zahlungsrahmen, um die Planungssicherheit von Rüstungsgeschäften zu erhöhen. Welche Fähigkeitslücken sollen 2017–2020 konkret geschlossen werden?*

Nicht nur die Armee wünscht diesen Zahlungsrahmen. Es war eine Motion aus dem Parlament, die den Vierjahres-Rahmen verlangt hat. Und das freut uns natürlich. Denn eine Organisation, die auf Jahre hinaus

planen und entscheiden muss, sollte nicht einfach von Jahr zu Jahr von der Hand in den Mund leben. Das wurde nun erkannt und dafür bin ich sehr dankbar. Für 2015 bis 2021 gibt es einen Plan für alle Beschaffungsvorhaben, dieses Jahr ist ein Drohnensystem enthalten sowie ein leichtes Motorfahrzeug und ein Schiesssimulator für das Sturmgewehr 90. Auf Intervention des Parlaments sind wir daran, ein Zusatzrüstungsprogramm 2015 + vorzuschlagen, geplant sind später unter anderem ein neuer Minenwerfer auf Radschützenpanzer, diverse Fahrzeuge, ein taktisches Aufklärungssystem und ein Ersatz für die Panzerfaust. Zudem müssen wir nach dem Gripen-Nein den FA-18 verlängern und die Fliegerabwehr modernisieren.

*Eine lange Liste...*

Wir haben die nötigen Beschaffungen bis 2021 auf die einzelnen Jahre verteilt. So können wir pro Jahr sagen, wie viel es kostet. Wenn das Parlament einverstanden ist, müssen wir jetzt rasch sehr viel mehr Geld verpflichten, so dass Bestellungen möglich sind, Budgets bereitgestellt werden und die Beschaffungen dann auch bezahlt werden können. Die Armee ist ein Gesamtsystem, nach dem Gripen-Nein ziehen wir nun andere Projekte vor und kommen später mit einer Lösung für die Luftverteidigung zurück. Das sind die Pläne der Armee, letztlich entscheidet aber die Politik.

*Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Rüstungsvorhaben darüber hinaus bis 2025/2030?*

Wichtig ist das Gesamtsystem. Ein modernes Flugabwehrsystem oder ein neues Kampfflugzeug nützt nichts ohne Übermittlung. Wenn man am Boden keine Leistung erbringen kann, dann nützt ein Jet auch nichts. Das sehen wir jetzt in Kobane in Syrien, wo mit Luftangriffen ohne Intervention am Boden kaum veränderte Verhältnisse herrschen. Es gehört alles zusammen und die einzelnen Elemente müssen fein säuberlich aufeinander abgestimmt werden, damit es nachvollziehbar und glaubwürdig dem Parlament unterbreitet werden kann. Und dann ist die Politik am Zuge.

*Interview: Christian Nünlist  
Zürich, 29. Oktober 2014*



AUS DEM CSS



## FOREIGN FIGHTERS: TICKENDE ZEITBOMBEN IM RADAR WESTLICHER ENTSCHEIDUNGSTRÄGER

Von Livio Pigoni

Das Jahr 2014 erwies sich als für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik sehr ereignisreich. Neben der omnipräsenten Ukraine-Krise gab es weitere Brennpunkte, welchen sich die Schweiz im Rahmen ihres Vorsitzes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) widmete. Einer davon war der Kampf gegen den Terrorismus und die damit verbundene Problematik der *Foreign Fighters*. «Ausländische Kämpfer» bezeichnen Zivilpersonen, die sich radikalisieren und an Kampfhandlungen im Ausland teilnehmen. Meistens kehren diese mit Kriegserfahrung später in ihre Heimat zurück, wo sie als potenzielle Bedrohung der nationalen Sicherheit eingestuft werden. Schon seit längerem werden sie von Nachrichtendiensten mit Argusaugen beobachtet. Sicherheitspolitische Massnahmen, die ihre Aus- und Rückreise verunmöglichen oder zwischenstaatliche Kooperationen, die eine grenzübergreifende Verfolgung solcher Personen vereinfachen, waren zunächst jedoch wenig konkret.

An sich ist die Problematik der *Foreign Fighters* nicht neu. Schon während des afghanisch-sowjetischen Konflikts der 1980er-, in Bosnien und Tschetschenien in den 1990er- sowie im Irak und Somalia in den 2000er-Jahren kämpften ausländische Kämpfer den «Heiligen Krieg gegen die Ungläubigen».<sup>1</sup> In jüngster Zeit ist die von *Foreign Fighters* ausgehende Gefahr jedoch gewachsen, was insbesondere auf den Krieg in Syrien zurückzuführen ist. Die Überwachung einer stetig grösser werdenden Anzahl Rückkehrer stellt westliche Sicherheitsdienste vor enorme Herausforderungen. Entsprechend stark ist darum der politische Wille, zwischenstaatliche Lösungsstrategien zu entwickeln. In den betroffenen OSZE-Ländern begann man sich zu fragen, wie man

1 Lorenzo Vidino / Aglaya Snetkov / Livio Pigoni, *CSS Study: Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries* (Zürich: ETH, 2014). Die CSS-Studie ist online verfügbar unter [www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Foreign\\_Fighters\\_2014.pdf](http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Foreign_Fighters_2014.pdf).



die Radikalisierung junger Islamisten eindämmen könnte und ob man Rückkehrer genauer überwachen, sie gerichtlich verfolgen oder doch möglichst schnell wieder einzugliedern versuchen sollte.

Vor diesem Hintergrund hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich beauftragt, den Umgang mit heimkehrenden Kämpfern in verschiedenen Staaten zu analysieren. Ziel der Studie war es, einen genauen Überblick über die Tragweite des Problems sowie über präventive und strafrechtliche Massnahmen benachbarter Länder bei deren Handhabung des *Foreign Fighters*-Problems zusammenzutragen und danach zu fragen, welche Lehren für die Schweiz gezogen werden können.

## SYRIEN: DAS NEUE MEKKA FÜR DSCHIHADREISENDE

Fast 200 000 Opfer und über 3 Millionen registrierte Flüchtlinge sind die traurige Bilanz des seit März 2011 geführten syrischen Bürgerkriegs.<sup>2</sup> Zudem wurden im syrischen Bürgerkrieg international geächtete chemische Kampfstoffe eingesetzt.

**Der Syrien-Krieg entwickelte eine Sogwirkung, die weit über die Grenzen der islamischen Welt hinaus reicht.**

Derweil hat sich der einst innerstaatliche Konflikt weiter ausgedehnt. Die Terrorgruppe «Islamischer Staat» (IS), hat ihre Einflusszone

in den benachbarten Irak hinein ausgeweitet. Wie sich nun zeigt, wirkt der Syrien-Krieg nicht nur als Katalysator für die Radikalisierung junger Muslime vor Ort, sondern es entwickelte sich eine Sogwirkung, die weit über die Grenzen der islamischen Welt hinaus reicht.

Während der letzten Jahre verliessen zahlreiche Muslime (oftmals Konvertiten) ihren Wohnort, auch in Europa, um sich bewaffneten Rebellengruppen anzuschliessen. Einige reisten zum Schutz der Zivilbevölkerung und aus humanitären Gründen in die Konfliktregion, andere hingegen waren religiös motiviert, beteiligten sich an Kampfhandlungen, genossen eine Ausbildung in Trainingscamps oder unterstützten die

2 «Death Toll in Syria Estimated at 191,000», in: *New York Times* (22.08.2014); UNHCR, *Syria Regional Refugee Response* (Stand: 28.10.2014).

dortigen Truppen logistisch oder propagandistisch. Laut Schätzungen waren seit dem Ausbruch des Bürgerkrieges bis September 2014 rund 15 000 Personen als ausländische Kombattanten in den syrischen Bürgerkrieg involviert, wovon allein 2000 Personen aus Westeuropa stammen sollen.<sup>3</sup> Von den westeuropäischen Staaten sind Grossbritannien mit 488 und Frankreich mit 412 Dschihadreisenden (Stand Oktober 2014) besonders stark betroffen.<sup>4</sup>

### DIE SCHWEIZ: SICHER VOR «HAUSGEMACHTEM TERRORISMUS»?

Auch die international stark vernetzte Schweiz bleibt vor solchen Entwicklungen nicht verschont. Obwohl hier bis anhin keine dschihadistisch motivierten Terroranschläge verübt wurden, stellt Terrorismus eine nicht zu vernachlässigende Bedrohung der Inneren Sicherheit dar. Dies wurde der Öffentlichkeit durch die breite Medienberichterstattung klar, als eine dreiköpfige IS-Terrorzelle mit dem mutmasslichen Ziel, ein Attentat mit chemischen Kampfstoffen durchzuführen, in der Schweiz aufgedeckt wurde.<sup>5</sup> Dies war jedoch nicht der einzige Fall, der diese Problematik auf dem Gefahrenradar des Schweizerischen Nachrichtendienstes weiter ins Zentrum rückte. Laut Nachrichtendienst des Bundes haben seit dem 11.09.2001 rund 50 dschihadistisch motivierte Reisebewegungen aus der Schweiz in verschiedene Regionen (Somalia, Afghanistan/Pakistan, Jemen, Irak) stattgefunden: Während es im Jahr 2013 noch hiess, dass von insgesamt 20 bekannten Dschihadreisen keine nach Syrien führte, so waren im Mai 2014 von gesamthaft 40 Reisebewegungen schon 15 nach Syrien orientiert.<sup>6</sup> Laut neusten Angaben sind 26 Personen aus verschiedenen Motiven nach Syrien oder in den Irak gereist.<sup>7</sup>

3 Die Recherchen des CSS ergaben, dass im Februar 2014 rund 226 Personen aus Belgien, 80 aus Dänemark, 270 aus Deutschland, 100 aus den Niederlanden und 500 aus dem Vereinigten Königreich nach Syrien gereist sind. Vidino et al., *Foreign Fighters*, 6–15. Vgl. auch: Richard Berrett, *Foreign Fighters in Syria*, (New York: The Soufan Group, 2014); «ISIS can «muster» between 20,000 and 31,500 fighters, CIA says», in: *CNN* (12.09.2014).

4 «Foreign Fighters flow to Syria», in: *Washington Post* (11.10.2014).

5 «Bund hebt IS-Terrorzelle aus», in: *Tages-Anzeiger* (21.09.2014).

6 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), *Medienkonferenz Dschihadreisende: Lagebericht 2014*, 05.05.2014.

7 Nachrichtendienst des Bundes, *Faltblatt Dschihadreisende*, Stand 22.09.2014.

Kopfschmerzen bereitet den Schweizer Sicherheitsdiensten aber nicht nur, dass solche Personen kampferfahren und mit dem notwendigen Fachwissen im Umgang mit Waffen und Sprengstoffen zurückkehren, sondern auch, dass sie eine starke Vorbildwirkung haben und somit zur Radikalisierung weiterer Personen beitragen können. Das Potenzial für neue Anschläge – auch in der Schweiz – ist damit durchaus gegeben.

Bereits 2013 erstellte das CSS eine Studie zum Thema «Dschihadistische Radikalisierung in der Schweiz». Der Befund der im November 2013 veröffentlichten CSS-Studie war, dass auch in der Schweiz aktive und gewaltbereite islamistische Extremisten lebten. Bei den Nachforschungen stiess das CSS auf wenige Dutzend Personen, die den «Heiligen Krieg» aktiv unterstützten. Zudem fand das CSS heraus, dass nebst den stark radikalisierten Dschihadisten auch eine weit grössere Gruppe – wenige tausend Personen – in unterschiedlichem Masse mit Radikalen sympathisierte.<sup>8</sup> Die Gruppe der Sympathisanten ist in der Schweiz jedoch wesentlich kleiner als in vergleichbaren Staaten. Dafür gibt es

**Bisher wurden in der Schweiz keine «Brutstätten» identifiziert, also Moscheen, in denen ein radikaler Islam gepredigt wird.**

der Studie zufolge vier Gründe: *Erstens* sind Muslime in der Schweiz vergleichsweise gut integriert. *Zweitens* wurden bisher keine «Brutstätten» identifiziert, also Moscheen, in denen ein radikaler Islam gepredigt wird. *Drittens* stammen 80–90 Prozent der schweizerischen Muslime aus Europa (Balkan und Türkei) und vertreten einen toleranteren, apolitischen Islam als Muslime anderer Herkunft. *Viertens* wird auch die neutrale schweizerische Aussenpolitik als Grund erwähnt, weshalb hiesige Muslime eine weniger radikale Position gegen die Schweiz einnehmen, als dies in anderen Ländern der Fall ist.

Aufgrund dieser Radikalisierungs-Studie wurde das CSS anfangs 2014 vom EDA beauftragt, das Thema aus einer neuen Perspektive zu beleuchten. Dieses Mal ging es darum, in einer vergleichenden Länderanalyse darzustellen, wie zehn OSZE-Staaten sowie Australien das Problem der ausländischen Kämpfer angehen.

<sup>8</sup> Lorenzo Vidino, *Jihadist Radicalization in Switzerland* (Zürich: ETH, 2013). Vgl. auch Lorenzo Vidinos Medienbeiträge unter [http://www.css.ethz.ch/media\\_contributions/index](http://www.css.ethz.ch/media_contributions/index).

## DER UMGANG MIT FOREIGN FIGHTERS: EINE STUDIE DES CSS IM AUFTRAG DES EDA

Die *Foreign Fighters*-Studie des CSS diente dazu, anhand eines Ländervergleichs aufzuzeigen, wie präventive und sicherheitspolitische Massnahmen eingesetzt werden können, um mit solchen Personen vor ihrer Abreise oder nach ihrer Rückkehr umzugehen. Das EDA erhoffte sich, daraus mögliche Handlungsoptionen für die Schweiz abzuleiten. Die Analyse umfasste insgesamt elf Länder – darunter die repräsentativen westeuropäischen Staaten Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Spanien, Dänemark und die Niederlande. Des Weiteren wurden Kanada, die USA, Australien und Russland untersucht.

Die CSS-Studie ergab, dass zwischen den besagten elf Ländern teils grosse legislative Unterschiede bestehen, es jedoch auch Potenzial für ein gemeinsames Angehen des Problems auf zwischenstaatlicher Ebene gibt. Es stellte sich heraus, dass in den meisten Ländern die Absichtsbekundung für die Reise in ein Konfliktland nicht *per se* strafbar ist – ausser, wenn klare Indikatoren zeigen, dass die jeweilige Person den Beitritt zu einer Terrororganisation plant, kriminelle Taten beabsichtigt oder bei der Vorbereitung der Reise schon solche vollstreckt hat. Ähnlich sieht es laut Studie bei der Rückkehr der Kämpfer aus. Diese können nur bestraft werden, wenn sie während des Aufenthalts im Ausland bestimmte kriminelle Verhaltensweisen gezeigt haben. Handfeste Beweise für solche im Ausland verübten Handlungen zu finden, ist jedoch oftmals problematisch.

Auch die Schweiz bekundet Schwierigkeiten bei der strafrechtlichen Verfolgung von *Foreign Fighters*, da es einerseits keine gesetzliche Grundlage gibt, die radikalisierten Personen an der Ausreise hindert, andererseits können sie bei der Rückreise «nur in Fällen belangt werden, in denen ein konkreter Verdacht auf strafbare Handlungen vorliegt, für die ein schweizerischer Gerichtsstand besteht, also zum Beispiel Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit».<sup>9</sup> So ermittelte die Bundesanwaltschaft nach der Rückkehr des Wallisers Mathieu A. wegen «Unterstützung und/oder Beteiligung an einer kriminellen Orga-

9 Nachrichtendienst des Bundes (NDB), *Sicherheit Schweiz: Lagebericht 2014 des Nachrichtendienstes des Bundes* (Bern: NDB, 2014).

nisation, im vorliegenden Fall einer terroristischen Organisation».<sup>10</sup> Es konnten jedoch keine Beweise für seine aktive Beteiligung am syrischen Bürgerkrieg gefunden werden.

Die CSS-Studie zeigte zudem, dass die meisten Länder darauf abzielen, rückkehrende Kämpfer unter Straftaten mit Bezug zu Terrorismus zu verurteilen. Dabei werden einige Länder wie Deutschland oder Grossbritannien expliziter als andere und bestrafen sogar die «passive Partizipation» an einem Konflikt.<sup>11</sup> So wurden im Vereinten Königreich verschiedene Personen für die Absicht nach Syrien zu reisen, um sich dort terroristischer Aktivitäten anzunehmen, festgenommen.<sup>12</sup> Auch die USA verfügen im Vergleich zur Schweiz über eine breitere Palette an strafrechtlichen Mitteln, um mit ihren rund 130 Syrien-Involvierten umzugehen.<sup>13</sup>

Die Studie hob auch hervor, dass auffallend viele Tschetschenen Führungsrollen innerhalb der verschiedenen Terrormilizen innehaben. Diese gelten angeblich als besonders kampfbereit und kampferfahren. Um die Aus- und Rückreise tschetschenischer Kämpfer zu unterbinden, erhöhte die russische Regierung deshalb ihre Präsenz an der tschetschenischen Grenze und im Nordkaukasus. Zudem wurde im November 2013 das russische Antiterrorgesetz durch verschiedene Zusatzartikel erweitert. Die Teilnahme an Trainings, mit dem Ziel sich an terroristischen Aktivitäten zu beteiligen, wird nun mit bis zu zehn Jahren Haft bestraft.<sup>14</sup>

Im Fokus steht in allen untersuchten Ländern auch die Prävention. Da viele Experten der Ansicht sind, dass strafrechtliche Mittel nicht ausreichen, wurden zusätzlich *Soft Measures* eingeführt. Darunter versteht man Mittel wie Anti-Radikalisierungs-Beratungsstellen, Telefon-Service für Verwandte und Bekannte oder direkte «Gefährdetenansprachen» durch die Polizei, um Betroffene zu informieren, dass sie bereits durch Sicherheitsdienste überwacht werden. Deutschland, das

10 «Wieder Schweizer Dschihadist in Syrien», in: *St. Galler Tagblatt* (06.04.2014).

11 Vidino et al., *Foreign Fighters*, 11–15.

12 Vgl. «Birmingham Pair in Court over Syria Terror Claims», in: *BBC News* (18.01.2014).

13 Vidino et al., *Foreign Fighters*, 16. Die Zahl der amerikanischen Dschihadkämpfer (Stand: Oktober 2014) stammt aus «Foreign Fighters flow to Syria».

14 Vidino et al., *Foreign Fighters*, 13f.

mit einer überschaubaren, aber schnell wachsenden Radikalen-Szene konfrontiert ist, hat verschiedene Anti-Radikalisierungsmassnahmen gestartet. In Städten wie Bonn, Düsseldorf oder Bochum wurde beispielsweise das «Projekt Wegweiser: Gemeinsam gegen gewaltbereiten Salafismus» eingeführt. Dieses bietet muslimischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die dabei sind, sich zu radikalieren, sowie deren Eltern und Angehörigen Beratung und Betreuung an.<sup>15</sup> Da die Evidenz eines *Blow Back Effects*

gering ist, und nur jeder achte oder neunte Rückkehrer später Terrorakte verübt, möchte

**Auffallend viele Tschetschenen haben Führungsrollen innerhalb der verschiedenen Terrormilizen inne.**

man durch Anwendung dieser Mittel auch eine Kriminalisierung und Stigmatisierung der Rückkehrer verhindern und deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft erleichtern.<sup>16</sup> Ein weiteres präventives Mittel ist die Überwachung kritischer Internetaktivitäten. *Foreign Fighters* werden nämlich hauptsächlich im Internet radikalisiert und rekrutiert. Die gezielte Überwachung der sozialen Medien, um der Verbreitung von Hasspropaganda und der Rekrutierung im Internet entgegenzuwirken, gewinnt in allen Ländern an Wichtigkeit.

Seit Beendigung der CSS-Studie wurden die Massnahmen im Umgang mit *Foreign Fighters* weltweit weiter ausgebaut. Am 24. September 2014 verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat einstimmig eine Resolution, um den Zustrom von *Foreign Fighters* zu Organisationen wie IS zu unterbinden. Sie verpflichtet die UNO-Mitgliedstaaten zu scharfen Gesetzen gegen das Reisen zu terroristischen Zwecken.<sup>17</sup> Seit dem 9. Oktober 2014 ist zudem ein Verbot der Terrororganisation IS in der Schweiz in Kraft. Sämtliche IS-Aktivitäten im In- und Ausland sowie materielle, personelle und propagandistische Tätigkeiten wie das Anwerben neuer Mitglieder werden geahndet.<sup>18</sup> Im Laufe des Jahres wurden im Schweizer Parlament diverse Vorstösse eingereicht, die eine här-

15 Vidino et al., *Foreign Fighters*, 11.

16 Vidino et al., *Foreign Fighters*, 6.

17 «Burkhalter verurteilt IS-Terror», in: *NZZ* (25.09.2014).

18 «Bundesrat verbietet IS», in: *Tages-Anzeiger* (08.10.2014).

tere Gangart im Umgang mit den Syrien-Rückkehrern fordern.<sup>19</sup> Zudem wird über ein neues Gesetz diskutiert, welches dem Nachrichtendienst nebst der Überwachung von Risikopersonen im öffentlichen Raum, auch mehr Kompetenzen in privaten Räumen sowie in Computernetzwerken erlauben soll.<sup>20</sup> Die Debatten um spezifischere Methoden im Um-

### Die CSS-Studie diente dem EDA dabei als wichtige Konferenzvorbereitung.

gang mit *Foreign Fighters* in diversen westlichen Staaten zeigen, dass die Entscheidungsträger sich der zunehmenden Bedrohung, die von solchen kampfgeprobten Rückkehrern ausgeht, zweifelsohne bewusst sind.<sup>21</sup> Dies zeigt auch die Einführung des von der Schweiz mitfinanzierten «Handbuches für heimkehrende Syrienkämpfer», das in der OSZE erschienen ist und welches sich für mehr Prävention durch Integration der Rückkehrer ausspricht.<sup>22</sup>

In diesem Sinne kam die schweizerische Initiative, das Thema während der OSZE-Anti-Terrorismus-Konferenz im April 2014 in Interlaken auf internationalem Parkett zu diskutieren, zu einem sehr nützlichen Zeitpunkt. Die Konferenz, an der rund 200 Experten aus den Mitgliedstaaten der OSZE teilnahmen, ermöglichte einen zwischenstaatlichen Austausch über gemeinsame Wege, das Problem anzupacken, und stimulierte weitere Debatten über die Terrorismusbekämpfung. Die CSS-Studie diente dem EDA dabei als wichtige Konferenzvorbereitung. Zudem konnte sich die Schweizerische Delegation durch das Formulieren von Vorschlägen im Umgang mit Syrien-Rückkehrern als wichtiger Akteur in der Debatte profilieren.<sup>23</sup>

19 Siehe dazu die Vorstösse von Lukas Reimann (SVP), Oskar Freysinger (SVP), Ida Glanzmann-Hunkeler (CVP), Marco Romano (CVP) und Urs Schläfli (CVP).

20 Vgl. VBS, *Nachrichtendienstgesetz*, [www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/ndb/medienmitteilungen.html](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/ndb/medienmitteilungen.html).

21 Vgl. z.B. «Schweiz: Reiseverbot für Gotteskrieger?», in: *SRF News* (11.07.2014); «Paris verschärft Vorgehen gegen Syrien-Kämpfer aus Frankreich», in: *Die Zeit* (09.07.2014).

22 «Burkhalters Handbuch für heimkehrende Syrien-Kämpfer», in: *Tages-Anzeiger* (23.04.2014); OSCE, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach* (17.03.2014).

23 Vgl. OSCE, *The Chairmanship Interlaken Recommendations: Counter-Terrorism Conference Interlaken, 28.–29.04.2014, CIO.GAL/6614*, 29.04.2014, «Avec la Syrie, la Suisse découvre les combattants étrangers», in: *Le Matin* (23.04.2014).

Es bleibt zu befürchten, dass die weitläufigen Konflikte in der arabischen Welt (Syrien, Irak, Libyen), auch künftig neue Kämpfer motivieren werden, sich dem Dschihad zu verschreiben. Dass westliche Länder erneut in den Fokus von Attentätern geraten, ist nicht auszuschliessen. Darum wird das Thema der *Foreign Fighters* in den kommenden Jahren im Rahmen der OSZE als auch innerhalb ihrer Mitgliedstaaten inklusive der Schweiz von grosser sicherheitspolitischer Relevanz bleiben.





# RAD UND CAD: ANALYSEN ZU RUSSLAND UND ZUM KAVKASUS

von Stephen Aris und Aglaya Snetkov

Die jüngsten Entwicklungen in Russland, im Kaukasus und im post-sowjetischen Raum haben auf der ganzen Welt für Schlagzeilen gesorgt. Zu diesen Ereignissen zählen die andauernde Ukraine-Krise mit der Annexion der Krim durch Russland im März 2014 sowie der russisch-georgische Krieg im Jahr 2008. Parallel zu diesen Ereignissen gibt es einen fortwährenden Forschungs- und Politikdiskurs auf europäischer und globaler Ebene über langfristige Entwicklungen in Russland und im Kaukasus. Beleuchtet werden dabei die Beziehungen Europas und der USA zu Russland, Moskaus Rolle im UNO-Sicherheitsrat und im Kontext globaler Sicherheit, die Östliche Partnerschaft der EU, die Mediation zur Beilegung «eingefrorener» Konflikte, Handels- und Geschäftsbeziehungen, Energiesicherheit, Terrorismus, Einwanderung und Cyber-Security.

Vor diesem Hintergrund veröffentlicht das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich in Zusammenarbeit mit einem Netzwerk aus Partnerinstitutionen regelmässig zwei Publikationsreihen: den *Russian Analytical Digest* (RAD) und den *Caucasus Analytical Digest* (CAD).<sup>1</sup> Diese Publikationsreihen analysieren Ereignisse, Trends und Entwicklungen im Hinblick auf die aktuelle politische, wirtschaftliche, aussen- und sicherheitspolitische sowie gesellschaftliche Situation in Russland und in den drei Staaten des Südkaukasus (Armenien, Aserbaidzhan und Georgien). Ferner werden die Auswirkungen im regionalen und erweiterten internationalen Kontext bewertet.

1 Center for Security Studies (CSS) (Hrsg.), *Russian Analytical Digest* (RAD), (2006–2014), [http://www.css.ethz.ch/publications/RAD\\_EN](http://www.css.ethz.ch/publications/RAD_EN); Center for Security Studies (CSS) (Hrsg.), *Caucasus Analytical Digest* (CAD), (2009–2014), [http://www.css.ethz.ch/publications/CAD\\_EN](http://www.css.ethz.ch/publications/CAD_EN).

## DIE BEDEUTUNG RUSSLANDS UND DES KAVKASUS FÜR EUROPA UND DIE INTERNATIONALE GEMEINSCHAFT

Geografisch ist Russland an viele Regionen angebunden und grenzt im Westen an Europa, im Osten an Asien und im Süden an den Südkaukasus und Zentralasien. Zu all diesen Regionen pflegt Russland historisch komplexe und gleichzeitig moderne Beziehungen. Seitdem Russland keine Supermacht mehr ist, versucht das Land kontinuierlich – und unter Wladimir Putin auf zunehmend selbstbewusstere Art und Weise – die eigene Rolle in Bezug auf all diese Regionen und als globaler Akteur neu zu definieren. Die Ukraine-Krise und zahlreiche Streitfragen mit dem Westen über Themen der internationalen Sicherheit haben gezeigt, wie wichtig ein fundiertes Verständnis der zentralen politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Russland ist. Diese dienen nicht nur dem Verständnis der Ereignisse in Russland oder im post-sowjetischen Raum, sondern haben auch eine Bedeutung für Europa und die internationale Gemeinschaft.

Der Kaukasus erregt auf globaler Ebene weniger Aufsehen als Russland, dennoch ist die Region aufgrund seiner geopolitischen Lage mindestens ebenso komplex und bedeutsam. Der Kaukasus wird häufig in den Nord- und Südkaukasus untergliedert, dabei wird jedoch übersehen, dass beide Regionen in vielfacher Hinsicht miteinander verknüpft sind. Der Nordkaukasus besteht aus dem Föderationskreis Nordkaukasus und umfasst die Republiken Dagestan, Inguschetien und Tschetschenien, die von anhaltenden Unruhen, Gewalt und Aufständen geprägt sind. Der Südkaukasus hingegen besteht aus den drei unabhängigen Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Alle drei Staaten sind im Spannungsfeld zwischen Eurasien, Europa und dem Nahen Osten angesiedelt und verfolgen unterschiedliche Schwerpunkte in der Aussenpolitik: Georgien sucht die Annäherung an die EU und die USA, Armenien gilt als russlandfreundlich und Aserbaidschan versucht geordnete Beziehungen zur Türkei und zum Iran zu unterhalten und gleichzeitig freundliche Beziehungen zu Russland und Europa aufzubauen. Die gesamte Region wird häufig als Auslöser geopolitischer Streitfragen zwischen Russland und der Östlichen Partnerschaft der EU betrachtet: Sowohl die EU als auch die USA sind bereits in Auseinandersetzungen über die russische Politik gegenüber der Region verwickelt gewesen. Besonders deutlich zeigten sich diese Spannungen im russisch-georgischen

Krieg 2008 und angesichts der darauffolgenden russischen Anerkennung der abtrünnigen georgischen Regionen Abchasien und Südossetien als unabhängige und souveräne Republiken. Aber auch die bis heute andauernde Ukraine-Krise und ihre Auswirkungen auf den Südkaukasus veranschaulichen diese Konflikte.

## **BLICK HINTER DIE SCHLAGZEILEN**

In den internationalen Massenmedien wird in der Berichterstattung und in Analysen häufig betont, welche Bedeutung die Entwicklungen in Russland und im Kaukasus für Europa und die globale Politik, Sicherheit und Wirtschaft haben. Die Ursachen für diese Entwicklungen sind oftmals auf innerstaatlicher oder lokaler Ebene zu finden, in den Medien werden Hinweise auf diese Dynamik jedoch meist vernachlässigt oder beschönigt. Diese analytische Kluft wird durch die Tatsache verschärft, dass sich viele Informationsquellen aus der Region als parteiisch und propagandistisch erweisen. Aus diesem Grund ist eine umfassende, differenzierte und informierte Analyse notwendig, um die Ursachen für die Entwicklungen in Russland und im Kaukasus verstehen und angemessen einordnen sowie die Auswirkungen auf die gesamte Region und darüber hinaus bewerten zu können. Hierzu leisten der RAD und CAD seit 2006 beziehungsweise 2009 einen wichtigen Beitrag.

## **ZIELSETZUNGEN UND SCHWERPUNKTE**

Im Einklang mit den übergeordneten Zielen des CSS liefern der RAD und der CAD wissenschaftlich fundierte Politikanalysen mit detaillierten Stellungnahmen zu aktuellen Ereignissen und langfristigen, strukturellen Entwicklungen sowie zu deren Wechselwirkung. Darüber hinaus richten sich beide Publikationen sowohl an ein Fachpublikum als auch an eine Leserschaft mit geringen Kenntnissen der Region.

Jede Ausgabe ist einem thematischen Schwerpunkt gewidmet und enthält wissenschaftlich und politisch relevante Forschungsartikel internationaler Autoren sowie aktuelle statistische Informationen, Grafiken und Meinungsumfragen. Die Analysen decken eine grosse Bandbreite an Themen ab: von der Analyse besonders aktueller Ereignisse wie der Ukraine-Krise über die Untersuchung bestimmter Politikbe-

reiche und Reformen bis hin zur Beurteilung langfristiger Trends, die oftmals nicht für Schlagzeilen sorgen, wie zum Beispiel die demografischen Entwicklungen.

Die RAD- und CAD-Analysen entstehen durch eine internationale Zusammenarbeit zwischen dem CSS, der Forschungsstelle Osteuropa (FSO) der Universität Bremen, dem *Institute for European, Russian and Eurasian Studies* (IERES) der *George Washington University*, der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO) und im Fall der CAD-Analysen mit Unterstützung eines Stipendiums des *Academic Swiss Caucasus Net* (ASCN). Die FSO und das IERES sind die führenden deutschen beziehungsweise amerikanischen Institute für interdisziplinäre Studien zu Osteuropa, Russland und zum post-sowjetischen Raum. Durch die Zusammenarbeit mit beiden Einrichtungen profitiert das CSS vom Zugang zu einem breiten Spektrum von Fachwissen und von den Kontakten zu nationalen und internationalen Forschenden. Dank dieser Kooperationspartnerschaft haben bereits zahlreiche führende Wissenschaftler, Politikanalysten und Experten einen wichtigen Beitrag zu den RAD- und CAD-Publikationen in Form von themenspezifischen Abhandlungen geleistet.

## FAKTEN UND ZAHLEN

RAD und CAD erscheinen als elektronische Publikationen. Abonnenten erhalten neue Ausgaben per Email, Kataloge mit allen Ausgaben beider Publikationen finden sich zudem auf der Webseite des CSS. Darüber hinaus sind beide Publikationen auch Teil der digitalen Bibliothek des vom CSS betreuten *International Relations and Security Network* (ISN)<sup>2</sup> und erscheinen ferner als Bestandteil der Publikationsreihe «Länder-Analysen» der FSO und der DGO.<sup>3</sup>

Der RAD erscheint seit 2006 im zweiwöchentlichen Rhythmus und umfasst einen Katalog von über 155 Ausgaben. Zu den derzeit 7 446

2 Center for Security Studies (CSS) (Hrsg.), *Russian Analytical Digest* (RAD), (2006–2014), <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=17933>; Center for Security Studies (CSS) (Hrsg.), *Caucasus Analytical Digest* (CAD), (2009–2014), <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Series/Detail/?lng=en&id=94386>.

3 Forschungsstelle Osteuropa (FSO) / Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde (Hrsg.), *Länder-Analysen*, (2003–2014), <http://www.laender-analysen.de/index.php>.

Abonnenten des RAD und CAD zählen Regierungsbeamte, Politikanalysten, Wissenschaftler, Geschäftsleute und Studenten. Die im Jahr 2013 erschienen 20 RAD-Publikationen wurden insgesamt 34 500 Mal abgerufen; 2014 kamen bis Anfang November weitere 14 Analysen hinzu (56 707 PDF-Downloads).

Der CAD erscheint seit 2009 monatlich und umfasst bis anhin mehr als 65 Ausgaben. Der ständig wachsende Abonnentenstamm zählt derzeit 2 534 Mitglieder. Die elf CAD-Publikationen des Jahres 2013 wurden im Veröffentlichungsjahr 13 500 Mal heruntergeladen; sechs weitere Ausgaben führten bis Anfang November 2014 zu 16 651 Downloads.

### KOSTPROBEN: BISHERIGE AUSGABEN AUS 2014

Im Jahr 2014 wurden bisher 14 Ausgaben des *Russian Analytical Digest* veröffentlicht. Zahlreiche Ausgaben thematisieren die Ereignisse rund um die Ukraine-Krise und beleuchten, was die Krise über die russische Aussenpolitik und Ideologie verrät, welche Zukunftsperspektive die Eurasische Union hat, wie sich die Krise auf die russische Wirtschaft auswirkt und welche Rolle die Eliten und Oligarchen nach der Annexion der Krim spielen. Weitere Ausgaben thematisieren die Ausrichtung der Olympischen Spiele in Sotschi, das Neubauprogramm für die Fussballweltmeisterschaft 2018 und die Sicht Moskaus zu kürzlich abgehaltenen Wahlen in anderen post-sowjetischen Staaten. Neben der Analyse aktueller Ereignisse gibt es aber auch Veröffentlichungen zu langfristigen strukturellen Entwicklungen in Russland, zum Beispiel zu den Themen Korruption, zur Rolle der Eliten und Oligarchen in der russischen Politik, zur Neuausrichtung Russlands auf die Asien-Pazifik-Region, zur andauernden Instabilität im russischen Nordkaukasus, zu Reformen des Rechtssystems und zur öffentlichen Wahrnehmung des Strafvollzugs.

Vom *Caucasus Analytical Digest* wurden im Jahr 2014 bisher fünf Einzel- und eine Doppelausgabe veröffentlicht. In zwei dieser Ausgaben wurde die Verwendung von Indizes zu Länderbewertungen und -rankings im Kontext der wirtschaftlichen und politischen Klassifizie-

**Zu den Abonnenten  
zählen Regierungsbeamte,  
Politikanalysten, Wissenschaftler,  
Geschäftsleute und Studenten.**

rung der drei Staaten des Südkaukasus thematisiert. In den anderen Einzelausgaben wurden die Folgen der Rentenreformen in Armenien und Georgien beleuchtet und die interethnischen Beziehungen in Georgien und im Konflikt um Bergkarabach nach den Ausschreitungen im August 2014 analysiert. Die Doppelausgabe befasste sich mit einer umfassenden Bewertung von Online-Medien in Armenien, Aserbaidschan und Georgien.

Weitere Informationen finden Sie auf den RAD und CAD-Webseiten des CSS unter:

RAD: [http://www.css.ethz.ch/publications/RAD\\_EN](http://www.css.ethz.ch/publications/RAD_EN)

CAD: [http://www.css.ethz.ch/publications/CAD\\_EN](http://www.css.ethz.ch/publications/CAD_EN)

RAD oder CAD können hier abonniert werden:

RAD: [http://www.css.ethz.ch/publications/newsletter\\_RAD\\_EN](http://www.css.ethz.ch/publications/newsletter_RAD_EN)

CAD: [http://www.css.ethz.ch/publications/newsletter\\_CAD\\_EN](http://www.css.ethz.ch/publications/newsletter_CAD_EN)

#### **ANSPRECHPARTNER**

Dr. Aglaya Snetkov  
Center for Security Studies  
ETH Zürich  
+41 44 632 91 52  
[snetkov@sipo.gess.ethz.ch](mailto:snetkov@sipo.gess.ethz.ch)

Dr. Stephen Aris  
Center for Security Studies  
ETH Zürich  
+41 44 632 69 52  
[aris@sipo.gess.ethz.ch](mailto:aris@sipo.gess.ethz.ch)

## AUTORINNEN UND AUTOREN

**Dr. Stephen Aris** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Seine Forschungsinteressen sind kritische und konstruktivistische Ansätze zu Regionalismus und der internationalen Politik des postsowjetischen Raums und Ostasiens. Er ist Mitherausgeber des *Russian Analytical Digest* (RAD). Er ist Autor von *Eurasian Regionalism: Shanghai Treaty Cooperation Organisation* (Basingstoke 2011).

**Matthias Bieri** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Team «Schweizerische und Euroatlantische Sicherheit» am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Zu seinen Forschungsgebieten zählen die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik, der Westbalkan und Separatismus in Europa. Er ist Ko-Autor von «Friedensförderung à la Suisse» (in: *International: Die Zeitschrift für internationale Politik* 4, 2013).

**Cécile Druey** ist Projektkoordinatorin bei Swisspeace und zuständig für Osteuropa, den Kaukasus und Zentralasien. Sie ist Doktorandin am Graduate Institute of International and Development Studies in Genf. Ihre Forschung konzentriert sich auf den Kaukasus. Sie arbeitete u.a. als wissenschaftliche Beraterin für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und koordinierte 2011/12 für Swisspeace ein Nordkaukasus-Projekt mit Fokus auf humanitären Dialog.

**Michel Herzog** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Team «Risk & Resilience» am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Zu seinen Forschungsinteressen zählen Risikomanagement, Frühwarnung und Krisenmanagement, vor allem in den Bereichen Schutz kritischer Infrastrukturen und Cyber-Sicherheit. Er ist Ko-Autor von *Krisenmanagement im internationalen Vergleich* (Zürich 2013) sowie *Crisis Mapping in Switserland: A Stakeholder Analysis* (Zürich 2013).



**Anna Hess** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Mediation Support Team am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Als Program Officer ist sie spezialisiert auf Friedensprozesse in Nordost- und Südasien sowie im Südkaukasus. Sie ist u.a. Autorin von «Bergkarabach: Hindernisse für eine Verhandlungslösung» (*CSS-Analyse zur Sicherheitspolitik* Nr. 131, 2013).

**Dr. Christian Nünlist** leitet am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich das Think-Tank-Team «Schweizerische und Euroatlantische Sicherheit». Er beschäftigt sich mit Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik, transatlantischen Beziehungen und multilateraler Diplomatie. Er ist Mitherausgeber des Jahrbuchs *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* und der monatlichen Publikationsserie *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik*.

**Livio Pigoni** ist Forschungsassistent im Think Tank des Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. In dieser Funktion beteiligte er sich Anfang 2014 an der Studie *Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries*. Neben seinen Forschungsinteressen im Bereich Terrorismus befasst er sich auch mit dem Thema Cyber-Sicherheit und ist Autor von «Internet-Gouvernanz: Zeit für ein Update?» (*CSS-Analyse zur Sicherheitspolitik* Nr. 163, 2014).

**Dr. Tim Prior** ist Leiter des Think-Tank-Teams «Risk and Resilience» am Center for Security Studies der ETH Zürich. Seine Forschung befasst sich mit den Themenkomplexen Risiko, Resilienz und Entscheidungsfindung im Bereich von Naturgefahren. Zuletzt forschte er zum Aufbau gesellschaftlicher Resilienz im Rahmen des Schweizer Katastrophenschutzes im Kalten Krieg.

**Dr. Aglaya Snetkov** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Ihre hauptsächlichen Forschungsinteressen drehen sich um kritische Ansätze zu nicht-westlichen Internationalen Beziehungen und Sicherheitspolitik in Russland und Eurasiens. Sie ist Mitherausgeberin des *Russian Analytical Digest* (RAD) sowie Autorin von *Russia's Security Policy under Putin: A Critical Perspective* (London 2014).

**Dr. Oliver Thränert** leitet den Think-Tank-Bereich des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Seine Forschungsinteressen umfassen internationale Rüstungskontrolle und Abrüstung, nukleare Nonproliferation, chemische und biologische Waffen, nukleare Abschreckung und Raketenabwehr. Er hat Artikel u.a. in *Survival*, *Contemporary Security Policy* und im *Bulletin of the Atomic Scientists* publiziert. Er ist Mit-herausgeber der beiden CSS-Jahrbücher *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* und *Strategic Trends*.



**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 arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert. Es verbindet Forschung mit Politikberatung und bildet so eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis. Es bildet hochqualifizierten Nachwuchs aus und fungiert als Anlauf- und Informationsstelle für die interessierte Öffentlichkeit. Mit dem International Relations and Security Network (ISN) bietet das CSS zudem eine weltweit führende, frei zugängliche Wissens- und Informationsplattform im Bereich Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik.

**Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik** wird vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich jährlich herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Das Bulletin enthält Artikel und Interviews zu aktuellen Themen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und stellt ausgewählte Projekte des CSS vor. Das Bulletin ist im Internet unter der Adresse <http://www.css.ethz.ch/publications/bulletin> verfügbar.