

Programm Science & Tech

# Realitycheck der Ambitionen der Schweizer Digitalaussenpolitik

Kevin Kohler

Sara Pangrazzi

Nicolas Zahn

# Autor:innen

## **Kevin Kohler**

Kevin Kohler ist Co-Leiter des Programms Wissenschaft & Technologie bei foraus. Er arbeitet als Forscher am Center for Security Studies der ETH Zürich mit den Schwerpunkten Cybersicherheitspolitik und Risikomanagement.

## **Sara Pangrazzi**

Sara Pangrazzi ist Doktorandin am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich mit Forschungsaufenthalten an der Universität Cambridge, dem Woodrow Wilson Center for Scholars in Washington D.C., und dem the Hague Program for Cyber Norms. Sie ist Mitglied von foraus und ICT4Peace.

## **Nicolas Zahn**

Nicolas Zahn ist Senior Project Manager bei der Swiss Digital Initiative. Neben Engagements bei foraus, Operation Libero und reach beschäftigte er sich während seines Mercator College for International Affairs auch mit der digitalen Transformation im öffentlichen Sektor.

# Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Executive Summary</b>                             | <b>2</b>  |
| <b>1 Einleitung</b>                                  | <b>6</b>  |
| <b>2 Die digitalen Ambitionen der Schweiz</b>        | <b>8</b>  |
| 2.1 Institutionelle Ausgangslage und Entwicklung     | 8         |
| 2.2 Aussenpolitische Zielsetzungen                   | 10        |
| <b>3 Ambitionen realisieren</b>                      | <b>13</b> |
| 3.1 Kapazitäten                                      | 14        |
| 3.2 Koordination                                     | 16        |
| 3.3 Beziehung zu Europa, den USA, China und Russland | 18        |
| 3.4 Politischer Wille                                | 19        |
| <b>4 Fazit</b>                                       | <b>24</b> |
| <b>Anhang</b>  | <b>27</b> |
| <b>Endnoten</b>                                      | <b>34</b> |

# Executive Summary

Deutsch Die Digitalisierung macht auch vor der Aussenpolitik nicht Halt. Sie führt zu neuen Gouvernanzfragen (z.B. KI-Regulierung) beeinflusst bestehende Thematiken (z.B. Unternehmenssteuern) und verändert gar die Art und Weise, wie die Diplomatie selbst geführt wird (z.B. Twitter). Es ist deshalb wichtig und richtig, dass in den letzten Jahren diverse Strategien zur Schweizer Aussenpolitik verschiedene Themen der Digitalgouvernanz aufgegriffen haben. In diesem Diskussionspapier präsentieren die Autor:innen (1) einen Überblick über die Ambitionen der Schweiz in der Digitalausserpolitik und identifizieren (2) Herausforderungen und Lösungsansätze zur Realisierung dieser Ambitionen. Konkret diskutieren die Autor:innen drei Handlungsvorschläge: Erstens betrifft der Querschnittscharakter der Digitalisierung auch die Aussenpolitik. Deshalb muss ein neues Koordinationsgremium unter Einbezug des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) geschaffen werden. Zweitens sollte der Aufbau von internen Kapazitäten durch Anpassungen des Curriculums des Concours Diplomatique oder eine Berücksichtigung von Secondments aus der Forschung und Tech-Branche bei der Rekrutierung verstetigt werden. Drittens gibt es eine Lücke zwischen der Ambition Genfs, als internationale Hauptstadt der Digitalgouvernanz zu gelten, und der politischen Unterstützung für konkrete Projekte in der internationalen Digitalgouvernanz. Letztlich gibt es in der Internetgouvernanz einen Zielkonflikt zwischen der Stärkung des Internationalen Genfs und der Unterstützung des Multistakeholder-Modells. ●

Français La digitalisation soulève de nouvelles questions de gouvernance en politique étrangère (par ex. la réglementation de l'IA), elle affecte des thèmes déjà existants (par ex. la fiscalité des entreprises) et elle transforme même la manière dont la diplomatie est menée (par ex. Twitter). Les auteur·e·s saluent donc le fait qu'au cours des cinq dernières années, diverses stratégies de la Suisse aient abordé le thème de la gouvernance numérique en y intégrant une composante de politique étrangère. Avec ce papier de discussion, les auteur·e·s proposent un aperçu des aspirations de la Suisse en matière de politique extérieure numérique et identifient les défis, en proposant des solutions pour atteindre ces objectifs. Premièrement, le caractère transversal de la digitalisation concerne également la politique étrangère. C'est pourquoi les auteur·e·s pensent qu'un nouvel organe de coordination impliquant le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et l'Office fédéral de la communication (OFCOM) pourrait être bénéfique. Deuxièmement, le renforcement des capacités internes devrait être pérennisé par des adaptations du curriculum du Concours Diplomatique ou le recrutement de professionnels en détachement issus de la recherche et de la tech. Troisièmement, il y a un fossé entre l'ambition de Genève d'être reconnue comme capitale internationale de la gouvernance numérique et le soutien politique à des projets concrets de gouvernance numérique internationale. En fin de compte, il existe un conflit d'objectifs au sein de la gouvernance d'Internet entre le renforcement de la Genève internationale et le soutien à un modèle multipartite. ●

English Digitalisation does not stop - not even at foreign policy. It creates new governance issues (e.g. AI regulation), influences existing issues (e.g. corporate taxes) and even changes the way diplomacy itself is conducted (e.g. Twitter). The authors therefore support the fact that in the last five years various Swiss strategies have addressed issues of digital governance with a foreign policy component. In this discussion paper, the authors provide an overview of Switzerland's ambitions in digital foreign policy and identify challenges and possible solutions to realise these ambitions. Firstly, the cross-cutting nature of digitalisation also affects foreign policy. Therefore, the authors believe that a new coordination body involving the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) and the Federal Office of Communications (OFCOM) could be helpful. Secondly, internal capacity building should be consolidated by adapting the curriculum of the Concours Diplomatique or by taking into account secondments from the research and tech sectors in the recruitment process. Thirdly, there is a gap between Geneva's ambition to be considered the international capital of digital governance and the political support for concrete projects in international digital governance. Ultimately, there is a conflict of interests in internet governance between strengthening International Geneva and supporting the multistakeholder model. ●

# 1. Einleitung

Die anhaltende digitale Transformation hat zu langfristigen und tiefgreifenden Veränderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat geführt.

Die anhaltende digitale Transformation hat zu langfristigen und tiefgreifenden Veränderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat geführt. Dies bringt nicht nur viele Chancen, sondern auch Herausforderungen mit sich, die internationale Zusammenarbeit und kohärente nationale Strategien erfordern. Als neutraler Kleinstaat mit einem hohen Globalisierungsgrad<sup>1</sup> inmitten des digital vernetzten Europas und als Gaststaat des zweitgrössten Sitzes der Vereinten Nationen stellt die Digital-Aussen- und Sicherheitspolitik einen wichtigen Aspekt für die Interessenwahrung und Entwicklung der Schweiz dar. Gerade kleinere bis mittlere Staaten, die auch in grossem Masse von globalen Lieferketten und Technologiekonzernen abhängig sind, müssen digitalpolitisch gut aufgestellt sein, um mit den internationalen Entwicklungen mithalten zu können. Wie sollte die Schweiz z.B. auf neue europäische Regulierungen im digitalen



Raum reagieren? Wie kann die Schweiz einen Beitrag zur Bekämpfung globaler Cyberkriminalität leisten? Was bedeuten Sanktionen gegen Chiphersteller für Schweizer Interessen? Oder wie lassen sich neue Technologien in der Entwicklungshilfe nutzen?

Die Schweiz hat die Digitalisierung in ihrer aussenpolitischen Strategie 2020-2023 also zurecht als neues Themenfeld der Aussenpolitik erkannt. Mit der Veröffentlichung der Strategie Digitalausserpolitik im Jahr 2021 besteht nun auch erstmals eine eigenständige Strategie in diesem Bereich. Zudem wurden in den letzten Jahren verschiedene Strukturen für die Schweizer Digitalausserpolitik um- und aufgebaut. Dazu gehören beispielsweise die neue Abteilung Digitalisierung im Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die derzeitige Diskussion um den Aufbau eines Bundesamts für zivile Cybersicherheit, oder der Aufbau von neuen Stiftungen wie dem Geneva Science and Diplomacy Anticipator (GESDA) und der Swiss Digital Initiative (SDI).

Inhaltlich hat die Schweiz dabei insbesondere die Ambition, das internationale Genf als neutrales und globales Zentrum für die Gouvernanz von Digitalthemen zu stärken. Gemäss Aussenminister Ignazio Cassis soll Genf zur "internationalen Hauptstadt für digitale Gouvernanz werden"<sup>2</sup>. Als Standort von akademischer Forschung (ETH, EPFL), Ablegern von Tech-Giganten (Google, Microsoft, IBM) und internationalen Organisationen befindet sich die Schweiz grundsätzlich in einer guten Ausgangslage, um die globale Gouvernanz der digitalen Transformation mitzugestalten. Gleichzeitig besteht aber auch ein Konkurrenzdruck von anderen Staaten, die sich im Bereich der Digitalausserpolitik ein starkes Profil erarbeitet haben, wie etwa die USA<sup>3</sup>, Frankreich<sup>4</sup>, Dänemark<sup>5</sup>, die Niederlande<sup>6</sup> oder Estland<sup>7</sup>.

Mit diesem Diskussionspapier wollen wir eine erste Zwischenbilanz und Übersicht zum Aufbau der Schweizer Digitalausserpolitik liefern. Darüber hinaus geben wir auch Denkanstösse zur Weiterentwicklung von Strategie und Organisation. Was braucht die Schweiz, um ihre Ambitionen in der Digitalausserpolitik zu erreichen? ●

## 2. Die digitalen Ambitionen der Schweiz

Im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten wurde 2018 das Büro des Sondergesandten für Cyber-Aussen- und Sicherheitspolitik geschaffen.

### 2.1 Institutionelle Ausgangslage und Entwicklung

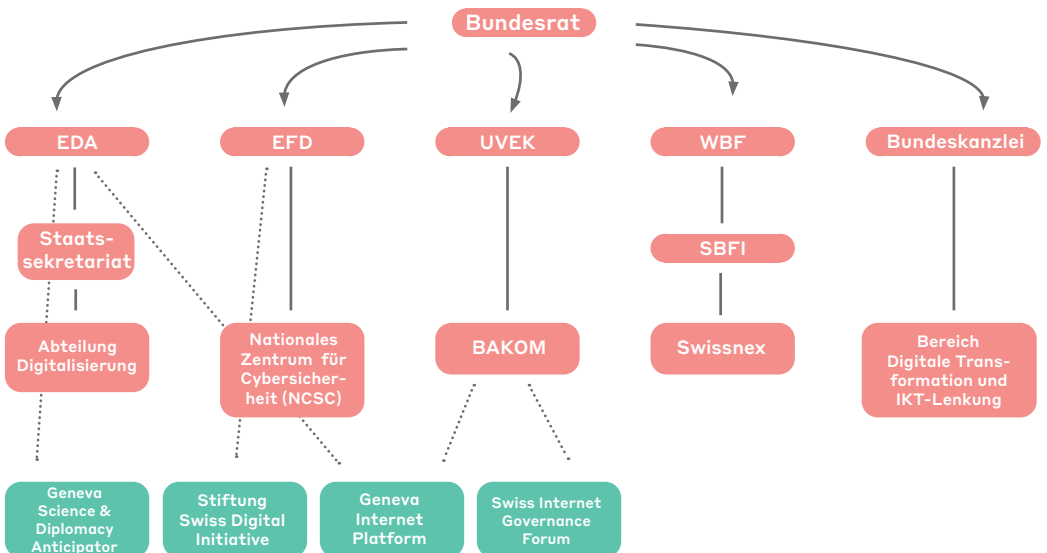


Abbildung 1. Übersicht ausgewählter Akteur:innen der Digitalausenpolitik des Bundes.

Im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten wurde 2018 das Büro des Sondergesandten für Cyber-Aussen- und Sicherheitspolitik geschaffen. 2019 folgte die Gründung des Geneva Science and Diplomacy Anticipator durch den Bundesrat und den Kanton Genf. 2021 hat der Bundesrat den ersten Sonderbeauftragten für Science Diplomacy ernannt. Im gleichen Jahr kreierte das EDA die neue Abteilung Digitalisierung im Staatssekretariat, welche im Grunde die bisherigen Aufgaben des Sondergesandten für Cyber-Aussen- und Sicherheitspolitik - und damit die Umsetzung der digitalpolitischen Ambitionen - übernimmt.

Im Zusammenhang mit der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018-2022 hat der Bundesrat entschieden, ein dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) angegliedertes Cyber-Kompetenzzentrum aufzubauen, um eine departementsübergreifende Instanz für Cybersicherheit einzuführen. Dessen Fokus liegt primär auf Fragen der nationalen Cybersicherheitspolitik. Zusammen mit Akteur:innen aus der Privatwirtschaft und Akademie hat EFD-Vorsteher Bundesrat Maurer 2019 die Swiss Digital Initiative lanciert, welche u.a. ein digitales Vertrauenslabel erarbeitet hat.<sup>8</sup>

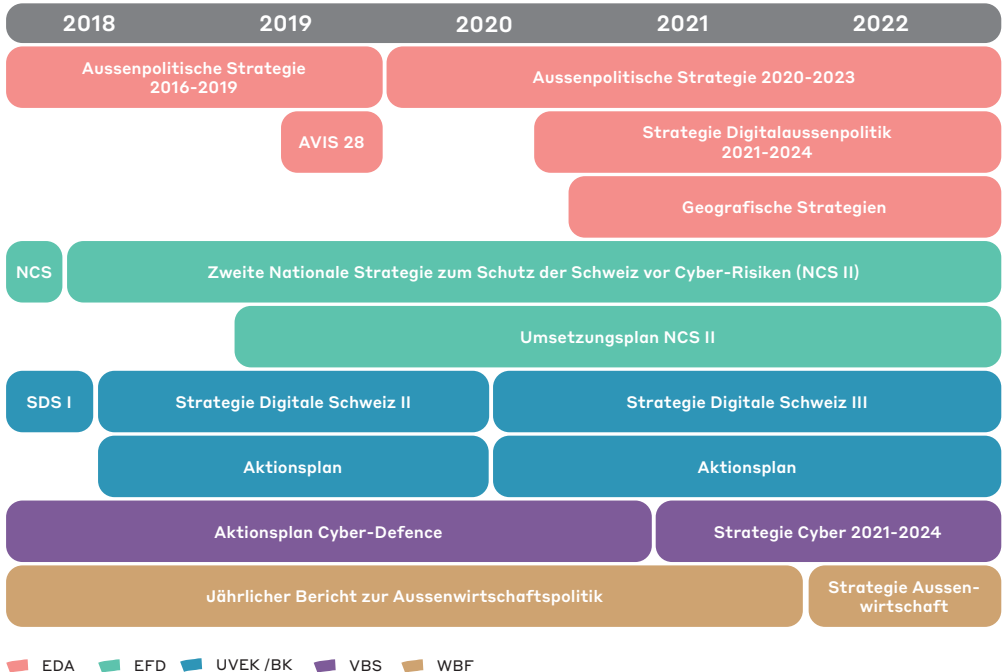
Die Abteilung für Internationale Beziehungen im Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) innerhalb des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vertritt die Schweiz in verschiedenen internationalen Organisationen. Unter dem Patronat des BAKOM findet ebenfalls das Swiss Internet Governance Forum statt. Die Strategie Digitale Schweiz wurde 2021 vom BAKOM an den Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei transferiert. Dieser soll sich primär mit dem Themenfeld Digital Government beschäftigen, d.h. mit der Nutzung digitaler Technologien in der Verwaltung.<sup>9</sup>

Zu den weiteren Akteur:innen in der Digitalausserpolitik des Bundes gehören etwa das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mit dem Nachrichtendienst des Bundes, der Armee, und dem Bevölkerungsschutz. 2020 entschied der Bundesrat bis 2024 ein militärisches Cyber-Kommando aufzubauen.<sup>10</sup> Im Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

befassen sich unter Anderem das Staatssekretariat für Wirtschaft, das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, und das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation mit relevanten Schnittstellen, z.B. als Sensor für technologische Entwicklungen. Letzteres hat bereits seit 2000 das Swissnex Netzwerk mit sechs Ablegern an globalen Innovationszentren wie San Francisco aufgebaut.

## 2.2 Aussenpolitische Zielsetzungen

Neben den zunehmend institutionalisierten Ressourcen und Einrichtungen hat die Schweiz in den letzten 5 Jahren in verschiedenen Strategie-Papieren Ambitionen und Zielsetzungen im Bereich der Digitalausserpolitik festgelegt. Im Zentrum steht hier die Strategie Digitalausserpolitik 2021-2024 und die ihr übergeordnete Aussenpolitische Strategie 2020-2023. Daneben gibt es noch weitere digitale Strategien aus anderen Politikfeldern mit Überschneidungen im Bereich Digitalausserpolitik:



EDA EFD UVEK/BK VBS WBF

Abbildung 2. Übersicht der Strategien mit Bezug zur Digitalausserpolitik des Bundes, 2018-2022.

Das BAKOM wollte mit der Strategie Digitale Schweiz grundsätzlich eine übergeordnete Digitalisierungsstrategie schaffen, die beispielsweise auch die Digitalausserpolitik, die Cybersicherheit und die Künstliche Intelligenz abdeckt. Während der Grundgedanke von interdepartementaler und interstrategischer Kohärenz sicher zu befürworten ist, zahlt die derzeitige Strategie dafür einen Preis. So enthält die Strategie zwar sehr viele Ziele, aber die wenigsten sind an klare Budgets oder mit messbaren Indikatoren verbunden. Zum Vergleich: Der Umsetzungsplan der zweiten nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken ist thematisch enger gefasst, hat aber eine ausführlichere Liste an zuständigen Akteur:innen, Zeiträumen und Zielen als die Strategie Digitale Schweiz. Hinzu kommt, dass sich der departementale Ursprung auch auf den Inhalt der Strategie auszuwirken scheint. Während Umweltaspekte prominent behandelt werden, findet die Auseinandersetzung mit der strategischen Rolle von Digitalisierungstechnologien und den damit verbundenen ausserpolitischen Positionierungsfragen nur teilweise statt. So wird beim Thema Mobilfunkinfrastruktur etwa explizit erwähnt, dass "Nachhaltigkeitsaspekte und Umweltverträglichkeit" beachtet werden müssen, während ausser- und sicherheitspolitische Fragen um 5G-Infrastruktur und kritische Abhängigkeiten nicht angesprochen werden. Es wird sich zeigen, ob sich dies bei der nächsten Iteration unter der Federführung der Bundeskanzlei ändert.

Die grundsätzliche Ausrichtung der Schweiz in Bezug auf eine Digitalausserpolitik ist aber trotz einer Vielzahl an strategischen Dokumenten kohärent:

1. Die Schweizer Interessen sollen auch im digitalen Raum gewahrt werden.
2. Die Schweizer Rolle innerhalb der globalen Gouvernanz im Bereich Digitalisierung soll gestärkt werden, insbesondere durch das internationale Genf.
3. Digitalisierung soll in bestehende Engagements einfließen, z.B. in der Entwicklungspolitik.

Ein Grund für die grundsätzliche Kohärenz ist sicherlich der interdepartementale Austausch sowie die hohe Flughöhe dieser Ziele. Spezifischere Unterziele, wie etwa die Etablierung der

Schweiz als sicherer Datenhafen, digitale Selbstbestimmung und die *SwissCloud* sind dann primär in der dafür zuständigen Strategie Digitalausserpolitik zu finden. Gleichzeitig bleibt auch die Strategie Digitalausserpolitik in zweierlei Hinsicht noch relativ abstrakt. Erstens werden die Eigenmittel für die Gestaltung der Digitalausserpolitik nicht gross diskutiert. Die Umstrukturierung des EDA im Hinblick auf eine neue Abteilung "Digitalisierung" wird in der Strategie Digitalausserpolitik 2021-2024 weder geplant noch erwähnt, obwohl zwischen der Publikation der Strategie für die nächsten Jahre und der Kommunikation der Umstrukturierung nur wenige Monate lagen. Die zweite auffällige Absenz sind konkrete Positionierungen und Ziele bezüglich der EU, den USA, China und anderen wichtigen Staaten im Digitalbereich. Beide Punkte mögen auch mit der Entstehungsgeschichte der Strategie Digitalausserpolitik zusammenhängen: So wurde sie zunächst als Antwort auf ein Postulat formuliert<sup>11</sup> und erst später in eine Strategie umgewandelt. ●

# 3. Ambitionen realisieren

Die grundsätzlichen Ambitionen der Schweiz im Digitalbereich sind insgesamt sehr zu begrüßen.

Der Aufbau der Digitalisierung als Themenfeld der Aussenpolitik ist wichtig und richtig. Dieser Prozess sollte unabhängig von zukünftigen Bundesratswahlen und Departementsverteilungen institutionalisiert, weitergeführt und optimiert werden.

Die grundsätzlichen Ambitionen der Schweiz im Digitalbereich sind insgesamt sehr zu begrüßen. Um die Rolle des internationalen Genfs als Hub für Akteur:innen der internationalen Beziehungen auch im zunehmend digitalen 21. Jahrhundert zu erhalten oder auszubauen, sollte die Schweiz proaktiv vorgehen. Nicht zuletzt, da sich auch andere Staaten um die Ansiedlung und den Aufbau von Institutionen bemühen. Nimmt man die Ambitionen als gegeben an, stellt sich die Frage, wie realistisch deren Umsetzung unter den aktuellen Umständen ist. Unserer Meinung nach sind Anpassungen nötig, sollten

die Ambitionen realisiert werden können. Konkret: Zur Umsetzung der angemeldeten Stärkung der Rolle in der Digitalgouvernanz braucht die Schweiz die nötigen personellen und finanziellen Kapazitäten, eine gute Koordination zwischen einzelnen Institutionen, externe Glaubwürdigkeit bei Schlüsselstaaten, und den politischen Willen zur Unterstützung konkreter Projekte. Im Folgenden werden wir diskutieren, wo die Schweiz in diesen Bereichen aus unserer Sicht noch über Potenzial verfügt, das besser ausgeschöpft werden könnte.

### 3.1 Kapazitäten

Die Schweiz hat technologische und wissenschaftliche Kapazitäten im digitalen Bereich. Eine zusätzliche Stärkung und Verstetigung der digitalen Kompetenzen in der Verwaltung ist jedoch wünschenswert.

Die Schweizer Ambitionen implizieren mehr diplomatische und personelle Aktivität im digitalpolitischen Bereich. Damit dies möglich ist, sollten zwei Aspekte beachtet werden: Erstens, wie viele Ressourcen zur Verfügung stehen, z.B. die Anzahl Diplomat:innen mit spezifischen Aufgabenprofilen. Zweitens, wie solide die inhaltlichen Kenntnisse dieser Ressourcen in der Digitalpolitik sind; gibt es z.B. interne Aus- und Weiterbildungen zu Digitalisierungsthemen?

Zur ersten Frage lässt sich festhalten, dass in den vergangenen Jahren Kapazitäten aufgebaut wurden; zuerst mit dem Büro des Sondergesandten für Cybersicherheit- und Aussenpolitik und nach dessen Auflösung nun mit der Abteilung Digitalisierung innerhalb des EDA. Die aktuellen Reorganisationen innerhalb der Verwaltung lassen dabei jedoch durchblicken, dass aufgrund des Querschnittscharakters der Digitalisierung weiterer Strukturierungs- und Aufbaubedarf besteht. Der zweiten Frage betreffend die inhaltlichen Kenntnisse lässt sich anfügen, dass Diplomat:innen grundsätzlich weiterhin als Generalist:innen rekrutiert werden<sup>12</sup>, die sich über Zeit inhaltliche und ortsspezifische Kenntnisse erarbeiten. Die Geschwindigkeit des technologischen Wandels, die dem Thema Digitalisierung inhärente Komplexität sowie dessen grossflächigen Einflüsse auf internationale, soziokulturelle und gesellschaftliche Beziehungen erfordern jedoch zunehmend spezialisierte Fähigkeiten und technologiebezogenes Wissen. In dieser Hinsicht würde sich ein dualer Ansatz anbieten, der aus der Rekrutierung von Spezialist:innen im



Bereich der Digitalausserpolitik, dem gleichzeitigen Ermöglichen interner Weiterbildungsmöglichkeiten und dem Zurverfügungstellen von relevanten Ressourcen besteht. Dadurch könnten breite Felder abgedeckt sowie bestehendes Know-How verstärkt ausgetauscht und zugänglich gemacht werden. Mitunter könnten aktuelle Entwicklungsstände und Expertise in Datenbanken festgehalten werden. Solche Ressourcen sind zum jetzigen Zeitpunkt gemäss unserem Kenntnisstand noch nicht verfügbar. Diplom:innen, die sich also neu mit digitalpolitischen Themen befassen werden, sind auf sich allein gestellt, um die notwendigen Fachkenntnisse zu erwerben.

Neben den diplomatischen Kapazitäten gilt es zu beachten, dass die Staatengemeinschaft generell denjenigen Nationen mehr Gewicht in digitalpolitischen Fragen einräumt, die auch innenpolitisch führend im Umgang und der Gestaltung der Digitalisierung sind. So profitiert die Digitalausserpolitik Estlands international gesehen von seinem Ruf als digital fortschrittlicher Staat. Die Schweiz schneidet aktuell bei diversen Rankings noch deutlich schlechter ab (z.B. Open Government Data oder Digital Government<sup>13</sup>). Digitale Kompetenz, die intern gelebt wird, strahlt auch positiv nach aussen aus.<sup>14</sup> Historisch war die international anerkannte, fortschrittliche technische Kompetenz der Schweiz auch einer der Faktoren für die Ansiedlung des Welttelegraphenvereins (heute: International Telecommunication Union) in der Schweiz.<sup>15</sup> Der Standort Genf profitiert daher insgesamt von dem bereits existierenden Ökosystem. Dennoch könnte eine Stärkung der digitalen Kompetenzen helfen, sich gegenüber anderen Standorten auch digitalpolitisch zu behaupten.

#### Empfehlung

Die Digitalausserpolitik sollte in Aus- und Weiterbildungsprozesse aufgenommen werden, um das Thema zu verstetigen und die entsprechende Grundkompetenz bei bestehenden und künftigen Mitarbeitenden sicherzustellen. Spezifisch gehört dazu etwa das Angebot von internen Trainings in der Bundesverwaltung

und die Integration der Digitalpolitik sowie die technologischen Grundkompetenzen in den Concours Diplomatique. Ausserdem sollte die Öffnung der Profile für Industrie- und Forschungswissen bzw. ein engerer Dialog und mehr praktische Austauschmöglichkeiten (z.B. Secondments) mit externen Expert:innen geprüft werden.

### 3.2 Koordination

Während die Initiativen und Umstrukturierungen der letzten Jahre prinzipiell zu begrüßen sind, erhöhen sie den Bedarf an inner- und interdepartementaler Koordination.

In den letzten Jahren haben vier von sieben eidgenössischen Departementen grössere Digitalstrategien mit einer aussenpolitischen Komponente veröffentlicht. Diese departementalen Strategien haben grundsätzlich kompatible Ziele und es ist insbesondere im Rahmen des Umsetzungsplans des NCS II klar festgehalten, welche Institutionen innerhalb des Bundes für welche Projekte und internationalen Institutionen zuständig sind. Sobald es jedoch nicht nur um die Teilnahme an Diskussionen, sondern um das Verfolgen konkreter aussenpolitischer Ziele geht, gibt es einen Austauschbedarf über abgesteckte Departmentsterritorien hinaus, wie auch innerhalb des globalen, digitalen Gouvernanzkomplexes.

Zwei Beispiele zur Veranschaulichung:

1. Wenn ein Grosskonzern in einem technischen Forum (Zuständigkeit: UVEK) die Standardisierung eines neuen Internet Protokolls vorschlägt, hat dies auch eine geopolitische Komponente (Zuständigkeit: EDA).
2. Das Ausmass an militärischer und nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit im Cyberbereich (Zuständigkeit: VBS) hat mögliche Rückwirkungen auf die politische Neutralität und dem Verständnis von Souveränität im digitalen Raum (Zuständigkeit: EDA).

Eine Möglichkeit wäre ein verstärkter “*Whole-of-Government*”-Ansatz, wie er z.B. in Dänemark oder Schweden zum Einsatz kommt und klar festhält, wer für die gesamte Verwaltung der Ein- und Ausgangspunkt für Digitalthemen ist.<sup>16</sup> Ausschüsse von Teilen der Regierung sind in der Schweiz auf eine Minderheit von drei von sieben Departementen begrenzt. Im Falle des Cyberausschusses des Bundesrates, der im Rahmen des NCS II aufgesetzt wurde, sind dies das EFD, das EJPD und das VBS.<sup>17</sup> Der Ausschuss für Digitalisierung und IKT besteht aus EFD, WBF, EDI sowie der Bundeskanzlei.<sup>18</sup> Es ist jedoch klar, dass ein Ausschuss des Bundesrates ohne das EDA und

das UVEK keine Koordination der Digitalausserpolitik übernehmen kann.

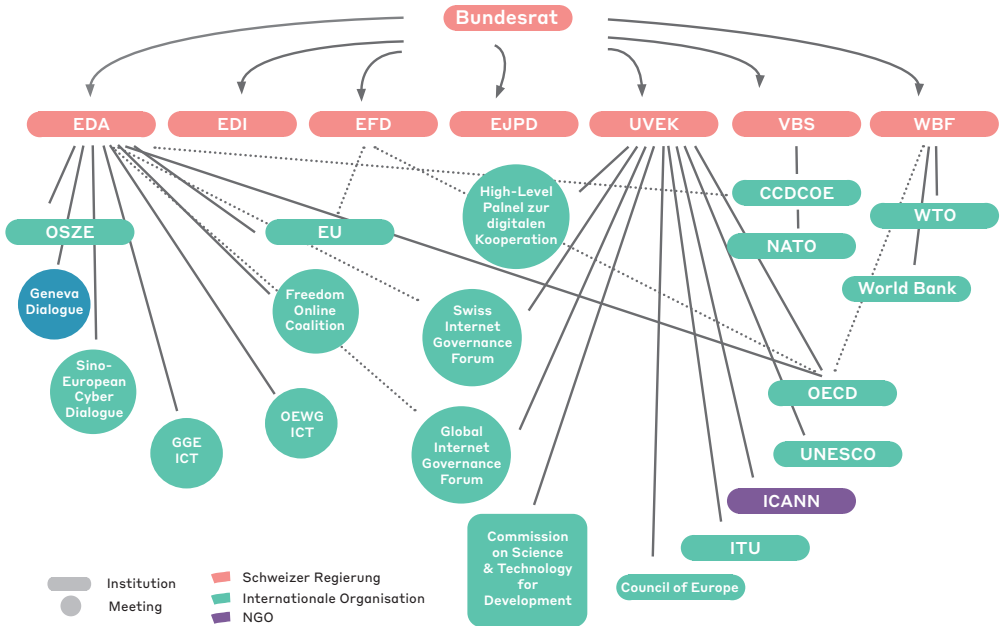


Abbildung 3. Übersicht der departementalen Vertretung der Schweiz in internationalen Organisationen und Austauschformaten mit Bezug auf Digitalausserpolitik

Eine andere Möglichkeit zur Koordination bei Querschnittsthemen zeigt die kürzlich veröffentlichte China-Strategie auf. Die Strategie, welche die Digitalisierung als Kernthema im Umgang mit China identifiziert, schafft einen neuen Koordinationsausschuss mit allen Departementen auf Stufe Abteilungsleiter:in und einem Sekretariat.<sup>19</sup> Die Wichtigkeit und der tiefgreifende Querschnittscharakter der Digitalisierung würden einen vergleichbaren Abstimmungsaufwand in vielerlei Hinsicht rechtfertigen, sich sogar aufdrängen. Die Fragen zur Koordination dürften mit der jüngsten Ankündigung eines neuen Bundesamtes für zivile Cybersicherheit nochmals weiter an Gewicht gewinnen.<sup>20</sup> Eine weitere Konkretisierung der digitalpolitischen Ambitionen, inkl. klarer Indikatoren, könnte die Frage der Koordination ggf. auch vereinfachen.<sup>21</sup>

### Empfehlung

Die Koordination zwischen den diversen Initiativen und Strategien sollte gestärkt werden. Wir empfehlen dazu insbesondere die Prüfung eines Ausschusses für Digitalausserpolitik mit EDA, UVEK, und einem dritten

Departement oder einem noch breiteren Koordinationsmechanismus, welcher alle Departemente für die gesamte Digital-Politik umfasst, analog zu jenem für die China-Politik.

## 3.3 Beziehungen zu Europa, den USA, China und Russland

Wichtige inhaltliche Fragen der Digitalausserpolitik betreffen auch den geökonomischen Wettbewerb zwischen Europa, den USA, China, und Russland. Auf diese wird in der Strategie Digitalausserpolitik jedoch nicht genügend explizit eingegangen.

Es ist verständlich, dass die Schweiz ihren Verhandlungsspielraum mit anderen Staaten nicht durch die Strategie Digitalausserpolitik begrenzen möchte. Es ist jedoch wichtig, dass zumindest intern ein klarer Austausch über Ziele, Chancen und Gefahren stattfindet. Dieser Austausch sollte regelmässig stattfinden, um einen kohärenten Ansatz hinsichtlich der konkreten Initiativen zu garantieren und die Auswirkungen von Positionen grösserer Staaten gemeinsam analysieren zu können.

In Bezug auf die EU stellt sich die Frage der Forschungszusammenarbeit. Dies beinhaltet mitunter die Frage nach digitaler Souveränität, insbesondere ob und wie die Schweiz an europäischen Bemühungen zu einer weniger starken Abhängigkeit anderer Länder teilhaben kann und soll. Dazu gehört beispielsweise der Versuch, die Interoperabilität zwischen Cloud-Providern durch das Gaia-X Projekt zu verbessern. Das grösste EU-Projekt zur digitalen Souveränität ist der EU Chips Act und die damit verbundenen finanziellen Anreize, um Chipproduktion nach Europa zu verlegen. In Bezug auf die USA und China stellt sich zudem die Frage von kritischen Abhängigkeiten, Technologietransfers und Spionageaktivitäten. Der umstrittene chinesische Konzern Huawei baut unter anderem das 5G-Netz von Sunrise und betreibt einen Forschungsstandort in Zürich. Hinzu kommt, dass das chinesische Verständnis von "Science Diplomacy" deutlich angewandter ist als jenes in der Schweiz.

Spezifisch, geht es hier darum, Übernahmeziele für chinesische Firmen auszuloten.<sup>22</sup> Umgekehrt bauen die USA aktuell eine demokratische Allianz gegen "vertrauensunwürdige" Hersteller auf. Die Trump-Administration forderte im Rahmen ihrer Clean Network Initiative etwa Huawei-freie Kommunikationswege für ihre Botschaften und für das zukünftige Teilen von nachrichtendienstlichen Informationen. Entsprechende Kooperationen wurden mit 53 Länder eingegangen.<sup>23</sup> Unter der Biden-Administration hat sich der Ton geändert, inhaltlich werden jedoch ähnliche Ziele verfolgt.<sup>24</sup>

#### Empfehlung

Inhaltliche Positionen zur Digitalausserpolitik sollten in Koordination mit geografischen und wirtschaftlichen Strategien festgelegt werden. Dazu gehört

unter anderem die China-Strategie 2021-2024, eine allfällige Europastrategie, sowie die Strategie zur Ausserwirtschaftspolitik.

### 3.4 Politischer Wille

Um die präsentierten Ambitionen zu realisieren, braucht es neben Kapazitäten, Koordination und einer Einbettung in den globalen Kontext auch den entsprechenden innen- und ausserpolitischen Willen.

Konkrete Projekte und Initiativen müssen nicht nur identifiziert und konzipiert, sondern auch umgesetzt werden und man muss sich pro-aktiv an der globalen Debatte zu Digitalthemen engagieren. Die Stärkung des internationalen Genfs als digitaler Gouvernanzstandort ist ein Schwerpunkt der Schweizer Digitalausserpolitik in allen Strategien. In diesem Bereich wurden mit dem Geneva Dialogue, GESDA, dem UN High-Level Panel on Digital Cooperation und der Swiss Digital Initiative auch schon einige Austauschformate gefördert. Eine mögliche Ausweitung oder Neuschaffung von Entscheidungskompetenzen in Genf wird jedoch nicht aktiv angesprochen.

Das Mitprägen der internationalen Diskussion über digitale Gouvernanz und der Einsatz dafür, dass internationale Normen die Interessen der Schweiz widerspiegeln, ist unter anderem in der

Strategie Digitale Schweiz enthalten. Die Schweiz bringt sich dazu beispielsweise aktiv in Diskussionsforen wie der UN Open-Ended Working Group (OEWG) oder der OECD Working Party for Digital Security in Economy ein. Gleichzeitig lässt sich die inhaltliche Zurückhaltung der Schweiz in gewissen Foren oder bei der öffentlichen Attribution von Cyberattacken sehr gut damit erklären, dass ein möglicher Zielkonflikt zwischen einer starken öffentlichen Vertretung westlicher Werte und der Unparteilichkeit von Genf als internationale Plattform besteht.

### *Stärkung des internationalen Genfs*

Es besteht ein Zielkonflikt zwischen der Stärkung des internationalen Genfs und der Unterstützung der Multistakeholder Internet Gouvernanz. Die konkreten Versuche von China und Russland, Entscheidungskapazitäten von den USA nach Genf zu bringen, werden aus politischen Gründen nicht unterstützt.

Zu einer langfristigen Stärkung der Rolle des internationalen Genfs innerhalb der Digitalgouvernanz gäbe es im Prinzip drei Möglichkeiten:

1. die Ausweitung der Mandate oder Aktivitäten von in Genf angesiedelten internationalen Institutionen
2. die Umsiedlung bestehender Institutionen nach Genf
3. die Schaffung neuer internationaler Institutionen und Diskussionsforen in Genf

Zum ersten Punkt gilt es zu erwähnen, dass viele Staaten ursprünglich den "Open Systems Interconnection" Standard der International Organization for Standardization (ISO) in Genf unterstützten, bevor sich in Praxis die in den USA entwickelten TCP/IP-Protokolle in den 1990ern durchsetzen.<sup>25</sup> Darüber hinaus sind China und Russland schon lange darum bemüht<sup>26</sup>, das Mandat der in Genf ansässigen *International Telecommunication Union* (ITU) auf das Internet und weitere Technologien wie künstliche Intelligenz zu erweitern. Westliche Staaten, wie etwa die USA, sind demgegenüber jedoch sehr skeptisch und ziehen das traditionelle Multistakeholder-Modell der Internetgouvernanz vor. Die Schweizer Strategie der Digitalausenpolitik geht nicht explizit auf diesen Konflikt ein, wobei die ITU oder die ISO in Genf verwaltungsintern auch nicht primär in

den Zuständigkeitsbereich des EDA sondern in jenen des BAKOM fallen. Die China-Strategie fordert ebenfalls die "Abstimmung des Vorgehens mit gleichgesinnten Staaten" und "lädt China ein, noch stärker auf das internationale Genf zur Klärung digitaler Fragen zu setzen", ohne auf den Zielkonflikt einzugehen.<sup>27</sup>

Die zweite Möglichkeit ist im Moment auch keine reelle Option. Die meisten relevanten UN-Organisationen sind bereits in Genf. Die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) und die Internet Engineering Taskforce (IETF) haben ihre Hauptsitze an der US-Westküste. ICANN hat jedoch eine Vertretung in Genf und auch die IETF ist über die Internet Society präsent. Die Etablierung eines Hauptsitzes in einem neutralen Land, respektive der Abschluss eines Gaststaatsabkommens, welche die Organisation von Sanktionen ausnehmen würde, wäre ein möglicher Faktor zur Stärkung der Glaubwürdigkeit der Neutralität von ICANN. Es gibt jedoch derzeit keine Bemühungen zur Änderung ihres Hauptsitzes.

Die dritte Option wäre die Ansiedlung neuer Institutionen in Genf. Im Zuge der Privatisierung des Namenssystem des Internets in den späten 1990ern gab es etwa nicht-staatliche Bemühungen, diese Funktionen einer neuen Nichtprofitorganisation in Genf zu übergeben.<sup>28</sup> Dies scheiterte jedoch am Widerstand der USA und ist heute kein Thema mehr, da diese Funktion bei ICANN angesiedelt wurde. Die Schweiz hat sich insbesondere für das High-level Panel on Digital Cooperation von UN-Generalsekretär António Guterres eingesetzt, welches, unter anderem, die Einrichtung regionaler und globaler digitaler Helpdesks empfahl.<sup>29</sup> Das Panel und seine Follow-Up-Rundtische haben jedoch (bisher) nicht zu permanenten Institutionen geführt.

Da die Positionen in der Internet-Gouvernanz der Schweiz nur limitierten Spielraum lassen, bestehen die Potenziale zur Stärkung des internationalen Genfs insbesondere in der Gouvernanz (digitaler) emergenter Technologien. Eine Vorausschau zu emergenten Gouvernanzfragen mit Relevanz für das internationale Genf wird bereits durch GESDA durchgeführt.<sup>30</sup> Um sich in der Gouvernanz emergenter Probleme zu etablieren, braucht es jedoch etwas Mut und Fehlerkultur. Ein positives historisches Beispiel in der Schweiz wäre etwa der Mapping-Prozess in Montreux zu privaten Militär- und Sicherheitsfirmen, mit welchem die Schweiz dieses Feld

früh und pragmatisch mitgestaltet hat.<sup>31</sup> In Bezug auf digitale emergente Technologien haben die zwei Autoren dieses Policy Papers insbesondere bereits die Idee für ein neues wissenschaftliches Panel zur künstlichen Intelligenz hervorgehoben.<sup>32</sup> Genf wäre nicht zuletzt aufgrund der Schweizer Neutralität und Agglomerationseffekten ein geeigneter Standort für neue Organisationen in diesem Bereich. Es ist jedoch auch festzuhalten, dass die Schweiz diesbezüglich in Konkurrenz zu Staaten steht, welche mit Co-Finanzierungen neue UN-Institutionen ermöglichen. Beispiele dafür wären etwa der neue WHO Hub for Pandemic and Epidemic Intelligence in Berlin oder das neue UNESCO KI-Forschungszentrum in Ljubljana. Ausserdem soll der UN Technology Envoy - ein Ergebnis des erwähnten High-level Panel on Digital Cooperation in New York angesiedelt werden.<sup>33</sup>

#### Empfehlung

Einen verstärkten Austausch mit den Vereinten Nationen in Genf, um gemeinsam zu definieren, in welchen Bereichen neue Kompetenzen oder Institutionen besonders wünschenswert wären und wie die Schweiz diese unterstützen könnte (z.B. freiwillige Zuwendungen, Kampagnen innerhalb der UN).

Die Schweiz könnte in mindestens einem emergenten digitalen Gouvernanzfeld zu einem Multistakeholder Mapping-Prozess analog zum Montreux-Prozess einladen. Die Auswahl des Feldes könnte beispielsweise auf dem GESDA Science Breakthrough Radar oder einem öffentlichen Ideenwettbewerb basieren.

#### *Einbringung der Schweizer Werte*

Foren wie die UN Open Ending Working Group (OEWG) oder die OECD bieten Plattformen, anhand derer die Schweiz sich einbringen und sich auch inhaltlich positionieren kann. Obschon die Schweiz durch ihr Chair Summary in der OEWG bereits eine prominente Rolle gespielt hat, vertritt die Schweiz ihre Positionen in internationalen Normfindungsprozessen generell eher zurückhaltend.<sup>34</sup> Eine gewisse inhaltliche Zurückhaltung kann strategisch sinnvoll sein, um die gesuchte Vermittlerrolle und eine externe Wahrnehmung als unparteiische Kraft nicht zu gefährden. Gleichzeitig ist die Bedeutung einer weiterhin aktiven Interessensvertretung in bestehenden Dialogformaten zu betonen. Diese bleiben daher für einen Austausch und eine Weiterführung des Dialogs wichtig, beziehungsweise können



es der Schweiz erlauben, ihre Ansichten im Diskurs unter Umständen hervorzuheben. Auch eine frühzeitige Etablierung von guten Praktiken wie etwa im Format des Geneva Dialogue könnte für die Schweiz in gewissen Bereichen ihrer Interessenswahrung und -definierung zugute kommen. ●

# 4. Fazit

Das gewachsene Engagement der Schweizer Aussenpolitik in Digitalthemen ist sehr begrüssenswert und weist in die richtige Richtung.

Das gewachsene Engagement der Schweizer Aussenpolitik in Digitalthemen ist sehr begrüssenswert und weist in die richtige Richtung. Dennoch identifizieren wir einen gewissen Klärungsbedarf in Bezug auf Strukturen, Ressourcen und Koordination sowie eine gewisse Lücke zwischen der hochgesteckten offiziellen Ambition für das internationale Genf und dem politischem Willen für ein entsprechendes Leuchtturmprojekt. Darüber hinaus gilt es die Glaubwürdigkeit weiter zu erhöhen und zu klären, was und wie die einzelnen Initiativen zum Hauptziel eines stärkeren Engagements der Schweiz beitragen sollen. Diese Punkte werden auch in einem kürzlich veröffentlichten Bericht erwähnt, der sich mit dem Unterthema künstliche Intelligenz befasst.<sup>35</sup>

Die derzeitige Situation erinnert an die Erfahrungen mit den innenpolitisch ausgerichteten *e-Government* Projekten. In einem

Zwischenbericht wurde damals explizit auf den Graben zwischen den Ambitionen und den Fähigkeiten der relevanten Organisationen hingewiesen.<sup>36</sup> Wir wünschen uns, dass man im Hinblick auf die Digitalausserpolitik aus der Vergangenheit lernt und den Graben zwischen Anspruch und Realität kritisch hinterfragt bzw. idealerweise möglichst klein hält. Die vielen strukturellen Veränderungen und Strategien zeigen, dass die Schweizer Digitalausserpolitik sich noch immer in einer dynamischen Findungsphase mit Gestaltungsfreiraum befindet. Unsere drei Empfehlungen sind als externe Gedankenanstösse für diesen Findungsprozess zu verstehen.

1. Die Koordination zwischen den diversen Initiativen und Strategien gestärkt und gegenüber anderen Departementen klare Ansprechstellen kommuniziert werden. Wir empfehlen dazu insbesondere **die Prüfung eines Bundesratsausschusses für Digitalausserpolitik oder einem breiteren Koordinationsmechanismus für die gesamte Digital-Politik analog zu jenem für die China-Politik.**
2. Für den nötigen Kapazitätsaufbau schlagen wir vor, nicht nur mehr Stellen zu schaffen, sondern die **Digitalausserpolitik in Aus- und Weiterbildungsprozesse aufzunehmen**, um das Thema zu verstetigen und die entsprechende Grundkompetenz bei bestehenden und künftigen Mitarbeiter:innen sicherzustellen. Spezifisch gehört dazu etwa das Angebot von internen Trainings in der Bundesverwaltung und die Integration der Digitalpolitik sowie technologischen Grundkompetenzen in den Concours Diplomatique. Ausserdem sollte die Öffnung der Profile für Industrie- und Forschungswissen bzw. ein engerer Austausch mit externen Expert:innen (z.B. Secondments) geprüft werden.
3. Es braucht politischen Willen und Mut, um Genf als Hauptstadt der digitalen Gouvernanz zu etablieren. Wir empfehlen einen verstärkten Austausch mit den Vereinten Nationen in Genf darüber, welche neuen Kompetenzen oder Institutionen besonders wünschenswert wären und wie die Schweiz diese unterstützen könnte (z.B. freiwillige Zuwendungen, Kampagnen innerhalb der UN). Die Schweiz könnte z.B. in mindestens einem **emergenten**

**digitalen Gouvernanzfeld zu einem Multistakeholder Mapping-Prozess** analog zum Montreux-Prozess einladen. Dabei soll die optimale Nutzung des vorhandenen Ökosystems angesichts steigender Konkurrenz (z.B. New York, Paris, oder Kopenhagen) im Zentrum stehen. ●

# Anhang

## Übersicht der aktuellen Schweizer Strategien mit Bezug zur Digitalausserpolitik

| Strategie  | Kurzfassung Inhalt  |
|--|---|
| Vision für die Schweizer Aussenpolitik 2028 (EDA/Extern) | <p>2019 veröffentlichte Vision von einer durch Aussenminister Ignazio Cassis eingesetzte Arbeitsgruppe mit externen Mitgliedern. Sechs Schwerpunkte werden darin festgelegt, einer davon ist die Etablierung der Technologie als neues aussenpolitisches Themenfeld. Dazu gehört:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Das internationale Genf</b> soll als führender Standort der globalen Digitalisierungs- und Technologiedebatten positioniert werden. Dazu gehören die Wissenschaftsdiplomatie, die Möglichkeit einer aussenpolitischen Initiative zur KI-Grundlagenforschung sowie das Potenzial der Schweiz als sicherer Datenhafen.</li> <li>• Die Schweiz sollte sich im Rahmen der <b>Tech-Diplomatie</b> ein Profil im geopolitisch motivierten Technologiewettbewerb erarbeiten. Spezifisch soll sie sich in internationale Diskussionen zu Sicherheitsfragen, zu Demokratie und ethischen Fragen, sowie zu gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Transformation einbringen.</li> <li>• Die <b>Instrumente der digitalen Transformation</b> sollen genutzt werden, um die Wirksamkeit der Aussenpolitik zu steigern. Dazu gehört etwa die Verwendung von KI zur Analyse- und Entscheidungsunterstützung, der Beitrag der Digitalisierung zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen sowie die Möglichkeit im EDA, die Techdiplomatie mit Datenspezialist:innen zu verbinden und eine neue Anlaufstelle für alle Stakeholder zu schaffen. Auch die Möglichkeit einer Techbotschafterin oder eines Techbotschafters mit einem Netzwerk an Aussenstellen wird aufgeworfen.</li> </ul> |

Aussenpolitische  
Strategie 2020-  
2023  
(EDA)

Die vom Bundesrat 2020 verabschiedete Strategie gibt der Schweizer Aussenpolitik eine offizielle Leitlinie. Die Digitalisierung bildet darin neu einen von vier Pfeilern. Dazu gehört:

- **Genf** soll als Zentrum der globalen Digital- und Technologiepolitik gestärkt werden. Dazu sollen bestehende Foren wie die Geneva Internet Plattform, die Stiftung GESDA oder der Geneva Dialogue weiterhin gestärkt und vermehrt mit Forschungsinstitutionen zusammengearbeitet werden.
- Die Schweiz setzt sich im Rahmen von **Cyberdiplomatie** für die Einhaltung des Völkerrechts und für die zwischenstaatliche Vertrauensbildung und Friedensförderung ein.
- Die Etablierung der Schweiz als "**sicheren Datenhafen**" für internationale Organisationen und humanitäre Akteur:innen (IKRK), welche sensible Daten von schutzbedürftigen Personen verwalten.
- Es soll ein internationales Netzwerk zur Förderung der **digitalen Selbstbestimmung** geschaffen und die Zusammenarbeit mit der EU weiterentwickelt werden, um die Chancen eines europäischen Datenraums und eines digitalen Binnenmarktes zu verbessern.
- Der Einsatz von digitalen Technologien für eine **nachhaltige Entwicklung** soll gefördert werden.

Strategie  
Digitalausserpolitik  
2021-2024  
(EDA)

Diese Strategie ist eine der sechs Unterstrategien zur Umsetzung der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023. Gleichzeitig ist die Strategie Digitalausserpolitik eine Antwort auf das Postulat 17.3789 von Nationalrat Claude Béglé, mit welchem der Bundesrat beauftragt wurde zu prüfen, wie die Schweiz "zum Welt-Epizentrum der internationalen Gouvernanz im Bereich Cyberspace werden könnte".

- Im Aktionsfeld digitale Gouvernanz setzt die Strategie auf massvolle internationale Regulierung, die Unterstützung von Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern, das internationale Genf und Wissenschaftsdiplomatie.
- Im Bereich Wohlstand und nachhaltige Entwicklung setzt sich die Schweiz zur Klärung und Ergänzung der WTO-Regeln bezüglich des digitalen Handels ein, bringt sich international in die Schaffung vertrauenswürdiger, dezentraler Datenräume ein, unterstützt die Nutzung von innovativen Technologien für nachhaltige Entwicklung und fördert die Zusammenarbeit zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor, um Datensätze und Schnittstellen besser nutzbar zu machen.
- Im Hinblick auf die Cybersicherheit unterstützt die Schweiz eine Konkretisierung von völkerrechtlichen Normen, bezieht private Akteur:innen durch den "Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace" ein, und schafft mit ihren guten Diensten einen vertrauensvollen Rahmen für geopolitische Diskussionen.
- Zur digitalen Selbstbestimmung der Schweiz gehören ferner die Abklärungen zu einer möglichen Swiss Cloud, die Mitwirkung an der Entwicklung grenzüberschreitender vertrauenswürdiger Datenräume und der Einsatz für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts bei militärischen Anwendungen Künstlicher Intelligenz.

Einzelne Aspekte der Strategie wurden unterdessen bereits vertieft behandelt - etwa im Bericht zur Bedarfsabklärung für eine Swiss Cloud.

China Strategie  
2021-2024  
(EDA)

Die Digitalisierung ist eines der vier Themenfelder der China-Strategie und enthält vier Ziele.

- Die Schweiz vertritt gegenüber China die Vision eines freien, offenen und sicheren digitalen Raums. Dazu gehört die Stärkung der nationalen Koordination und **Abstimmung des Vorgehens mit gleichgesinnten Staaten** (insbesondere der EU und ihren Mitgliedstaaten).
- Die Schweiz lädt China ein, noch stärker auf das internationale Genf zur Klärung digitaler Fragen zu setzen. Dazu gehört die Weiterführung des Geneva Dialogue on Responsible Behavior in Cyberspace.
- Die Schweiz setzt sich ein für gute Rahmenbedingungen in Bezug auf digitale Fragen für Handel und Investitionen und für in China tätige Schweizer Unternehmen. Dazu gehört die Besteuerung von bilateralem Handel und bilateralen Investitionen, insbesondere beim Online-Handel und der digitalisierten Wirtschaft (OECD).
- Die Schweiz setzt sich für einen diversifizierten Anbietermarkt bei digitalen Schlüsseltechnologien ein, um **einseitige Abhängigkeiten im Bereich der neuen Technologien zu vermeiden**, wobei sie hohe Standards in den Bereichen Datenschutz und Datensicherheit einfordert. Dazu gehören notwendige Sicherheitsvorkehrungen bezüglich Mobilfunknetzen der nächsten Generation (bspw. 5G) und verstärkte internationale Koordination, um Sicherheitsrisiken frühzeitig zu adressieren.



|  |  |
|--|--|
| <p>Amerikas Strategie 2022-2025 (EDA)</p>                                      | <p>Die Amerikas Strategie enthält sechs Ziele im Umgang mit den USA. Eines davon ist, dass die Digitalisierung und Science Diplomacy zu einem Treiber der Zusammenarbeit mit den USA werden. Dazu gehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortführung und Ausweitung des bilateralen Cyber- und Digitaldialogs.</li> <li>• Einbindung amerikanischer Partner:innen in die Arbeiten von GESDA. Initiative für eine bilaterale Zusammenarbeit im Bereich Science Diplomacy.</li> <li>• Promotion des Internationalen Genf als optimaler Standort der Digitalisierungs- und Technologiedebatten im Dienste der globalen Gouvernanz.</li> <li>• Zusammenarbeit bei der Erarbeitung und Umsetzung internationaler Standards und Regulierung in zentralen Bereichen der Digitalisierung (inkl. Datentransfers und -schutz, Cybersicherheit und künstliche Intelligenz).</li> <li>• Zusammenarbeit und Erarbeitung von gemeinsamen Handelsregeln im Bereich digitaler Handel/E-Commerce z.B. im Rahmen eines Freihandelsabkommens oder eines "Digital Trade Agreements". Austausch in weiteren digitalisierungsrelevanten Wirtschaftsthemen (inkl. Nutzung von Technologie im Finanzbereich)</li> </ul> |
| <p>Zweite Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberisiken (EFD)</p> | <p>Die Strategie wurde vom Bundesrat 2018 verabschiedet und mit dem 2019 verabschiedeten Implementierungsplan an klare Ziele und Budgets gebunden. Zu den erwähnten aussenpolitischen Schwerpunkten gehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die globale Internet Gouvernanz (Swiss Internet Governance Forum, Geneva Internet Platform)</li> <li>• eine aktive Mitgestaltung an Prozessen der Cyber-Aussensicherheitspolitik (UNO, OSZE)</li> <li>• die internationale Kooperation zum Auf- und Ausbau von Kapazitäten im Bereich Cyber-Sicherheit (Global Forum on Cyber Expertise)</li> <li>• bilaterale und multilaterale Dialoge zur Cyber-Aussensicherheitspolitik (Sino-European Cyber Dialogue, MENA Cybersecurity Forum)</li> <li>• ein Dialog mit dem privaten Sektor (Geneva Dialogue on Responsible Behavior in Cyberspace).</li> </ul>   |

|  |  |
|--|--|
| <p>Strategie Digitale Schweiz (ehemals: UVEK, neu: BK)</p> | <p>Die zweite Ausgabe der Strategie wurde vom Bundesrat 2020 verabschiedet. Die Strategie definiert neun Aktionsfelder mit jeweiligen Unterzielen. Das Aktionsfeld "Internationales Engagement" enthält folgende Ziele für die Schweiz:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die internationale Diskussion über die Zukunft des digitalen Raums und dessen Gouvernanz mitprägen.</li> <li>• Sich für die digitale Selbstbestimmung von Individuen und die Schaffung von grenzüberschreitenden Datenräumen engagieren.</li> <li>• Sich für einen sicheren und vertrauenswürdigen Cyberraum einsetzen,</li> <li>• Internationale Normen und Standards sollen die Interessen der Schweiz widerspiegeln</li> <li>• Einsatz von neuen Technologien zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030 der UNO.</li> </ul> |
| <p>Strategie Cyber VBS (VBS)</p>                           | <p>Die 2021 publizierte Strategie beschreibt die Organisation und Vorgehensweise des VBS im Cyberraum bis 2024. Zu den Massnahmenfeldern gehört auch die Stärkung der eigenen Fähigkeiten und Kompetenzen durch <b>internationale Kooperation im Verbund mit nationalen und internationalen Partner:innen</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Das VBS nimmt an verschiedenen internationalen Cyberverteidigungsübungen teil.</li> <li>• Die Schweiz nimmt als <i>Contributing Nation</i> beim Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence der NATO teil und kooperiert mit der europäischen Verteidigungsagentur.</li> <li>• Der Nachrichtendienst pflegt eine regelmässige Zusammenarbeit mit ausländischen Partner:innen, um Cyberangriffe aufzudecken und zu verhindern.</li> </ul>            |

Strategie zur  
Aussen-  
wirtschaftspolitik  
(WBF)

Die digitale Wirtschaft ist eines von neun Handlungsfeldern der Strategie. Dazu gehört

- Die Schweiz wirkt auf **einheitliche globale Standards** und Regeln für den digitalen Handel hin. Die Schweiz engagiert sich im Rahmen der WTO für ein **Abkommen zum elektronischen Handel**.
- Den Regulierungsstandards in der EU kommt eine besondere Bedeutung zu, insbesondere bei der Äquivalenzanerkennung bezüglich der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung durch die Europäische Kommission. Die Schweiz sucht nach bilateralen Lösungen mit ihren wichtigsten Partner:innen (bspw. das "Privacy Shield" zwischen der Schweiz und den USA).
- Die Schweiz befürwortet multilaterale Lösungen zur **Unternehmensbesteuerung** von Tech-Unternehmen und beteiligt sich an den Arbeiten der **OECD**.

# Endnoten

- 1 Gygli, Savina, Florian Haelg, Niklas Potrafke and Jan-Egbert Sturm. (2019). The KOF Globalisation Index – Revisited. *Review of International Organizations*, 14(3), 543-574
- 2 EDA. (2020). 'Genf soll zur internationalen Hauptstadt für digitale Gouvernanz werden'. eda.admin.ch
- 3 Spadafora, A. (2022). US government launches Bureau of Cyberspace and Digital Policy. *techradar.com*
- 4 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (2018). Paris Call for Trust and Security in Cyberspace. *pariscall.international*
- 5 Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2021). Strategy for Denmark's Tech Diplomacy 2021-2023. *techstratigi.um.dk*
- 6 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2019). Digital Agenda for Foreign Trade and Development Cooperation (BHOS). *government.nl*
- 7 Kohler, Kevin. (2020). Estonia's National Cybersecurity and Cyberdefense Posture. *css.ethz.ch*
- 8 Swiss Digital Initiative. (n.d.) Our Work. *swiss-digital-initiative.org*
- 9 Der Schweizerische Bundesrat (2020). Verordnung über die Koordination der digitalen Transformation und die IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung. *fedlex.admin.ch*
- 10 VBS (2022). Gesamtkonzeption Cyber: Konzeption der Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Schweizer Armee im Cyber- und elektromagnetischen Raum bis Mitte der 2030er-Jahre. *newsd.admin.ch*
- 11 Béglé, C. (2017). 17.3789: Die Schweiz soll zum Epizentrum der internationalen Digitalisierungsgouvernanz werden können. *parlament.ch*
- 12 Die ziemlich umfassende Leseliste für den Concours Diplomatique enthält keine technologiebezogene Literatur: EDA. (2020). Préparation au concours d'admission au service diplomatique. *eda.admin.ch*
- 13 OECD. (2020). OECD Open, Useful and Reusable data (OURdata) Index: 2019. p. 22
- 14 Sahin, K. (2022). Außenpolitische Digitalstrategien. *swp-berlin.org*
- 15 Balbi, G., Fari, S., Richeri, G., & Calvo, S. (2014). Network neutrality: Switzerland's role in the genesis of the Telegraph Union, 1855-1875. Bern: Peter Lang AG. p. 213
- 16 DiploFoundation. (2021). 2021: The emergence of digital foreign policy. *diplomacy.edu*
- 17 Schweizerischer Bundesrat. (2019). Bundesratsausschuss für Cyberrisiken (inkl. Einbezug der Kantonsregierungen). *admin.ch*
- 18 Schweizerischer Bundesrat. (2020). Bundesratsausschuss Digitalisierung und IKT. *admin.ch*
- 19 Schweizerischer Bundesrat. (2021). China Strategie 2021-2024. *eda.admin.ch*. p. 30
- 20 Jochum, K. (2022). Die Schweiz kriegt ein Bundesamt für Cybersicherheit. *inside-it.ch*
- 21 Sahin, K. (2022). Außenpolitische Digitalstrategien. *swp-berlin.org*
- 22 Fedasiuk, R., Weinstein, E. & Puglisi, A. (2021). China's Foreign Technology Wish List. *cset.georgetown.edu*
- 23 U.S. Department of State. (2021). The Clean Network. 2017-2021. *state.gov*
- 24 Lapowsky, Issie. (2021). Inside the scramble to fix Biden's plan for the future of the internet. *protocol.com*
- 25 Russell, A. (2006). 'Rough consensus and running code' and the Internet-OSI standards war. *IEEE Annals of the History of Computing*, 28(3), 48-61.
- 26 Siehe beispielsweise World Conference on International Telecommunications 2012 in Dubai
- 27 EDA. (2021). China Strategie 2021-2024. *eda.admin.ch*. p. 29
- 28 Goldsmith, J. & Wu, T. (2006). Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World. Oxford: Oxford University Press. pp. 38-46
- 29 UN Secretary General's High-Level Panel on Digital Cooperation. (2019). The age of digital interdependence. *un.org* p. 5
- 30 Der Scientific Anticipatory Brief "Future of machine learning and artificial intelligence" des Geneva Science and Diplomacy Anticipator rechnet z.B. mit der Möglichkeit von genereller künstlicher Intelligenz in 25 Jahren.
- 31 Avant, D. (2016). Pragmatic networks and transnational governance of private military and security services. *International Studies Quarterly*, 60(2), 330-342.
- 32 Kohler, K., Zahn, N., & Oberholzer, P. (2019). Making Sense of Artificial Intelligence Why Switzerland Should Support a Scientific UN Panel to Assess the Rise of AI. *foraus.ch*
- 33 UN. (2021). Envoy on Technology. *un.org*
- 34 So zum Beispiel in Fragen zur Neutralität: Dahinden M., Pangrazzi, S., Neutralität im Cyberraum: Die Schweiz ist gefordert, NZZ vom 30.12.2020.
- 35 EDA. (2022). Künstliche Intelligenz und internationales Regelwerk. *newsd.admin.ch*
- 36 AWK Group. (2018). Evaluation der Wirksamkeit der Organisation E-Government Schweiz bei der Umsetzung der EGovernment-Strategie Schweiz. *newsd.admin.ch*

**Zitieren:**

Kohler, K., Pangrazzi, S. & Zahn, N. (2022). Realitycheck der Ambitionen der Schweizer Digitalausserpolitik. Zürich: foraus - Forum Aussenpolitik.

**Danksagung:**

Die Autor:innen danken dem ehemaligen Team des Sondergesandten für Cyber Sicherheits- und Aussenpolitik, insb. Jon Fanzun und Daniel Seiler, sowie Nele Achten, Senior Researcher für Cybersicherheit und Aussenpolitik am Center for Security Studies für ihr konstruktives Feedback.

**Disclaimer:**

Das vorliegende Diskussionspapier gibt die persönliche Meinung der Autor:innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins foraus.

[www.foraus.ch](http://www.foraus.ch)

Zürich | foraus – Forum Aussenpolitik | Badenerstrasse 431 | 8003 Zürich  
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | foraus – Forum de politique étrangère | Avenue de France 23 | 1202 Genève  
bureau\_romandie@foraus.ch | +41 22 559 96 96

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9

# Bei foraus aktiv werden

Durch das einzigartige Grassroots-Modell des Vereins setzt sich foraus für eine gesellschaftspolitische Zukunft der Schweiz ein und steht für eine konstruktive Aussenpolitik und einen informierten Dialog. Du teilst diese Vision? Werde jetzt bei uns aktiv und unterstütze uns! ●

## als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei foraus stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

## als Autor:in

foraus ermöglicht es dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform dafür, deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

## als Gönner:in

Unser Gönnerverein «Cercle des donatrices & donateurs» trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, foraus nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.



[foraus.ch/mitglied-werden](https://foraus.ch/mitglied-werden)