

SCHWEIZERISCHER FRIEDENSRAT

Gartenhofstr. 7
8004 Zürich
PC-Konto 80-35870-1

Tel. +41 (0)44 242 93 21
info@friedensrat.ch
www.friedensrat.ch

Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd
Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Zürich, 18. August 2021

Vernehmlassung des Schweizerischen Friedensrates SFR zum Entwurf vom 14. April 2021 des sicherheitspolitischen Berichts 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir nehmen gerne die Möglichkeit in Anspruch, gestützt auf Art. 4, Abs. 1 des Vernehmlassungsgesetzes eine Vernehmlassung zum Entwurf des sicherheitspolitischen Berichts 2021 einzureichen.

Vorbemerkung zur Einladungsliste zur Vernehmlassung

Dieses Gesetz sieht in Art. 2, Abs. 2e vor, dass «die im Einzelfall interessierten (...) weiteren Kreise» zur Stellungnahme eingeladen werden. Wir gestehen, dass uns die einseitige Auswahl in der einzigen Kategorie, in der die für die Organisation der Vernehmlassung zuständige Bundesstelle einen Ermessensspielraum hat, etwas erstaunt. Und die Auswahl wurde zunehmend einseitiger: Zum Bericht 2010 waren es insgesamt 31 Organisationen, zu jenem 2015 noch 25 und aktuell sind es 23. Zudem wurde die Gewichtung immer einseitiger. Waren es 2010 17 eingeladene Organisationen, die klar auf die Seite der Verstärkung der militärischen Seite der Sicherheitspolitik zu zählen sind, und 11, von denen eine Stärkung der zivilen Friedensförderung erwartet werden kann, hat sich das Verhältnis 2015 massiv verschoben: Obwohl die Gesamtzahl der Eingeladenen um 6 zurückging, stieg die «militärische Seite» auf 20, während die «zivile» auf 5 zusammengestrichen wurde. Das hat sich in der aktuellen Vernehmlassung nochmals zugespitzt, während die «militärische Seite» gleich blieb, wurde die «zivile» nochmals reduziert – es bleiben gerade noch eine aussen-, eine friedenspolitische und eine Frauenorganisation (Zusammenstellung im Anhang). Es ist uns unerklärlich, warum die Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA) und der cfd (die feministische Friedensorganisation) eliminiert worden sind. Dies, nachdem bereits 2015 sowohl die Wissenschaft wie die Kirchen gestrichen worden waren.

Wir sind nicht der Meinung, die Lobby-Organisationen für eine starke Armee sollten nicht zur Vernehmlassung eingeladen werden. Aber es widerspricht jeder Ausgewogenheit, dass nur noch je eine «Alibiorganisation» aus den Bereichen Aussen- und Friedenspolitik eingeladen wird. Wir sind bisher davon ausgegangen, es gehe bei der Vernehmlassung um den sicherheitspolitischen Bericht um ein Projekt des Bundesrates, wie es die Bezeichnung «Bericht des Bundesrates» suggeriert. Doch die einseitige Auswahl der Vernehmlassungsteilnehmer kann nur bedeuten, dass die Verantwortlichen für die Sicherheitspolitik im VBS keine breitere Diskussion über die Ausrichtung der Sicherheitspolitik wünschen. Nicht einmal jene Kreise, die sich mit der Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325 zu «Frauen, Frieden und Sicherheit» befassen, sind eingeladen worden.¹ Das zeigt zusätzlich zur einseitigen Ausrichtung der VBS-Verantwortlichen, dass sie kein ernsthaftes Interesse am Einbezug von Frauen und auch kein Sensorium für Geschlechterfragen haben – und dies in einer Zeit, in der offiziell die Beteiligung von Frauen in der Armee gefördert werden soll.

In der Einleitung wird der Anspruch erhoben: «Sicherheitspolitik ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe. (...) Dieses Vorgehen ist Ausdruck davon, dass Sicherheitspolitik in der Schweiz umfassend und breit verstanden

wird. Sie umfasst die Gesamtheit aller Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor machtpolitischen, kriminellen oder natur- und zivilisationsbedingten Bedrohungen und Gefahren» (Einleitung, Seite 2). Dazu steht die Auswahl der «eingeladenen Kreise» zur Vernehmlassung in krassem Widerspruch. Ginge es um eine Gesamtsicht des Bundesrates, so müssten doch auch die interessierten Kreise an der Aussen-, Friedens-, Geschlechter-, Jugend-² und Menschenrechtspolitik wie die Kirchen einbezogen werden, besonders auch die an der UNO und OSZE, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung interessierten Organisationen, wie etwa das KOFF (Kompetenzzentrum Friedensförderung), die an der Umsetzung der Agenda 2030 interessierten Organisationen, Menschenrechtsorganisationen wie etwa Amnesty Schweiz, humanrights.ch, terre des hommes, Human Rights Watch, Liga für Menschenrechte, und auf der wissenschaftlichen Ebene das SKMR (Schweiz. Kompetenzzentrum für Menschenrechte) sowie aktuell auch jene, die sich für die Schweizer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat einsetzen. In all diesen Bereichen pflegt das EDA einen regelmässigen Austausch mit interessierten NGOs. Deren Adressen wären also vorhanden, aber offensichtlich interessiert ihre Meinung die Verantwortlichen im VBS für die Sicherheitspolitik nicht. Und offensichtlich wollen sie auch nicht hören, was von der Wissenschaft zur Entwicklung der Sicherheitslage und Konsequenzen daraus zu sagen ist – etwa vom CSS an der ETH, den Genfer Zentren für Frieden und Sicherheit, dem IHEID (Institut de hautes études internationales et du développement) in Genf, Swisspeace in Basel – und auch nicht von foras, dem Schweizer Think Tank zur Aussenpolitik.

Wir halten diese Einseitigkeit als nicht haltbar. Deshalb beantragen wir, dass für die oben erwähnten nicht berücksichtigten Kreise eine neue Frist für eine Vernehmlassung angesetzt wird und sie zur Teilnahme eingeladen werden. Zudem erwarten wir, dass bei künftigen Vernehmlassungen zu sicherheitspolitischen Fragen ein ausgewogener Kreis von «weiteren interessierten Kreisen» zur Stellungnahme eingeladen wird.

Uns bleibt nur die Hoffnung, dass in Bezug auf die Einladungen zur aktuellen Vernehmlassung die VBS-Chefin nicht oder irreführend informiert worden ist. Und an der Vernehmlassung teilnehmen können gemäss Vernehmlassungsgesetz ja auch Organisationen, die nicht offiziell zur Teilnahme eingeladen worden sind, war wir hiermit tun – nicht zum ersten Mal.

Anmerkungen zur Gestaltung des Berichts

Pro Legislatur ein Bericht mit einem inhaltlichen Titel: Wir begrüssen die Absicht, dass künftig pro Legislatur ein sicherheitspolitischer Bericht erstellt werden soll und wünschen erneut, dass jeder Bericht mit einem Titel versehen wird, der seine Zielsetzung charakterisiert. Die Titel von bisherigen Berichten machen den Wandel in der Sicherheitspolitik deutlich: 1973 «Konzeption der Gesamtverteidigung», 1990 «Sicherheitspolitik im Wandel» und 1999 «Sicherheit durch Kooperation». Leider tragen die Berichte von 1979, 2010 und 2015 keinen Titel. Für letzteren hatten wir – mit entsprechender Ausrichtung – vorgeschlagen: «Stärkung der Kollektiven Sicherheit im Rahmen der UNO». Für den neuen Bericht schlagen wir vor «Mitmachen im Sicherheitsrat zur Stärkung der Kollektiven Sicherheit» – selbstverständlich mit einem entsprechenden Schwergewicht des Berichts. Wir schlagen zudem vor, dass in künftige Berichte auch eine wissenschaftliche Analyse der Entwicklung einbezogen wird, etwa von CSS, Swisspeace oder den Genfer Zentren.

Kapitel zu den internationalen Organisationen wieder in den Bericht aufnehmen: Wir bedauern, dass im aktuellen Entwurf das Kapitel «Sicherheitspolitisch relevante Organisationen und Vereinbarungen», wie es im vorhergehenden Bericht zu finden ist, weggelassen worden ist. Auch wenn dies offenbar einem Verlangen der Mehrheit der sicherheitspolitischen Kommissionen entspricht, halten wir das für eine gravierende materielle Lücke. Die Schweiz hatte zwar enorme Mühe, sich nach dem Zweiten Weltkrieg in die Völkergemeinschaft zu integrieren – aus Angst davor, Verantwortung übernehmen zu müssen für ihre faktische Integration ins Lager der Achsenmächte. Und sie musste dies aufgrund internationalen Drucks mit grosser Verspätung aufarbeiten mit der Bergier-Kommission und deren Berichten.³ Aber das ist inzwischen Geschichte, und mit viel Verspätung hat die Schweiz es auch geschafft, Mitglied der UNO zu werden – wohlgermerkt dank der Mehrheit von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 3. März 2002. Es ist für uns unverständlich, dass die Entwicklung von internationalen Organisationen, wie der UNO, OSZE, dem Europarat, der EU, NATO (inkl. Partnerschaft für den Frieden) oder Interpol für die Sicherheitspolitik der Schweiz nicht von Belang sein soll.

Im Bericht finden sich denn auch Elemente einer Analyse der Entwicklung der verschiedenen internationalen Organisationen. Dennoch bildet die nicht systematische Behandlung dieses Bereichs eine Lücke, die in der definitiven Fassung des Berichts geschlossen werden und künftig in jedem Bericht ihren Platz finden sollte.

1. Welche Prioritäten für Sicherheitspolitik und Armee?

Im Militärgesetz (SR 510.10) sind in Artikel 1 die Prioritäten der Aufgaben der Armee festgelegt. Mit der Revision von 2016 wurde ein eigentlicher Aufgabenkatalog in diesen Artikel aufgenommen, aber in der Botschaft wurde festgehalten: «Die Aufgaben der Armee sind unverändert die Verteidigung, die Unterstützung der zivilen Behörden und die Friedensförderung.» (BBl 2014 6957)⁴ An einen sicherheitspolitischen Bericht haben wir die Erwartung, dass er eine Bilanz zieht zur Entwicklung seit dem letzten Bericht und schaut, ob die Prioritätenordnung noch stimmt. Eine solche Bilanz sucht man vergeblich, die Prioritätenordnung wird als gegeben vorausgesetzt. Eine inhaltliche Begründung, weshalb es eine Armee im aktuellen Umfang und deren Rüstung braucht, liefert der Bericht auch nicht. Immerhin fordert er eine gesamthafte Überprüfung: «... ist es angezeigt, die Sicherheitspolitik in ihrer Gesamtheit periodisch zu überprüfen. Die Ausgestaltung unserer Sicherheitspolitik muss sich an den wandelnden sicherheitspolitischen Herausforderungen ausrichten und dabei laufend auch Priorisierungen bei den Ressourcen vornehmen. Die Zweckmässigkeit der Sicherheitspolitik und ihrer Instrumente bemisst sich daran, wie wirksam und effizient sie den Bedrohungen und Gefahren entgegenwirken und Chancen wahrnehmen können. Das erfordert immer wieder Überprüfungen und auch Anpassungen.» (Seite 42)

Diesen Anspruch kann der Bericht nicht einmal in Ansätzen einlösen und er ist entsprechend zu ergänzen.

Lagebeurteilung legitimiert den Vorrang der Verteidigung gegenüber Friedensförderung nicht: In der Lagebeurteilung ist im Abschnitt «Bewaffneter Konflikt» auf Seite 17 zu lesen: «Eine direkte militärische Bedrohung durch einen terrestrischen Angriff auf die Schweiz ist kurz- und mittelfristig unwahrscheinlich.» Wozu also die Schweizer Armee noch in ihrer aktuellen Konzeption? Um diese Frage nicht in den Raum zu stellen, wird sogleich angefügt: «Die Auswirkungen eines solchen Angriffs wären jedoch derart gravierend, dass dies nicht vernachlässigt werden darf.» Und gleich wird noch nachgeschoben: «Im Falle eines bewaffneten Konflikts zwischen der Nato und Russland könnte sich für die Schweiz aber mit zunehmender Konfliktdauer eine direkte Bedrohung ergeben, falls eine der Konfliktparteien mit militärischen Mitteln wirtschaftliche, politische oder militärische Konzessionen von der Schweiz erzwingen wollte.» Wie bitte, ein bewaffneter Konflikt zwischen der Nato und Russland als realistische Erwartung – und nicht etwa als kurze Episode, sondern «mit zunehmender Konfliktdauer»... Zwar wird das in der Wortwahl peinlichst vermieden, aber da ist von einem Krieg zwischen der Nato und Russland die Rede – als realistisches Szenario? Und wie soll ein solcher Krieg verlaufen, ohne in einen Atomkrieg zu eskalieren? Ist da die Aussage ein Trost: «Ein direkter terrestrischer Vorstoss gegen die Schweiz wäre hingegen auch in einem solchen Szenario unwahrscheinlich.» Und die atomare Verstrahlung würde wohl von der Schweizer Armee abgewehrt?

«Insgesamt nimmt die Schutzwirkung des geografischen und politischen Umfelds der Schweiz ab, weil dieses Umfeld instabiler geworden ist und auch weit entfernte Ereignisse rasch und direkt die Sicherheit der Schweiz tangieren können.» (Seite 7) «Ein bewaffneter Angriff auf die Schweiz oder auf andere europäische Länder könnte auch von ausserhalb Europas über grosse Distanz geführt werden. Dafür kommen insbesondere ballistische Lenkwaffen, Marschflugkörper und Hyperschallwaffen in Frage.» Um sogleich zu relativieren: «Derzeit sind nur wenige Staaten zu solchen Angriffen fähig, und bei diesen sind keine entsprechenden Absichten erkennbar oder zu erwarten.» Aber auch keine Entwarnung: «Die Verbreitung solcher Waffensysteme wird aber fortschreiten.» Und deshalb: «Ein Angriff auf die Schweiz mit weitreichenden Waffen wird zwar für die nächsten Jahre als nicht wahrscheinlich erachtet», um sogleich anzufügen: «Die Libyen-Krise 2008–2010 hat aber gezeigt, wie ein Staat ohne lange Vorwarnung drastische Massnahmen gegenüber der Schweiz ergreifen kann. Falls ein derartiger Akteur über weitreichende Waffen verfügt, könnte er die Schweiz auch mit militärischen Mitteln bedrohen und erpressen.» (alle Zitate Seite 17) Gab es im Fall Libyen nicht Vorbereitungen für eine militärische Befreiungsaktion, die noch rechtzeitig gestoppt werden konnte? Und dieses Szenario soll als Legitimation für die aktuelle Armeekonzeption genügen?

Im Kasten «Wesentliche Änderungen in der Bedrohungslage» auf Seite 19 wird das Kriegsszenario aufgewärmt: «Die Schweiz sieht sich derzeit keiner direkten Bedrohung durch einen herkömmlichen militärischen Angriff gegenüber; eine solche könnte sich jedoch im Verlauf einer militärischen Konfrontation zwischen der Nato und Russland ergeben.» Ist diese Darstellung nicht auf der einen Seite eine Dämonisierung der Beziehungen zwischen Russland und der Nato – oder vor allem der einen Seite? – und auf der andern Seite eine unzulässige Verharmlosung eines Krieges zwischen den grössten Atommächten? *Als Legitimation für die aktuelle Armeekonzeption ist dieses Szenario mehr als nur schwach.*

«Um weiterhin den Luftraum über den täglichen Luftpolizeidienst hinaus über längere Zeit intensiv überwachen, zum Beispiel bei anhaltenden internationalen Spannungen, und im Fall eines Angriffs verteidigen zu können, werden neue Kampfflugzeuge und ein System zur bodengestützten Luftverteidigung beschafft.» (Seite 32) Auch bei der Legitimierung der Kampfflugzeugbeschaffung muss auf den im Bericht selbst als unwahrscheinlich charakterisierten Fall eines militärischen Angriffs auf die Schweiz zurückgegriffen werden – ein überaus deutliches Zeichen für die wacklige Grundlage der aktuellen Armeekonzeption.

2. Vorrang der Beteiligung an der kollektiven Sicherheit vor der autonomen Verteidigung

Einen Vorrang des aktuellen Armeeauftrags der autonomen Landesverteidigung gegenüber Katastrophenhilfe und der Beteiligung an der internationalen Friedensförderung lässt sich aus dem Entwurf zum sicherheitspolitischen Bericht nicht ableiten. Wir haben schon mehrmals in Anhörungen und Vernehmlassungen zu sicherheitspolitischen Fragen ausgeführt, dass spätestens seit dem Beitritt der Schweiz zur UNO die schweizerische Sicherheitspolitik auf ihr System der Kollektiven Sicherheit auszurichten und abzustützen ist, und dementsprechend eine Umstellung der Prioritäten für den Armee-Einsatz vorgeschlagen, an erster Stelle die Beteiligung an der internationalen Friedensförderung, weiterhin an zweiter Stelle die Katastrophenhilfe (Armee-Einsätze zur sogenannten inneren Sicherheit lehnen wir ab und sollten aus dem Aufgabenkatalog gestrichen werden), und schliesslich an dritter Stelle die Landesverteidigung. Diesen Vorschlag wiederholen wir hiermit.

Abschaffung der Wehrpflicht ergibt sich aus der Neuorientierung der Prioritäten: Für die von uns vorgeschlagene Ausrichtung der Armee mit dem Schwergewicht auf Einsätze in Friedensmissionen von UNO und OSZE macht die Wehrpflicht keinen Sinn. In solchen Einsätzen braucht es sehr gut qualifizierte und hoch motivierte Persönlichkeiten aller Geschlechter. Dafür ist das aktuelle System mit der Militärdienstpflicht für Männer ungeeignet, sie kann problemlos abgeschafft werden, auch, da durch die Konzeptionsänderung die Zahl der insgesamt benötigten Dienstleistenden massiv abnimmt. Deshalb ist die Wehrpflicht für die Männer aufzuheben.⁵ Das hat Nebenwirkungen auf die anderen Dienstpflichtbereiche, den Zivildienst und den Zivilschutz.

Mit dem Wegfall der Militärdienstpflicht würde auch die Rechtsgrundlage für den Zivildienst entfallen. Dieser hat jedoch seine Berechtigung und Notwendigkeit zur Genüge unter Beweis gestellt und ist in veränderter Form aufrecht zu erhalten. Wir verweisen dazu auf das Konzept des «Freiwilligen Zivildienstes», das der Zivildienstverband CIVIVA, der SCI (Service Civil International) und der Schweizerische Friedensrat gemeinsam erarbeitet haben.⁶ Auch für die Betreuung von Flüchtlingen scheint uns dieser freiwillige Zivildienst viel besser geeignet als die Armee oder der Zivilschutz. Deshalb sollten die rechtlichen Grundlagen für seine Weiterführung geschaffen werden.

Der Zivilschutz steckt offensichtlich in einer strukturellen Krise, die deren Verantwortliche auf Kosten des Zivildienstes lösen möchten, was wir einen Irrweg finden. Nicht der Zivildienst muss unattraktiver gemacht werden, sondern der gesamte Bereich von Schutz- und Rettungsorganisationen ist reformbedürftig. Das wird im Bericht auch angesprochen im Kapitel «4.2.8 Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit» (Seite 38f). Wir verzichten darauf, in dieser Vernehmlassung detaillierter darauf einzugehen.

Denn der Umgang von Gesellschaft und Staat mit der Klimakatastrophe soll nicht der Sicherheitspolitik untergeordnet werden, sondern ist im zivilen Bereich zu regeln. Und da besteht nach der Ablehnung des CO₂-Gesetzes in der Abstimmung am 13. Juni 2021 ein enormer Handlungsbedarf, den der Sachverständigenbericht zu den Klimaänderungen mehr als nur bestätigt. Wir verweisen dazu auf die Stellungnahme von UNO-Generalsekretär António Guterres vom 9. August 2021:

«Die Klimafolgen werden sich zweifelsohne verschärfen. Es besteht ein klares moralisches und wirtschaftliches Gebot, das Leben und die Existenzgrundlagen derjenigen zu schützen, die an der Front der Klimakrise stehen. Die Finanzierung von Anpassung und Resilienz darf nicht länger die vernachlässigte Hälfte der Klimagleichung sein. Nur 21 Prozent der Klimaförderung fliessen in die Anpassung. Ich fordere die Geber und die multilateralen Entwicklungsbanken erneut auf, mindestens 50 Prozent der gesamten öffentlichen Klimafinanzierung für den Schutz von Menschen, insbesondere Frauen und gefährdeten Gruppen, vorzusehen. Die Ausgaben für die Über-

windung von Covid-19 müssen an den Zielen des Übereinkommens von Paris ausgerichtet werden, und das vor einem Jahrzehnt abgegebene Versprechen, jährlich 100 Milliarden US-Dollar zur Unterstützung von Klimaschutz- und Anpassungsmassnahmen in den Entwicklungsländern zu mobilisieren, muss eingehalten werden.»⁷

Trotzdem schlagen wir nicht vor, die Katastrophenhilfe jetzt aus dem Aufgabenkatalog der Armee zu streichen, da wir Hilfeleistungen durch die Armee nicht à priori ausschliessen. Der Wegfall der Dienstpflicht bietet die Chance, auch diesen Aufgabenkreis zu überprüfen und zukunftsweisende Lösungen zu finden.

UNO-Charta ist wesentliche Grundlage für den Armeeauftrag: Wie der Systematischen Rechtssammlung des Bundes entnommen werden kann, ist die Charta der Vereinten Nationen «für die Schweiz in Kraft getreten am 10. September 2002». Seit diesem Datum ist die UNO-Charta Schweizer Recht in Verfassungsrang, in der Abstimmungsvorlage (vom 5. Oktober 2001) stand: «Der Bundesrat wird ermächtigt, an den Generalsekretär der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) ein Gesuch der Schweiz um Aufnahme in diese Organisation und eine Erklärung zur Erfüllung der in der UN-Charta enthaltenen Verpflichtungen zu richten.» Die Charta selber war dem «Abstimmungsbüchlein» nicht beigelegt – was eine schweizweite Verbreitung in alle Haushalte mit Stimmberechtigten gebracht hätte –, aber eine ganze Seite war ihr gewidmet: «UNO-Charta auf Bestellung und im Internet», mit zwei Möglichkeiten, sie kostenlos zu erhalten und einem Link zum Abruf im Internet.

In einigen Bereichen wird die UNO-Charta auch umgesetzt; explizit jedoch nicht in der Sicherheitspolitik. Da hat der UNO-Beitritt keinerlei Auswirkungen gehabt. Weder wird Kapitel VII der UNO-Charta als eine der Grundlagen für Armee und Sicherheitspolitik aufgeführt, noch ist die Beteiligung an UNO-Friedensmissionen ausgebaut worden. Auch in den «Verhaltensgrundsätzen für die Gruppe Verteidigung»⁸ sucht man vergeblich nach einem Bezug zur UNO-Charta. Und sogar beim Kompetenzzentrum SWISSINT ist kein solcher Bezug zu finden und selbst in der Broschüre «Kompetenzzentrum SWISSINT – Armeeauftrag Friedensförderung» fehlt er, obwohl das seiner Aufgabe eine zusätzliche Legitimität verleihen würde.⁹ Einzig auf der Website der Armee «Recht der kollektiven Sicherheit und Neutralitätsrecht»¹⁰ findet sich der Hinweis: «Die Schweiz ist der UNO im Jahre 2002 beigetreten und beteiligt sich seither als neutraler Staat am System der kollektiven Sicherheit.» Aber bei den Verweisen auf die für den Bereich relevanten Abkommen fehlt die UNO-Charta. Und die Aussage ist insofern irreführend, als sich die Schweiz schon lange vorher an UNO-Friedensmissionen beteiligt hat und sich mit dem UNO-Beitritt am Engagement nichts änderte.

Das Verhalten der Verantwortlichen für Sicherheitspolitik und Armee kann schwerlich anders interpretiert werden denn als Missachtung des Volksentscheids für den UNO-Beitritt – und das mittlerweile seit bald zwanzig Jahren. Oder im militärischen Jargon, es handelt sich um eine eklatante Insubordination. Und Ironie des Schicksals, die Gleichen, die heute einfordern, dass der Zufallsentscheid für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge trotz immenser Kosten umgesetzt werden müsse, weigern sich seit bald zwei Jahrzehnten, den von Volk und Ständen beschlossenen UNO-Beitritt in die Praxis umzusetzen...

Zielsetzung der Sicherheitspolitik: Mit der allgemeinen Zielsetzung der Sicherheitspolitik, wie sie im Bericht auf Seite 24 umschrieben ist, können wir uns grundsätzlich einverstanden erklären: «Das allgemeine Ziel der Schweizer Sicherheitspolitik ist es, die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen Bedrohungen und Gefahren zu schützen und einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der Grenzen zu leisten. Sicherheit wird umfassend verstanden.»

Auch wenn die Aufzählung in der Reihenfolge der Prioritäten gemäss Militärgesetz erfolgt, setzt dies noch keine Prioritäten. Wir würden allerdings eine Umschreibung vorziehen, die hervorhebt, dass es Frieden nur für die Menschheit als Ganze geben kann und ihn die Industriestaaten – und mit ihnen die Schweiz – nicht für sich und gegen den Rest der Welt erreichen oder durchsetzen können – und dass der Rahmen dafür die Weltorganisation ist, die sich dieser Aufgabe ja mit ihrer Charta verschrieben hat – auch wenn die Umsetzung durch das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates beeinträchtigt ist. Erfreulicherweise setzt sich die Schweiz, zusammen mit Gleichgesinnten, für eine Reform in diesem Bereich ein, wozu sie sich mit der geplanten Einsitznahme im Sicherheitsrat hoffentlich zusätzliche Legitimität erarbeitet.

Wir wiederholen deshalb unseren Vorschlag von 2016 für eine weltzugewandtere Umschreibung mit der Übernahme von Absatz 1 von Artikel 1 der UNO-Charta. Dafür schlagen wir folgende Formulierung vor: Die schwei-

zerische Sicherheitspolitik trägt dazu bei, «den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmassnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen».

Priorität für Friedensförderung: Schon der Schluss von Absatz 1 der UNO-Charta weist über die Sicherheitspolitik hinaus und macht deutlich, dass es andere Anstrengungen als Sicherheitspolitik braucht, um Frieden zu schaffen. Die Absätze 2 und 3 legen dar, was getan werden muss, um eine friedliche Welt aufzubauen.¹¹ Sie machen auch deutlich, dass Sicherheitspolitik erst dann zum Zug kommt, wenn Friedensförderung nicht erfolgreich gewesen ist. Dementsprechend sind wir der Auffassung, dass auch die schweizerische Sicherheitspolitik strukturell umzubauen ist. Zwar hat sie bereits ihre absolut dominierende Stellung verloren, die sie mit der Gesamtverteidigung in der Zeit des Kalten Kriegs hatte, aber sie geniesst nach wie vor eine privilegierte Behandlung. Die Sicherheitspolitik muss der Aussenpolitik untergeordnet werden und entsprechend des realen Stellenwerts lässt sich längerfristig ein Verteidigungsdepartement nicht mehr rechtfertigen. Ein Bundesamt im Rahmen des EDA scheint uns angemessen. So kann sichergestellt werden, dass Friedensförderung, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in erster Linie zum Zuge kommen und aufeinander abgestimmt werden.

Damit ist eine Regierungsreform angesprochen, die ein Dauerthema ist und bei der Handlungsbedarf besteht. In dieser Vernehmlassung geht es um die Perspektiven für die Sicherheitspolitik, weshalb wir hier darauf verzichten können, auf die Konsequenzen einer Abschaffung des VBS auf die Zahl der Departemente einzugehen. Und auch die Frage, welche Bereiche des VBS wo sinnvoll angegliedert werden sollen, braucht hier nicht beantwortet zu werden.

3. Verlagerung der finanziellen Mittel von der Sicherheitspolitik zur Friedensförderung

Aus unserer Sicht muss der mit der Reduktion der Armee und der Aufhebung der Wehrpflicht verbundene Umbau mit einer massiven Verlagerung der finanziellen Mittel von der Sicherheitspolitik zu Friedensförderung, Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe gekoppelt sein. Dies würde es beispielsweise erlauben, dass die Schweiz endlich das bereits 1970 im Rahmen der UNO vereinbarte Ziel erreicht, 0,7 Prozent des Bruttoinlandprodukts für die Entwicklungsfinanzierung aufzuwenden – ohne diese Aufwendungen durch bürokratische Tricks, wie die Einrechnung der Ausgaben für den Asylbereich, aufblähen zu müssen. Und sie könnte neben einer massiven Aufstockung des Beitrags an das IKRK eine Defizitgarantie für dessen Personalausgaben übernehmen, so dass es kein Personal mehr wegen fehlender finanzieller Mittel abbauen müsste. Aktuell könnte sie ihre Beiträge an den weltweiten Kampf gegen die Covid-19-Pandemie, insbesondere an die WHO, massiv aufstocken und so dazu beitragen, dass auch in den ärmeren Ländern breit geimpft werden kann und so die Ausbreitung des Virus wirksam eingedämmt werden könnte. Die Beispiele zeigen, wie die Schweiz mit bei den Militärausgaben eingesparten Mitteln wirkungsvoll zu einer friedlicheren Welt beitragen könnte.

Mit der Reduktion der Armee und ihrer Ausrüstung entfällt auch das Argument der Notwendigkeit des Kriegsmaterialexports und von sogenannten Dual-Use-Gütern für militärische Zwecke, um eine eigenständige Kriegsmaterialproduktion zu ermöglichen. Im gleichen Zug sollte auch im Finanzsektor eine klare Ausrichtung auf die Förderung einer friedlichen Entwicklung der Welt erfolgen, mit dem Verbot der direkten und indirekten Finanzierung von Rüstungsgütern bzw. der Rüstungsindustrie.

Der grundsätzliche Verzicht auf solche Exporte und ihre Finanzierung – den wir schon lange fordern – würde verhindern, dass von der Schweiz aus Konflikte angeheizt werden und Schweizer Waffen in Kriegsgebieten auftauchen. Damit könnte das traurige Kapitel der Schweizer Kriegsmaterialausfuhr und die unseelige Verflechtung zwischen Rüstungsindustrie und Bundesverwaltung abgeschlossen werden. Und die Rolle der Schweiz als Sitzstaat des Waffenhandelsvertrags (ATT) würde ebenfalls gestärkt, könnte sie doch glaubwürdiger für Einschränkungen des Waffenhandels eintreten.

Damit würde sich auch ein im Bericht auf Seite 18 angesprochenes Problem für den Forschungs- und Industriestandort zumindest entschärfen, wäre die Schweiz als Standort für Rüstungsindustrie und -finanzierung nicht mehr attraktiv: «Die Schweiz als innovativer Forschungs- und Industriestandort ist vom Risiko der Weiterverbreitung von Technologie für hochtechnologische Waffen betroffen und muss weiterhin Massnahmen umsetzen, um eine solche Proliferation zu verhindern. Die Schweizer Industrie verfügt über Fähigkeiten in den Materialwissenschaften, die z. B. für die Entwicklung von Hyperschallwaffen wichtig sind. Robotik und zivile Drohnenentwicklung in der Schweiz können fremden militärischen Entwicklungen zudienen. Präzisionsinstrumente gehören seit je zu den Kernkompetenzen der Schweizer Wirtschaft. Um Zugang zu Technologie zu erhalten, beschaffen ausländische Staaten nicht nur einzelne Güter, sondern kaufen Technologieträger auf oder bieten Schweizer Hochschulen attraktive Kooperationsabkommen an. Dabei kann es auch dazu kommen, dass solche Infrastrukturen für Entwicklungen genutzt werden, welche die Schweiz gefährden.»

Nicht konkret angesprochen wird die Crypto-Affäre im letzten Jahr, als bekannt wurde, dass diese Firma manipulierte Chiffriergeräte verkauft hatte, die von der CIA und dem deutschen BND abgehört werden konnten. Da war allerdings nicht die Schweiz gefährdet, sondern eine solche ging von ihr aus.

Das Thema «Überwachung und Menschenrechte» hat Irene Khan, UNO-Sonderberichterstatterin für Meinungsfreiheit (Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression) 2019 in einem Bericht behandelt.¹² Und am 12. August dieses Jahres hat sie – gemeinsam mit zwei andern Sonderberichterstattern und der Arbeitsgruppe zu transnationalen Firmen und den Menschenrechten – zu einem Moratorium für den Verkauf von lebensgefährdender Überwachungstechnologie aufgerufen.¹³

4. Umgang mit den Bedrohungen aus dem Cyberraum

Zu Recht wird den «Bedrohungen aus dem Cyberraum» deutlich mehr Gewicht zugemessen als bisher. Im Kasten «Wesentliche Änderungen in der Bedrohungslage» steht auf Seite 19: «Zugenommen haben insbesondere Bedrohungen hybrider Art, so etwa aus dem Cyber- und Informationsraum durch Spionage, Beeinflussungsaktivitäten und digitale Kriminalität.» Aber die Frage, ob die Armee das geeignete Mittel ist, um darauf zu reagieren, wird nicht gestellt. Wie die Erfahrungen zeigen, richten sich Cyberattacken in erster Linie gegen erfolgreiche Wirtschaftsunternehmen. Was soll der zwangsläufig zeitliche limitierte Einsatz von Milizlern in diesem Bereich? Wir halten es für sinnvoller, die Cyberabwehr im Volkswirtschaftsdepartement beim SECO anzusiedeln mit professionellen Leuten.

5. Weitere Bemerkungen

In Kapitel 3 werden die «Sicherheitspolitischen Interessen und Ziele» behandelt. Den Einstieg bilden vier «Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz»:

1. Kooperation und Neutralität

Bezeichnenderweise werden in diesem Punkt die UNO und ihre Charta nicht aufgeführt, obwohl ja vor bald zwanzig Jahren Volk und Stände dem UNO-Beitritt zugestimmt haben und die UNO-Charta damit für die Schweiz – für uns! – zu verbindlichem Recht auf Verfassungsstufe geworden ist, zu deren Umsetzung wir uns verpflichtet haben. Das müsste direkte Auswirkungen auf die schweizerische Sicherheitspolitik haben, wie wir das dargelegt haben – ist aber bisher ausgeblieben.

2. «Demokratie, Respektierung des Völkerrechts und Rechtsstaatlichkeit

Die Schweiz engagiert sich für eine auf Recht und Regeln basierende internationale Ordnung. Sie setzt sich für die Einhaltung des internationalen Rechts ein, zu dem auch das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte gehören.» Es ist erfreulich, dass das so klar im Bericht steht. Nur entspricht dem die Realität nicht, in der immer noch Nachwirkungen der Anti-UNO-Stimmungsmache zu spüren sind, mit der seinerzeit das Abseitsstehen von der Weltgemeinschaft begründet wurde, über die sich die Schweiz hoch erhaben wähnte – und die von den Isolationisten noch immer gepflegt wird.

So steht die Schweiz nicht dazu, wie es im Rahmen der UNO formuliert wird, «dass alle Menschenrechte allgemein gültig, unteilbar und miteinander verknüpft sind und einander bedingen und gegenseitig verstärken und dass alle Menschenrechte in fairer und gleicher Weise, gleichberechtigt und gleichgewichtig behandelt werden müssen»¹⁴.

Auch in der mittlerweile nicht mehr ganz neuen Bundesverfassung sind nicht Sozialrechte verankert, sondern diese wurden zu Sozialzielen abgewertet.¹⁵ Zwar ist die Schweiz 1992 dem UNO-Sozialrechtspakt beigetreten (im Unterschied zur Sozialcharta des Europarates), aber ohne das im Zusatzprotokoll verankerte Individualbeschwerdeverfahren zu akzeptieren, und sie anerkennt bis heute die Justiziabilität der Sozialrechte nicht.¹⁶

Die Individualbeschwerde lässt die Schweiz inzwischen bei der grossen Mehrzahl der UNO-Konventionen zu, nach wie vor jedoch nicht beim Pakt I (dem Sozialrechtspakt) und der Behindertenrechtskonvention (BRK). Nicht einmal das Diskriminierungsverbot anerkennt die Schweiz vorbehaltlos, sie akzeptiert das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK nicht.¹⁷ Ebenso hat sie unter dem Druck der Erziehungsdirektorenkonferenz das Recht auf Bildung nicht wirklich akzeptiert¹⁸: Sie ist weder dem 1. Zusatzprotokoll zur EMRK noch der UNESCO-Konvention gegen Diskriminierung im Bildungswesen beigetreten.

In Missachtung eines Gutachtens, das einige Lücken im Schweizer Recht für die Konformität mit der Behindertenrechtskonvention ausmachte, beantragte der Bundesrat zum Beitritt zur Konvention keinerlei Anpassungen oder Massnahmen («angesichts seines weitgehend programmatischen Charakters»[BBI 2013 679], nicht bei Zugänglichkeit und Barrierefreiheit, nicht im Bildungsbereich, wo eine inklusive Bildung weitgehend ein Wunschtraum geblieben ist, nicht bei der Selbstbestimmung der Behinderten wie ihrem Recht auf Arbeit und auch nicht bei der inadäquaten Übersetzung ins Deutsche (die von Österreich angepasst wurde). Nicht einmal der zwingend vorgeschriebene Monitoring-Ausschuss ist geschaffen worden, und das Zusatzprotokoll zur Individualbeschwerde wurde nicht akzeptiert; der Beitritt zur Konvention sollte nichts bewirken, sondern lediglich der Imagepflege dienen. Die Parlamentsmehrheit hat den Bundesrat in dieser Völkerrechtsverletzung unterstützt.¹⁹

Und ganz generell weicht sie den Menschenrechten bei den MigrantInnen aus, keiner der diesbezüglichen Konventionen von UNO, Europarat und ILO ist sie beigetreten, und hat Vorbehalte zu drei UNO-Konventionen angebracht.²⁰

Lange hat die Schweiz die Notwendigkeit einer Menschenrechtsinstitution negiert, wie sie in den «Pariser Prinzipien» von 1994 verlangt werden und in denen die Anforderungen an eine solche umschrieben werden.²¹ Unter dem Druck der Zivilgesellschaft wurde endlich 2011 als zeitlich befristetes Pilotprojekt das SKMR (Schweiz. Kompetenzzentrum für Menschenrechte)²² gegründet, das bereits zweimal verlängert werden musste. Derzeit wird in den Eidgenössischen Räten das Projekt einer Menschenrechtsinstitution behandelt.²³ Gemäss der Botschaft des Bundesrates und dem Willen der Parlamentsmehrheit wird es auf Sparflamme gesetzt werden und damit zum Alibi verkommen. Von einem Verfassungsgericht will die Mehrheit im Parlament nichts wissen und die Einführung eines rechtsstaatlichen Verfahrens zur Prüfung der Zulässigkeit von Volksinitiativen ist Mitte der 2010er-Jahre gescheitert.

Wenn der Einsatz, insbesondere für die Menschenrechte, nachhaltig und glaubwürdig sein soll, so muss die Schweiz in diesem Bereich schnellsten «nachbessern». Aktuell können sich alle totalitären Herrscher und Menschenrechtsunterdrücker bequem auf die Schweiz berufen, die ja auch die Unverbindlichkeit und den programmatischen Charakter der Menschenrechte betont.

3. Föderalismus und Subsidiarität

Zu diesem Punkt haben wir keine Bemerkungen.

4. Miliz und Dienstpflicht

Das haben wir bereits ausführlich behandelt.

Die «Sicherheitspolitischen Interessen» werden in drei Punkte gegliedert. Wir sind damit einverstanden, dass als «langfristiges und übergeordnetes Interesse» an erster Stelle kommt: «Gewaltverzicht und regelbasierte internationale Ordnung». Allerdings ist für uns nicht nachvollziehbar, warum formuliert ist: «Um Frieden zu erhalten und Stabilität im Umfeld zu stärken, braucht es eine internationale Ordnung, die auf Regeln basiert.» Das ist doch präzise, was die UNO-Charta enthält. Warum wird das nicht direkt gesagt?

Zum zweiten Punkt «Selbstbestimmung und Handlungsfreiheit» möchten wir anmerken, dass die Selbstbestimmung als völkerrechtliche Norm elementar ist: Die «Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker» ist in der UNO-Charta in Artikel 1 verankert und in den beiden UNO-Pakten ist sie in identischer Formulierung in Artikel 1 festgeschrieben. Dieser Stellenwert war wohl ausschlaggebend, dass praktisch alle ehemaligen Kolonien als einen der ersten Schritte nach ihrer Unabhängigkeit die Mitgliedschaft in der UNO beantragt haben – obwohl dort ja die Hauptkolonialländer Grossbritannien und Frankreich mit dem Vetorecht eine Vormachtstellung haben. Es hat sich aber auch eine Relativierung des Selbstbestimmungsrechts durchgesetzt; für Menschenrechtsverletzungen können sich Regimes und ihre Schergen nicht mehr hinter dem Selbstbestimmungsrecht verschanzen. Aber die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) ist teilweise ins Zwielicht geraten, da sie für einen von aussen aufgezwungenen Regimewechsel benutzt wurde, weniger im Interesse der Menschenrechte als in jenem der Interventionsmacht (z.B. im Irak und Libyen). Darum ist für viele das Konzept der Menschlichen Sicherheit (Human Security) ein zentrales Element in der internationalen Menschenrechtspolitik geworden, das den Fokus von den Staaten zu den Menschen verschiebt. An der 60-Jahr-Jubiläumsveranstaltung des Schweizerischen Friedensrates am 2. Dezember 2005 in der Berner Friedenskirche war die Menschliche Sicherheit das Thema – mit Beteiligung von Bundesrätin Calmy-Rey. Eine ausführliche Dokumentation dazu findet sich in der Friedenszeitung.²⁴

Zum dritten Punkt «Sicherheit der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen» haben wir eine Verständnisfrage. Im Text heisst es, «... braucht es auch Resilienz im Hinblick auf Krisenlagen». Der Begriff Resilienz kommt im Bericht zwölfmal vor, mit welcher Bedeutung – und ist es immer die selbe?

An dritter Stelle folgen neun «spezifische Ziele als Schwerpunkte der Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren». (Seite 24ff)

Ziel 1: Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen

Ziel 2: Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität

Ziel 3: Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung

Ziel 4: Freie Meinungsbildung und unverfälschte Information

Ziel 5: Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen

Ziel 6: Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität

Ziel 7: Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen

Ziel 8: Verbesserung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit

Ziel 9: Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und des Krisenmanagements

Eine solche Detaillierung – oder Aufsplitterung? – von Zielen der Sicherheitspolitik hat es in den früheren Berichten nicht gegeben. Wir zweifeln daran, dass dies einen Mehrwert bzw. eine inhaltliche Vertiefung des Berichts ergibt und nicht eher dazu führt, sich in Detailfragen zu verlieren und die Gesamtsicht aus den Augen zu verlieren. Wie die Sicherheitspolitik neu ausgerichtet werden soll und wo sie zu vertiefen ist, haben wir ausführlich dargelegt. Wir verzichten deshalb auf eine Detailkritik an den einzelnen Zielen und stellen die Frage, ob sie in dieser Form in den Bericht aufgenommen werden sollen.

In Kapitel 4 werden «Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik» behandelt. Zu diesem Kapitel haben wir einen grundsätzlichen Vorbehalt. Es erscheint uns als Rückfall in die Zeit der Gesamtverteidigung, als diese alle gesellschaftlichen Bereiche in den Dienst der Verteidigung stellen und sie sich demgemäss unterordnen wollte. Wir haben dies damals kritisiert und gefordert, dass zwischen den zivilen und militärischen Bereichen zu unterscheiden sei und das Militärische nicht allem übergeordnet werden dürfe. Dies sehen wir immer noch so und halten daran fest, dass sowohl die Aussen- wie die Wirtschaftspolitik weder Bereiche noch Instrumente der Sicherheitspolitik sind – was nicht heisst, dass es nicht Berührungspunkte gibt.

Wenn dieses Kapitel überhaupt in den abschliessenden Bericht übernommen wird, wünschen wir uns eine Überarbeitung im Sinne einer klaren Trennung der zivilen und militärisch-sicherheitspolitischen Bereiche und Instrumente. Und noch eine Detailbemerkung zur Eidgenössischen Zollverwaltung. Da ist eine offensichtlich auch intern umstrittene Reform im Tun, die den Unterschied zwischen Zollbeamten und Grenzwächtern beseitigen und sämtliche Angestellten bewaffnen will. Das sehen wir als problematisch, wie es die Entwicklung bei der Bahnpolizei gezeigt hat.

Bei der «Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen» wird auf Seite 30 als eine Massnahme aufgeführt: «Stärkung der Vertretungen der Schweiz, unter anderem durch eine Umlagerung von knapp drei Dutzend Stellen aus der Zentrale, als Beitrag für das frühzeitige Erkennen und die Analyse von sicherheitspolitisch relevanten Entwicklungen vor Ort.» Eine Erklärung dazu fehlt und die Aussage erstaunt uns. Die letzten Jahre waren geprägt durch die Schliessung von diplomatischen Vertretungen und Personalreduktionen, gegen die es gerade aus entwicklungspolitischen Kreisen starken Widerstand gegeben hat, weil das ihre Arbeit erschwert hat. Offenbar soll aber nicht dieser negative Trend umgekehrt werden. Wird mit dieser Umlagerung noch zusätzlich der normale diplomatische Dienst ausgedünnt?

Mit der «Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität» (Seite 30f) sind wir grundsätzlich einverstanden. Zu zwei der auf Seite 31 aufgeführten Massnahmen haben wir allerdings Fragen und Vorbehalte:

– «Nutzung von Chancen, die sich durch die Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ergeben, für mehr Zusammenarbeit, einschliesslich militärischer Kooperation im Rahmen der strukturierten permanenten Zusammenarbeit.» Der Bericht wurde zwar ausgearbeitet, bevor die Schweiz formell aus dem Rahmenabkommen mit der EU ausgestiegen ist. Wir halten gute Beziehungen zur EU für wichtig – und wünschen uns, dass der Beitritt bald an die Hand genommen werden sollte. Aber dass sich die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU vom Zivilen auf's Militärische verschieben könnte, wäre eine Entwicklung, gegen die wir uns wehren würden.

– «Einsatz für die Erhaltung der Relevanz der Partnerschaft für den Frieden, für den sicherheitspolitischen Informations- und Meinungs austausch und gegenseitig nützliche praktische Zusammenarbeit in diesem Rahmen.» Wir hatten uns nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und der Auflösung des Warschauer Pakts gewünscht, dass es auch bei der NATO eine Aufweichung geben würde – und nicht eine Erweiterung um ehemalige Warschauer-Pakt-Staaten – mit einem entsprechenden Ausbau und Stärkung der OSZE. Diese Chance für eine stabilere Friedensordnung in Europa ist verpasst worden. Wir halten aber weiterhin dafür, dass es wichtiger ist, die OSZE als die Partnerschaft für den Frieden zu stärken.

Hingegen sind wir grundsätzlich einverstanden mit der «Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung». Wie wir uns diese vorstellen, haben wir bereits ausführlich dargestellt. Und dazu gibt es ja den Bericht «Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung» vom 9. November 2020, der einen guten Überblick über die Einsätze der Schweiz in der Friedensförderung bietet, mit seinen zehn Empfehlungen allerdings praktisch im heutigen Rahmen verbleibt.²⁵ Damit auseinandergesetzt haben wir uns in unserem Jahresbericht 2020 «Stillstand in der Friedenssicherung überwinden».²⁶

Und selbstverständlich unterstützen wir auch den «Einsatz für die Weiterentwicklung der Rüstungskontrolle und Abrüstung». In diesem Bereich haben wir allerdings eine grundsätzliche Kritik am Bundesrat; wir finden es unglaublich, dass er sich geweigert hat, den verbindlichen Auftrag des Parlaments zum Beitritt zum Atomwaffenverbotsvertrag (TPNW) umzusetzen, und diesen offenbar aus Rücksicht auf die NATO und die USA zumindest hinauszögert, wenn nicht gar ganz sabotiert. In die definitive Version des sicherheitspolitischen Berichts gehört nach unserer Auffassung ein unzweideutiges Bekenntnis zum TPNW und die baldmöglichste Ratifizierung durch die Schweiz.

Eine Massnahme vermissen wir im obigen Katalog: Den Einsatz der Schweiz für ein Abkommen zu den privaten Militär- und Sicherheitsfirmen. In diesem Bereich hat die Schweiz mit dem Montreux-Dokument vor einem Jahrzehnt einen grundsätzlichen Erfolg erzielt, aber nun wäre es an der Zeit für ein verbindliches völkerrechtliches Abkommen.²⁷

Den Themenbereich Cyberbedrohungen und -sicherheit haben wir weiter vorne angesprochen und erklärt, warum wir der Meinung sind, dass dies keine neue Aufgabe für die Armee ist, sondern im Zivilen angegangen werden muss.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER FRIEDENSRAT

Ruedi Tobler, Präsident

Peter Weishaupt, Geschäftsleiter



Anmerkungen

- 1 www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/frieden-menschenrechte/frieden/frauen-und-konflikte.html
- 2 Von der Schweiz noch nicht aufgegriffen worden ist die Sicherheitsrats-Resolution 2250 von 2015 zum Einbezug der Jugend in die Friedensförderung und Konfliktlösung: www.youth4peace.info/UNSCR2250/Introduction
- 3 www.uek.ch/de/
- 4 Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014.
- 5 Das ist für uns auch die sinnvolle Alternative zu den Ideen und Bestrebungen, unter dem verharmlosenden Begriff «Bürgerdienst» eine allgemeine Dienstpflicht einzuführen: Am 20. Juni 2019 hatte CVP-Ständerat Beat Vonlanthen das Postulat «Einführung eines Bürgerdienstes. Ein Mittel, um das Milizsystem zu stärken und neuen gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen?» eingereicht, das mit Unterstützung des Bundesrates vom Ständerat am 9. September 2019 ohne Widerspruch und ohne Abstimmung angenommen wurde. Am 23. September 2020 hat die FDP die Motion «Bürgerinnen- und Bürgerdienst: Weiterentwicklung des Milizsystems und Sicherung der Bestände» eingereicht: «Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Botschaft und die entsprechende Anpassung des rechtlichen Rahmens zur Einführung eines allgemeinen Bürgerinnen- und Bürgerdienstes zu unterbreiten. Die Vorlage berücksichtigt die sicherheitspolitischen, gesellschaftlichen, demographischen, gesundheitspolitischen und wirtschaftlichen Vorbedingungen und Bedürfnisse. Die Kantone sind einzubeziehen. Die Vorlage äussert sich u.a. zu den Aufgabengebieten, der Länge der Dienstpflicht und Anzahl Dienstage, der Organisation sowie den völkerrechtlichen Verpflichtungen. Die Bestände von Armee und Zivilschutz müssen garantiert sein.» In seiner Stellungnahme vom 11. November 2020 beantragt der Bundesrat ihre Ablehnung: «Eine Annahme der Motion würde den Bundesrat zu einem bestimmten Dienstpflichtsystem verpflichten, was zum jetzigen Zeitpunkt nicht zweckmässig wäre, weil verschiedene Möglichkeiten umsichtig und sorgfältig untersucht werden sollen.»
In Vorbereitung ist eine Volksinitiative von «Service Citoyen», die ebenfalls die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht vorsieht. Sie gibt sich innovativ und kreativ, ist aber inhaltlich antiliberal und konservativ, will das bestehende Dienstpflichtsystem zementieren, sieht als einzige Neuerung vor, den Zwangsdienst auf die Frauen auszuweiten und will das völkerrechtliche Verbot der Zwangsarbeit unterlaufen: www.servicecitoyen.ch/de/
- Der Initiativtext lautet:
Art. 59 Bürgerdienst
 - 1 Jede Schweizerin und jeder Schweizer leistet einen Service Citoyen zugunsten von Gesellschaft und Umwelt.
 - 2 Der Service Citoyen wird als Militärdienst oder in Form eines im Gesetz vorgesehenen gleichwertigen Milizdienstes geleistet.
 - 3 Der Sollbestand der Kriseninterventionsdienste ist garantiert; dies betrifft insbesondere: a die Armee, b den Zivilschutz.
 - 4 Das Gesetz bestimmt, inwiefern Personen ohne schweizerische Staatsbürgerschaft einen Service Citoyen leisten dürfen. Sie sind vom Militärdienst ausgeschlossen.
 - 5 Dienstpflichtige Personen, die keinen Service Citoyen erbringen, schulden eine Abgabe, ausser das Gesetz sieht eine Ausnahme vor. Diese Abgabe wird vom Bund erhoben und von den Kantonen veranlagt und eingezogen.
 - 6 Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls.
 - 7 Personen, die Service Citoyen leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.
- 6 Freiwilliger Zivildienst. Visionen und Umsetzung. Grundlagendokument. Projektgruppe SCI, CIVIVA, SFR, April 2014, 14 Seiten; bei den Organisationen erhältlich, oder: www.friedensrat.ch/wp-content/uploads/2019/07/2_fZD_Grundlagendokument_140313_D-1.pdf
- 7 www.un.org/depts/german/gs/messages/SG-IPCC-report.pdf
- 8 www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/grundlagen/compliance.html
- 9 www.peace-support.ch/de/
- 10 www.vtg.admin.ch/de/aktuell/themen/internationale-beziehungen/das_kriegsvölkerrecht/grundrechte_und_kollektive.html
- 11 Abs. 2 und 3 von Art. 1 der UNO-Charta:
 - 2) freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Massnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;
 - 3) eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.
- 12 <https://undocs.org/A/HRC/41/35>
- 13 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27379&LangID=E
- 14 Siehe z.B. A/HRC/RES/45/22 Resolution der Menschenrechtsrats, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, verabschiedet am 6. Oktober 2020; zweiter Absatz in der Einleitung: www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a-hrc-res-45-22.pdf.
Wie viele Staaten den umfassenden Menschenrechtsansatz tatsächlich umsetzen, ist eine andere Frage.
- 15 So lautet der «2. Titel: Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele». Und im «3. Kapitel: Sozialziele» steht in «Art. 41:
 - 1 Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein,
 - 4 Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.»
- 16 In den «Abschliessenden Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht der Schweiz» zur Umsetzung des Sozialrechtspakts vom 18. Oktober 2019 (E/C.12/CHE/CO/4) hält der «Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte» fest:

«Einklagbarkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

4. Der Ausschuss nimmt mit Besorgnis Kenntnis von den Erklärungen zur Einklagbarkeit der im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthaltenen Rechte und der Tatsache, dass diese vor den Gerichten nur unter bestimmten Voraussetzungen geltend gemacht werden können. Der Ausschuss bedauert, dass das Bundesgericht seine Auslegung zum programmatischen Charakter der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bestätigt hat und dass nur ein Teil dieser Rechte in der Verfassung verankert sind, wodurch sie nur beschränkt eingeklagt werden können.»

Und eine weitere Empfehlung lautet: «Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu ratifizieren.»

www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Internationale%20Arbeitsfragen/observations_finales_comite_desc_18_10_2019.pdf.download.pdf/Observations_finales_Comit%C3%A9%20DESC_18_10_2019.pdf

17 Im «Zwölften Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates» vom 11. September 2020 steht zur Begründung: «Obschon sich der Bundesrat der Bedeutung dieses Instruments durchaus bewusst ist, stellt er fest, dass die Tragweite und die Folgen seiner Umsetzung für die schweizerische Rechtsordnung noch schwer abzuschätzen sind (Geltungsbereich, Spielraum der Staaten, eventuelle Drittwirkung, eventuelle positive Verpflichtungen, gesetzgeberisch tätig zu werden). Der EGMR hat bis jetzt erst sechs Urteile betreffend das Protokoll veröffentlicht. Der Bundesrat hat deshalb vorläufig darauf verzichtet, dem Protokoll beizutreten.»

18 Ruedi Tobler: Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen ohne Schweiz: Angst vor internationalem «Bildungsvogt»? und 1. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention: Erziehungsdirektoren haben das Recht auf Bildung blockiert; in: Bildung ist ein Menschenrecht – auch in der Schweiz? VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Nr. 98, September 1996.

19 «Wie ernst nimmt der Bundesrat internationale Menschenrechtsverpflichtungen?» Analyse der Botschaft zur BRK, von Ruedi Tobler, bildungspolitik 180, März 2013, Seite 4ff

«Wo steht das Recht auf inklusive Bildung in der Schweiz?» Sieben Jahre nach der Ratifikation der UNO-Behindertenkonvention, von Ruedi Tobler, bildungspolitik 220, Februar 2021, Seite 14ff

20 Konkret handelt es sich um folgende Vereinbarungen:

- Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen der UNO von 1990
- 4. Zusatzprotokoll zur EMRK von 1963 (STE 046)
- Europäisches Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer des Europarates von 1977 (STE 093)
- Europäisches Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben von 1992 (STE 144)
- Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997 (STE 166)
- Übereinkommen 97 über Wanderarbeiter (Neufassung vom Jahr 1949) der ILO
- Übereinkommen 143 über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer von 1975 der ILO

Auch hat die Schweiz die EU-Richtlinie betreffend Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (2003/109/EG) vom 25. November 2003 nicht übernommen.

Und zu drei UNO-Konventionen hat sie Vorbehalte zur Ausländerpolitik angebracht:

- UNO-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte von 1966: zu Art. 12, Abs. 1 und zu Art. 26
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965: zu Art. 2 Abs. 1 lit. a)
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989: zu Art. 10 Abs. 1

21 www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/020918_un_48_134.pdf

22 www.skmr.ch

23 Botschaft vom 13. Dezember 2019 zur Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte für die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI).

24 Menschliche Sicherheit. friZ, Zeitschrift für Friedenspolitik, Zürich, Nr. 4/05, Dezember 2005.

25 www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/64049.pdf

26 www.friedensrat.ch/neu-der-jahresbericht-des-schweizerischen-friedensrates-im-corona-jahr-2020/

27 http://psm.du.edu/international_regulation/index.htm

Anhänge

- a) Kategorisierung der eingeladenen Organisationen zu Sipo-Vernehmlassungen
- b) Eingeladene Sipo-Vernehmlassungen «Weitere interessierte Kreise»

Kategorisierung der eingeladenen Organisationen zu SIPO-Vernehmlassungen					
	2010	2015	2021	AB 2010	MG/AO 2020
"Armeelobby"	9	9	9	8	10
AUNS – Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz	x	x	x	x	x
Chance Schweiz – Arbeitskreis für Sicherheitsfragen	x	x	x		x
AWM – Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee	x	x	x	x	x
Pro Militia – Vereinigung ehemaliger und eingeteilter Angehöriger der Schweizer Armee	x	x	x	x	x
Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)	x				
Schweizer Zivilschutzverband (SZSV) ¹	x	x	x		
Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG)	x	x	x	x	x
Schweizerischer Unteroffiziersverband (SUOV)	x	x	x	x	x
Aktion Aktivdienst	x				
Gruppe Giardino		x	x		
Landeskonzferenz der militärischen Dachverbände		x	x	x	x
PL Pro Libertate				x	x
swissPersons				x	
Schweizerischer Feldweibelverband (SFwV)					x
Schweizerischer Fourierverband (SFV)					x
Kantonale und städtische Konferenzen	3	5	5	3	3
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)	x	x	x	x	
Konferenz Städtische Polizeidirektorinnen und -direktoren (KSPD) ²	x	x	x		
Konferenz der Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungs- und Zivilschutz (KVMBZ) ¹	x	x	x		
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ³		x	x	x	
Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr (RK MZF)		x	x		x
Schweizerische Konferenz der Kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren				x	
Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)					x
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)					x
Polizei / Feuerwehr	3	4	4	0	0
Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB)	x	x	x		
Schweizerischer Feuerwehrverband	x	x	x		
Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS) ⁴	x	x	x		
Verband Schweizerischer Berufsfeuerwehren (VSBF) ⁵		x	x		
Diverse	2	2	2	2	3
Swissmem – Schweizerische Maschinen-, Elektro und Metallindustrie	x	x	x		
Hauseigentümergeverband Schweiz (HEV)	x	x	x		
FH Forum Helveticum				x	x
FMH Verbindung Schweizer Ärztinnen und Ärzte ⁷				x	x
Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz (VKS)					x
Bundeskommisionen	2	0	0	0	0
Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT	x				
PSO-Kommission (2011 aufgelöst)	x				
Wissenschaft	4	0	0	1	0
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich ⁶	x			x	
Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP)	x				
Swisspeace	x				
Institut de Hautes Etudes Internationales et du Developpement	x				
Kirchen	2	0	0	0	0
Schweizer Evangelischer Kirchenbund (SEK)	x				
Römisch-Katholische Kirche der Schweiz / Schweizerische Bischofskonferenz	x				
Frieden	2	2	1	2	1
Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA)	x	x	x	x	x
cfd – Christlicher Friedensdienst	x	x			
SFR Schweizerischer Friedensrat				x	
Aussenpolitik	2	2	1	3	0
Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA)	x	x		x	
Nebs – Neue Europäische Bewegung Schweiz	x	x	x	x	
Forum "Humanitäre Schweiz"				x	
Frauen	1	1	1	1	7
alliance F – Bund Schweizerischer Frauenorganisationen	x	x	x	x	x
Evangelische Frauen der Schweiz (EFS)					x
Frauenzentralen der Schweiz					x
Schweizerischer Bäuerinnen und Landfrauenverband					x
Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverband (SGF)					x
Schweizerischer Katholischer Frauenbund (SKF)					x
NGO-Koordination post Beijing Schweiz					x
Personalverbände	0	0	0	2	0
PVB Personalverband des Bundes				x	
VKB Vereinigung der Kader des Bundes				x	
1 Abkürzung eingefügt 2015					
2 ab 2015: Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD)					
3 2010 in der Kategorie Kantone aufgeführt					
4 Abkürzung eingefügt 2021					
5 hat schon 2010 eine Stellungnahme eingereicht.					
6 MG/AO 2020: Swiss Medical Association (FMH)					
7 Bezeichnung zum Armeebericht 2010: FSK Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse (ETH-Zentrum SEU)					

Eingeladene Vernehmlassungen: «Weitere interessierte Kreise»															
<i>Jahr</i>	<i>Bericht</i>	<i>eing.</i>	<i>Armee-lobby</i>	<i>Kant./St. Konf.*</i>	<i>Pol. / FW</i>	<i>Div.</i>	<i>A P F</i>	<i>Wissen-schaft</i>	<i>Kirchen</i>	<i>Frieden</i>	<i>Aussenp.</i>	<i>Frauen</i>	<i>W F F</i>	<i>Gesund-heit</i>	<i>Bundes-kommiss.</i>
2010	SIPO Bericht 2010	31	9	3	3	2	17	4	2	2	2	1	11	0	2
2015	SIPO Bericht 2015	25	9	5	4	2	20	0	0	2	2	1	5	0	0
2021	SIPO Bericht 2021	23	9	5	4	2	20	0	0	1	1	1	3	0	0
2010	Armeebericht 2010	22	8	3	0	1	12	1	0	2	3	1	7	1	2
2020	MG AO 2020°	23	10	3	0	0	13	0	0	1	0	7	8	2	0

* Generell zu den Vernehmlassungen eingeladen sind a) die Kantonsregierungen, b) die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, c) die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, d) die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft (Art. 4 Vernehmlassungsgesetz, AS 172.061)

° Änderung des Militärgesetzes und der Armeeorganisation