

Die Schweizer Politik vom Frieden her denken und gestalten

RUEDI TOBLER, Schweizerischer Friedensrat SFR

ANNA LEISSING, KOFF – Schweizer Plattform für Friedensförderung

Nachhaltige Entwicklung ist nicht ohne Frieden und Gerechtigkeit möglich. Gleichzeitig erfordern friedliche und inklusive Gesellschaften wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung. Dieser Zusammenhang fand mit dem SDG 16 Eingang in die Agenda 2030. Mit der Pathfinder Initiative¹ unterstützt die Schweiz einen umfassenden Ansatz, um die Schnittstellen von Frieden und Gerechtigkeit mit anderen Zielen zu bearbeiten. Bei folgenden Zielen ist die wechselseitige Beeinflussung besonders stark:

SDG 1: Armut. In Kombination mit Ungleichheit und Marginalisierung bestimmter sozialer Gruppen ist Armut noch immer eine der Hauptursachen für Konflikte. Gleichzeitig zerstören Kriege und bewaffnete Auseinandersetzungen die ökonomische und soziale Infrastruktur, was einen Anstieg der Armut zur Folge hat.

SDG 4: Bildung ist eine Grundvoraussetzung, um etwa bei Volksabstimmungen informierte Entscheidungen zu treffen, und sie fördert die friedliche Lösung von Konflikten. Gleichzeitig verhindert Krieg oft den Zugang zu Bildung oder führt zu ihrer Instrumentalisierung zur Indoktrination der Gesellschaft.

SDG 5: Geschlechtergleichstellung ist zentral für friedliche und inklusive Gesellschaften und wird von bewaffneten Konflikten und Gewalt behindert.

SDG 8: Nachhaltige Wirtschaft, die sich an den Grundbedürfnissen der Bevölkerung orientiert, ist eine Voraussetzung für Frieden und Gerechtigkeit. Gleichzeitig sind Kriege eine Hauptursache für den Zusammenbruch der Wirtschaft und deren Ausrichtung auf Sicherheit und Verteidigung statt auf soziale und ökologische Bereiche.

SDG 10: Ungleichheit ist im Zusammenhang mit Diskriminierung von sozial schwachen Gruppen (z. B. Migrantinnen und Migranten, Jugendliche, etc.) eine der Hauptursachen für soziale Konflikte

in Europa. Auf globaler Ebene stellt die Ungleichheit zwischen den Ländern eine Herausforderung bezüglich Frieden und Gerechtigkeit dar.

SDG 11: Nachhaltige Städte können zur Prävention von Konflikten beitragen und als Modelle für friedliche und inklusive Gesellschaften dienen. Gleichzeitig finden kriminelle Gewalt und bewaffnete Konflikte zunehmend in Städten statt und haben drastische Auswirkungen auf ihre Infrastruktur zur Erreichung von anderen Zielen (Armut, Bildung, Arbeit in Würde, etc.).

SDG 17: Partnerschaften zwischen den Ländern können einen Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik hin zur menschlichen Sicherheit und Abrüstung begünstigen. Gleichzeitig erschweren Kriege und bewaffnete Auseinandersetzung den Aufbau von stabilen Partnerschaften auf Augenhöhe.

Die Schweiz und die Neutralität

Die Schweiz versteht sich als friedliches Land und hat als Depositärstaat der Genfer Konventionen eine einmalige Verantwortung. Letzteres ist eine der Begründungen für die Neutralität der Schweiz. Vor dem Hintergrund der beiden Weltkriege wurde sie im 20. Jahrhundert zunehmend ideologisch überhöht und verabsolutiert. In der Zeit des Kalten Krieges diente sie zur Legitimation einer nie dagewesenen Aufrüstung der Schweizer Armee und für den Aufbau der Gesamtverteidigung. Die Neutralität war als Glaubensdogma in der Bevölkerung so weit verbreitet, dass 1986 der Versuch von Bundesrat und Parlament kläglich scheiterte, der UNO beizutreten.

Im Mai 1992 überstanden Beitritt und Mitwirkung in den Bretton-Woods-Institutionen (IWF und Weltbank) die Referendumsabstimmungen deutlich.

Ebenso wurde der Einführung des Zivildienstes für Militärverweigerer mit über 80 Prozent Ja zugestimmt. Im Dezember 1992 scheiterte jedoch der Beitritt zum EWR äusserst knapp (50,3 % Nein-Stimmen) – was das Verhältnis der Schweiz zur EU bis heute zum emotionsgeladenen Streitpunkt macht. Auch ein Blauhelmsgesetz als rechtliche Grundlage für die Beteiligung von Schweizer Soldaten an Friedenseinsätzen der UNO erlitt im Juni 1994 in der Referendumsabstimmung Schiffbruch.²

Hingegen brachte nach dem Ende des Kalten Krieges die Annahme der Totalrevision der Bundesverfassung 1999 mit der folgenden Ausweitung des Staatszwecks der Eidgenossenschaft eine weitere Öffnung hin zur Welt: «Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.»

Im Juni 2001 kam es durch die Revision des Militärgesetzes zu einer zweiten Abstimmung über Schweizer Blauhelme. SVP und die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) hatten das Referendum dagegen ergriffen, scheiterten jedoch knapp. Dies hat wohl auch geholfen, dass der Beitritt der Schweiz zur UNO im März 2002 in einer denkwürdigen Abstimmung errungen werden konnte.

Ein neues Verständnis von Frieden und Sicherheit

Mit dem UNO-Beitritt hat die Neutralität ihre Bedeutung weitgehend verloren.³ Auf die Sicherheitspolitik der Schweiz und die Armee hatte das jedoch bisher nur marginale Auswirkungen. Noch immer bildet die autonome Verteidigung den Grundpfeiler der Schweizer Sicherheitspolitik, und die Beteiligung am System der kollektiven Sicherheit der UNO ist nur drittrangig.⁴ Die autonome Verteidigung dient auch als Rechtfertigung für die Notwendigkeit der **Kriegsmaterialausfuhr**. Die Umsetzung der Agenda 2030 bietet hier die Chance zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel, der es ermöglichen würde, auf Kriegsmaterialausfuhr und Finanzierungsgeschäfte in diesem Bereich zu verzichten und vor allem die Militärausgaben massiv zu reduzieren. Die so **freiwerdenden Mittel** könnten für die Verstärkung des Grundanliegens der Agenda 2030 in der Friedensförderung, in der Entwicklungszusammenarbeit und für den weltweiten sozialen Ausgleich eingesetzt werden. Eine solche Umorientierung der Friedens- und Sicherheitspolitik würde die Legitimation für das Engagement der Schweiz in den UNO-Gremien stärken, insbesondere bezüglich Kandidatur für einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat und ein noch konsequenteres Eintreten für die Abrüstung in allen Bereichen, von den konventionellen über die ABC- bis hin zu den «autonomen» Waffen.

> siehe Kapitel Verbesserte Kohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung

> siehe Kapitel Mittel zur Umsetzung

Ende 2003 beschlossen die eidgenössischen Räte das «Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte», gegen das kein Referendum ergriffen wurde. Es bildete die Grundlage für den Aufbau der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) im EDA, die mit dem KOFF – der Schweizer Plattform für Friedensförderung – seit 2001 ein starkes Verbindungsglied zur Zivilgesellschaft hat. Das Konzept der menschlichen Sicherheit bedeutet einen grundlegenden Wandel in der Sicherheitspolitik: Nicht mehr der Schutz des Staates wird ins Zentrum gestellt, sondern jener des Individuums und seiner Menschenwürde. Damit verbindet das Konzept Sicherheit und Frieden mit den Menschenrechten.⁵

Dieses neue Verständnis von Sicherheitspolitik wird zudem von den UNO-Resolutionen zu Sustaining Peace⁶ erweitert, die von der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat im April 2016 einstimmig verabschiedet wurden. Darin wird Frieden als Daueraufgabe im Sinn von Prävention konzipiert. Friedenspolitik und Friedensentwicklung werden als Mainstreaming-Aufgabe verstanden, die, von der obersten Ebene geführt, auch andere Politikfelder beeinflussen sollen, und zu jeder Zeit nötig sind, nicht nur in Eskalations- oder sogenannten Postkonfliktphasen. Daran sollte sich in der Innen- und Aussenpolitik auch die Schweiz halten.

Mit dem SDG 16 in der Agenda 2030 und den Sustaining Peace-Resolutionen richtet sich der Auftrag zu Prävention und Friedensförderung also nicht mehr nur an die traditionellen Friedensakteure, sondern im Sinn von «Friedensentwicklung» – z.B. Arbeit an den Ursachen von Fragilität und Gewalt und Beiträgen zu inklusivem Staats- und Institutionsaufbau – insbesondere auch an Instanzen wie die DEZA, und im weiteren Sinne an Ämter wie beispielsweise das SECO oder das SEM, aber auch an die Entwicklungs-NGOs.

Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – eine offene Baustelle

Diese Verknüpfung von Entwicklung, Sicherheit, Frieden und Menschenrechten im Sinne der Prävention wird in vielen Strategien und Programmen des EDA deutlich: In zahlreichen fragilen, konflikt- und gewaltgeprägten Kontexten unterstützen AMS und DEZA Programme zum Schutz der Menschenrechte und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Gleichzeitig fehlt es im innenpolitischen Dreieck von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten an Gleichgewicht⁷: Noch immer gibt es in der Schweiz keine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den «Pariser Prinzipien».⁸ Ebenso fehlt nach wie vor eine Verfassungsgerichtsbarkeit. Seit einiger Zeit versucht vor allem die SVP, das Instrument der Volksinitiative zu verabsolutieren. Diese wurde so teilweise vom demokratischen Grundrecht zum plebiszitären «Totschläger» gegen Minderheiten pervertiert und zur Untergrabung von deren Menschenrechten instrumentalisiert. Diese Entwicklung wurde dadurch unterstützt, dass die eidgenössischen Räte seit längerer Zeit ihre verfassungsmässige Verantwortung für die Ungültigerklärung von Volksinitiativen praktisch nicht mehr wahrgenommen bzw. deren Voraussetzungen immer restriktiver interpretiert haben. Das hat die Annahme mehrerer Verfassungsartikel möglich gemacht, die menschenrechtswidrig sind und gegen völkerrechtliche Verpflichtungen verstossen. Die Problematik wurde von Bundesrat und Parlament zwar anerkannt, sie scheiterten aber bei der Suche nach einem Ausweg. Damit bleibt das Problem ungelöst und riskiert, sozialen Konflikten und Menschenrechtsverletzungen in der Schweiz Vorschub zu leisten.

Empfehlungen

1. Friedensförderung im Sinne der «Menschlichen Sicherheit» und der Prävention ist – gestützt auf ein bundesrätliches Leitbild Frieden – zur übergeordneten Zielsetzung der gesamten Aussenpolitik der Schweiz – insbesondere auch der Aussenwirtschaftspolitik – aufzuwerten.
2. Die Konzeption von Sicherheitspolitik und Armee ist konsequent auf «Sicherheit durch Zusammenarbeit» im Rahmen des internationalen Systems der kollektiven Sicherheit auszurichten. Hauptaufgabe der Armee ist nicht mehr der «Verteidigungsfall», sondern die Beteiligung mit Truppen an Einsätzen von UNO und OSZE.
3. Das Schwergewicht der Bundesfinanzen ist von den Militärausgaben zu verlagern auf Friedensförderung, inkl. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und Sozialausgaben. Die neue Ausrichtung der Armee (Empfehlung 2) macht massive Einsparungen möglich bei gleichzeitigem Gewinn an Sicherheit durch die Verlagerung auf Frieden und Soziales.
4. Mit der Ausrichtung der Aussenpolitik auf die Friedensförderung (Empfehlung 1) und der Armee auf die kollektive Sicherheit (Empfehlung 2) ist der Verzicht auf Kriegsmaterialexporte und auf die Finanzierung von Kriegsgeschäften folgerichtig; beides ist in der Bundesverfassung zu verankern. International soll die Schweiz bei der völkerrechtlichen Ächtung der Atomwaffen (Atomwaffenverbotsvertrag) und von «autonomen» Waffen eine Vorreiterrolle übernehmen.

5. Mit den politischen Schwerpunkten Friedensförderung und Beteiligung an der kollektiven Sicherheit ist es folgerichtig, dass die Schweiz aktive Mitverantwortung übernimmt im für Frieden und Sicherheit hauptverantwortlichen UNO-Gremium, dem Sicherheitsrat. Wir unterstützen deshalb mit Nachdruck die Schweizer Kandidatur für 2023/24.
6. Die Rechtsstaatlichkeit ist im Sinne der Prävention von sozialen Konflikten und Achtung der Menschenrechte als Balance zur direkten Demokratie zu festigen, insbesondere mit einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution, der Verfassungsgerichtsbarkeit und einem Rechtsverfahren zur Gültigkeit von Volksinitiativen.

ENDNOTEN

- 1 Weitere Informationen zur Pathfinder-Initiative: <http://cic.nyu.edu/programs/sdg16plus>
- 2 Komitee «Für ein friedenspolitisches JA zu den Schweizer Blauhelmen am 12. Juni 1994»: Blauhelme – Ein erster Schritt für eine neue Friedenspolitik. Bern, April 1994
Günther Unser: Das Nein des Schweizervolkes zum Blauhelmgesetz. In: Center for Security Studies (CSS), ETH: Bulletin 1994 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich, 1994
- 3 In der Botschaft vom 4. Dezember 2000 zum UNO-Beitritt formulierte es der Bundesrat so: «Die UNO geht im Auftrag der Völkergemeinschaft gegen jene vor, die den Weltfrieden gebrochen haben oder ihn gefährden. Zwischen der UNO und diesen Parteien kann gar keine Situation entstehen, die mit dem Neutralitätsstatut der Schweiz nicht zu vereinbaren ist. Wer sich in solchen Fällen nicht hinter die Ordnungsmacht stellt, stellt sich auf die Seite des Aggressors.» In: Bundesblatt 2001, S. 1214
siehe auch: Schweizerischer Friedensrat: Abschied vom Inseldasein – Vom Ende der isolationistischen Neutralität zur kollektiven Sicherheit der Weltgemeinschaft. Friedenspolitische Perspektiven zum UNO-Beitritt. Dezember 2000
- 4 Schweizerischer Friedensrat: Ausrichtung auf kollektive Sicherheit, please! Stellungnahme des SFR zum Sicherheitsbericht 2016. In: Friedenszeitung Nr. 17, Juni 2016, S. 18; und grundsätzlicher: Ruedi Tobler: Friedensarchitektur mit blindem Fleck. In: Friedenszeitung Nr. 13, Juni 2015, S. 4
- 5 Commission on Human Security: Human security now. New York 2003. Siehe auch: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich: Menschliche Sicherheit: Entstehung, Debatte, Trends. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 90, März 2011; und: Gregor Hofmann: Wer ist verantwortlich für die Schutzverantwortung? In: Friedenszeitung Nr. 23, Dezember 2017, Seite 8-9
- 6 Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 27. April 2016: A/RES/70/262
- 7 Siehe dazu den Einstieg ins Thema unter «Direkte Demokratie – Grundrechte – Menschenrechte» auf: www.humanrights.ch
- 8 Kerngruppe der NGO-Plattform Menschenrechte: Die Schweiz braucht eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution. Argumentarium der NGO-Plattform Menschenrechte, Bern, Februar 2015

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Vereinte Nationen: Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel. Zusammenfassung. New York, 2004,