



# **Sicherheit durch internationale Zusammenarbeit**

Menschliche Sicherheit dank Frieden, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und Inklusivität

**Fachkommission für Frieden und Sicherheit, verabschiedet am 13. Juni 2017**

**Sprecher/-in: NR Priska Seiler Graf und NR Tim Guldemann**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. DIE HERAUSFORDERUNG</b> .....	<b>2</b>
<b>2. EIN HOHER WERT: MENSCHLICHE SICHERHEIT</b> .....	<b>4</b>
2.1 KEINE LEBENSQUALITÄT UND FREIHEIT OHNE SICHERHEIT .....	4
2.2 SICHERHEIT IST VON GRUNDLEGENDER BEDEUTUNG .....	4
2.3 MENSCHLICHE SICHERHEIT STATT SICHERHEIT ALLEIN FÜR DEN STAAT .....	5
<b>3. GLOBALISIERUNG UND IHRE AMBIVALENTEN FOLGEN FÜR DIE SICHERHEIT</b> .....	<b>6</b>
3.1 VERLETZLICHKEIT MODERNER GESELLSCHAFTEN .....	6
3.2 SOLIDARITÄTSKRISE IN EUROPA GEFÄHRDET EUROPÄISCHES FRIEDENSWERK .....	7
3.3 GLOBALISIERUNGSBEDINGTE UNGLEICHHEIT UNTERGRÄBT DIE SICHERHEIT .....	8
3.4 KRISE DER STAATLICHKEIT, KORRUPTION UND FEHLGELEITETE STABILISIERUNG .....	9
<b>4. SICHERHEIT DURCH MULTILATERALISMUS UND ZUSAMMENARBEIT</b> .....	<b>11</b>
4.1 DAS UNO-SYSTEM KOLLEKTIVER SICHERHEIT STÄRKEN .....	11
4.2 SICHERHEIT DURCH STÄRKUNG DER EUROPÄISCHEN ZUSAMMENARBEIT .....	14
4.3 FÜR DIALOG UND EINE WERTEKONFORME ZUSAMMENARBEIT MIT DER NATO .....	17
<b>5. DEN FRIEDEN ENTWICKELN: EIN KONZEPTIONELLER RAHMEN</b> .....	<b>20</b>
<b>6. MENSCHLICHE SICHERHEIT DURCH SCHUTZ UND FRIEDENSERHALTUNG</b> .....	<b>23</b>
6.1 ELEMENTARER SCHUTZ UND SICHERHEIT .....	23
6.2 SICHERHEIT DURCH VERHÜTUNG UND BEKÄMPFUNG VON TERRORISMUS .....	28
6.3 SICHERHEIT DURCH KOOPERATIVE CYBER-SECURITY .....	30
6.4 SICHERHEIT DURCH GEZIELTE SANKTIONEN UND EXPORTKONTROLLEN .....	32
6.5 SICHERHEIT DURCH RÜSTUNGSKONTROLLE UND ABRÜSTUNG .....	34
<b>7. SICHERHEIT DURCH SOZIALE GLEICHHEIT, SOLIDE INSTITUTIONEN UND INTEGRATIVE POLITIK</b> .....	<b>36</b>
7.1 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND SICHERHEIT – UNTRENNBAR VERKNÜPFT .....	36
7.2 SICHERHEIT DURCH NACHHALTIGE NUTZUNG NATÜRLICHER ROHSTOFFE .....	39
7.3 SICHERHEIT DURCH STOPP VON UNLAUTEREN UND ILLEGALEN FINANZFLÜSSEN .....	41
7.4 FRIEDEN DURCH GENDERING SECURITY – KEINE SICHERHEIT OHNE FRAUEN .....	42
7.5 FRIEDEN DURCH VERGANGENHEITSAUFARBEITUNG.....	43
<b>8. MITTEL UND WEGE ZUR UMSETZUNG</b> .....	<b>44</b>
8.1 SICHERHEIT DURCH DIE WELTWEITE UMVERTEILUNG DER RESSOURCEN .....	44
8.2 SICHERHEIT DURCH DIE UMVERTEILUNG DER RESSOURCEN IN DER SCHWEIZ .....	47
8.3 BÜNDELUNG DER KRÄFTE STATT INSTITUTIONELLE ZERSPLITTERUNG.....	52
8.4 SICHERHEIT DURCH FRIEDENSARBEIT VOR ORT.....	54
8.5 SICHERHEIT DURCH EINEN AB- UND UMBAU DER ARMEE .....	57
8.6 AUSBLICK: VERSTÄRKTE BEITRÄGE DER SCHWEIZ FÜR EINE FRIEDLICHERE WELT.....	61

# 1. Die Herausforderung

---

Laut Umfragen ist das allgemeine Sicherheitsempfinden der Schweizer und Schweizerinnen gut. Vier von fünf befragten Personen sagen, dass sie sich im öffentlichen Raum sicher fühlen. Das kommt nicht von selber: Die Schweiz ist von einem breiten und stabilen Gürtel friedlicher, demokratischer und vielfältig zusammenarbeitender Länder umgeben. Sie verfügt über einen funktionierenden Rechtsstaat, hat eine starke und unabhängige Justiz und die Menschen geniessen dank der Rechtssicherheit sehr viel Freiheit. Eine gute Bildung und ein hoher Beschäftigungsgrad sorgen zusammen mit einem dichten sozialen Netz dafür, dass die grosse Mehrheit der Menschen am gesellschaftlichen Leben teilhat. All dies sorgt für eine hohe Lebensqualität und ein verbreitetes Gefühl, im öffentlichen Raum sicher zu sein.

Gleichzeitig ist unübersehbar, dass auch in der Schweiz immer weniger Menschen davon ausgehen, dass die Zukunft die gleiche Sicherheit bieten wird, wie wir sie in der Gegenwart erfahren dürfen. Weniger die interne Entwicklung als die weltpolitische Lage wird deutlich pessimistischer eingeschätzt als noch vor wenigen Jahren. Weisen die Gewalt in der Ukraine und die Spannungen im Baltikum, Polen und Weissrussland auf eine neue Kriegsgefahr? Wird sich der Terrorismus ausbreiten? Wie wirken sich die Gewalt, der Zerfall der Staatlichkeit im Mittleren Osten und Nordafrika und die Migration im Mittelmeerraum auf die Sicherheit in Europa aus? Die Ungewissheit über die politischen internationalen Entwicklungen steigt, ebenso das Bewusstsein über die zivilisatorisch-technische Verletzlichkeit moderner Gesellschaften. Wie abhängig sind wir vom Internet? Wie steht es um die Cyber-Sicherheit? Liegt ein totaler Stromausfall im Bereich des Möglichen? Was passiert dann?

Das Gemeinsame an all diesen sicherheitspolitischen Herausforderungen liegt darin, dass sie aufs Engste mit Veränderungen im europäischen und globalen Umfeld zusammenhängen. Die liberale internationale Ordnung, wie sie nach 1945 entstanden ist, wird in Frage gestellt. Der Wandel der Welt beschleunigt sich. Bisherige Gewissheiten werden radikal in Frage gestellt. Die Unberechenbarkeit bisheriger Ordnungsmächte nimmt zu.

Für viele liegt der Reflex nahe: Grenzen dicht machen, aufrüsten und alles wird wieder gut. Das ist freilich eine grosse Illusion. Abschotten und aufrüsten ist in einer hoch interdependenten Welt die falsche Antwort, um mehr Sicherheit zu schaffen. Auch der neue UNO-Generalsekretär António Guterres hat in einer seiner ersten programmatischen Reden klargestellt: Wo Krieg herrscht, schaffen noch mehr Waffen und noch mehr militärische Interventionen keinen Frieden, sondern vervielfachen die Probleme. Erst wenn die Waffen schweigen und auf politischem Weg nach Lösungen gerungen wird, gibt es wieder Hoffnung.

Guterres weckt nach seinem schwachen Vorgänger neue Hoffnung und setzt die Prioritäten richtig: mehr Prävention, mehr völkerrechtliche Standfestigkeit, mehr Zusammenarbeit statt Abschottung und Aufrüstung. Diese drei Punkte sind auch für die SP zentral:

**Mehr Prävention:** Wenn die Weltpolitik aus den Fugen gerät, werden die über 20 fragilen Krisenregionen der Welt noch gefährlicher. Das sind die Brutstätten künftiger Kriege, Hungersnöte und terroristischer Anschläge. Die Weltgemeinschaft muss sich deshalb sehr viel intensiver als bisher um die Krisenregionen der Welt kümmern: mehr Früherkennung, mehr Prävention, neue Schwerpunktsetzung in der internationalen Zusammenarbeit auf Gewalt und Konflikt, mehr vieldimensionales Vorgehen von der Entwicklungs- über die Friedens- bis zur Wirtschaftspolitik, damit die Krisen in den fragilen Regionen dieser Welt durch die konstruktiven Kräfte vor Ort und eine verlässliche internationale Zusammenarbeit präventiv entschärft

und einer friedlichen Konflikttransformation zugeführt werden können – dank einer international vernetzten Zivilgesellschaft und einem Zugewinn an multilateraler Handlungsfähigkeit in der UNO, ihren Programmen, Sonderorganisationen und Regionalorganisationen wie der OSZE.

**Völkerrechtliche Standfestigkeit:** Der aussenpolitische Bericht 2016 des Bundesrats will der «hohen Dynamik des globalen Wandels» mit zusätzlicher «Flexibilität in der Aussenpolitik» begegnen. Was heisst das genau? Es geht doch vorab darum: Wenn heute Regierungen von Washington über Moskau bis Ankara weltweit geteilte Werte von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Völkerrecht und Menschenrechte aushebeln und sogar die Wahrheit postfaktisch zur Disposition stellen, so brauchen wir nicht Flexibilität, sondern solidarische Standfestigkeit in einer offensiven Verteidigung unserer Prinzipien. Dank ihrem bedeutenden Potential als mittlerweile 19.-grösste Wirtschaftsnation hat die Schweiz international viel einzubringen.

**Keine Sicherheit durch Aufrüstung und Abschotten:** Weltweit ist ein gefährlicher Trend hin zum falschen Versprechen zu beobachten, die Sicherheit erhöhe sich, wenn aufgerüstet und die Grenzen hochgezogen und dicht gemacht werden. Im globalisierten 21. Jahrhundert lassen sich freilich in den vielfältig vernetzten Räumen die Risiken und Herausforderungen nicht mehr mit Panzern und Kanonen an der Grenze abhalten, sondern allein durch massive Investitionen in eine vieldimensionale multilaterale Zusammenarbeit, soziale Entwicklung und Inklusivität der Gesellschaften. Wenn der US-Präsident nach verwirrendem Hin und Her die transatlantische Solidarität auf die Forderung reduziert, die europäischen NATO-Partner müssten die (seit Jahrzehnten angemahnten) zwei Prozent der Wirtschaftsleistung für Aufrüstung einsetzen, so liegt er falsch. In bestimmten Weltgegenden und völkerrechtlich klar definierten Kontexten trägt eine angemessene militärische Sicherung durchaus zu Freiheit und Sicherheit bei. Eine flächendeckende Aufrüstung der wenigen, die sich gegen alle anderen richtet, schafft aber nicht mehr Sicherheit, sondern mehr Unsicherheit.

Das folgende Konzeptpapier versucht zu verdeutlichen, was in einer ebenso komplexen wie interdependenten Welt getan werden kann, um die menschliche Sicherheit zu erhöhen, den Frieden zu fördern und der Gewalt entgegenzuwirken. In Kapitel 2 werden Begriffe geklärt und das vorliegende Papier in Beziehung zu früheren Positionsbezügen der SP gestellt. Kapitel 3 skizziert die sicherheitspolitischen Herausforderungen, Kapitel 4 die institutionellen Fragen und Kapitel 5 den konzeptuellen Rahmen. Es folgen in Kapitel 6 einige Hinweise zum unmittelbaren Schutz der Menschen in Krisenregionen und in Kapitel 7 eher strukturell-langfristig angelegte Massnahmen zu deren Stabilisierung. Zentrale Bedeutung kommt schliesslich Kapitel 8 zu, das auf die erforderliche Umverteilung und Neuordnung der einzusetzenden Mittel eingeht.

Die Bilanz ist klar: Manche Elemente der Schweizer Aussenpolitik sind unterstützungswürdig. Nicht immer weiss aber die linke Hand, was die Rechte tut. Gerade in der Sicherheitspolitik gibt es eine grosse Kluft zwischen Zielen und eingesetzten Mitteln. Zudem ist die Verteilung der zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen völlig schief. Es bleibt damit viel zu tun. Was genau, soll im Folgenden verdeutlicht werden. Dabei liegt der Fokus nicht auf der inneren Sicherheit, sondern auf den internationalen Herausforderungen.

## 2. Ein hoher Wert: Menschliche Sicherheit

---

### 2.1 Keine Lebensqualität und Freiheit ohne Sicherheit

Sicherheit allein schafft keine Lebensqualität und Freiheit. Es gibt aber keine Lebensqualität und Freiheit ohne Sicherheit. Ein gutes Leben ist ohne Sicherheit nicht möglich. Deshalb setzt sich die SP für Sicherheit ein – in der Schweiz und weltweit, was sich gegenseitig bedingt.

Sicherheit bedeutet

- Frieden und Schutz vor Gewalt und Ausgrenzung;
- Rechtsstaatlichkeit, Machtteilung und Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte;
- Wirtschaftliche Perspektiven für alle, Sozialrechte und Inklusivität.

Sicherheit ist weder in der Schweiz noch anderswo eine Selbstverständlichkeit. Sicherheit muss immer wieder aufs Neue erarbeitet werden. Ohne Sicherheit gibt es keine Berechenbarkeit und Verlässlichkeit. Dies vernichtet die Möglichkeit, sein Leben zu planen, Hoffnungen zu entwickeln, langfristige Projekte anzupacken, das soziale Netz weiterzuentwickeln. Fehlende Sicherheit ist für den Einzelnen und für die Gesellschaft zutiefst zerstörerisch.

Deshalb ist es so wichtig, dass wir in unseren Anstrengungen zur Verbesserung der Sicherheit nie nachlassen. Dafür setzt sich die SP ein.

Gleichzeitig ist für die SP zentral, dass Sicherheit nie verabsolutiert werden darf. Denn würde das Sicherheitsdenken alle anderen Überlegungen beherrschen, so wären Unfreiheit und Repression nicht mehr fern. Sicherheitspolitik erfordert stets viel Umsicht, Augenmass und die intelligente Einbettung in andere Politikbereiche. Ohne Ausgleich mit weiteren Grundzielen der Politik gibt es keine Sicherheit:

- Sicherheitspolitik muss stets jene Werte stärken, die sie zu verteidigen vorgibt;
- Sicherheitspolitik muss Rechtsstaat, Demokratie und Menschenrechte ermöglichen, stärken und gleichzeitig respektieren. Sie trägt so zur Freiheit jedes Einzelnen bei;
- Sicherheitspolitik kann nicht von ihren Voraussetzungen getrennt werden: Soziale Sicherheit und Chancengleichheit für alle statt nur für ein paar Wenige;
- Sicherheitspolitik darf nicht auf Kosten anderer, ebenso wichtiger Politikbereiche finanziert werden. Vielmehr müssen Kosten und Nutzen im Gleichgewicht bleiben.

### 2.2 Sicherheit ist von grundlegender Bedeutung

Sicherheit ist von grundlegender Bedeutung für das gesellschaftliche Zusammenleben und die Wohlfahrt. Deshalb hat auch die SP ihre sicherheitspolitischen Konzepte und Forderungen immer wieder diskutiert und erneuert. Nach wie vor aktuell sind

- das am SP Parteitag in Aarau verabschiedete Positionspapier [«Öffentliche Sicherheit für alle»](#) von 2008 befasst sich umfassend mit Sicherheitsfragen innerhalb der Schweiz;
- das von der Fraktion ebenfalls 2008 erarbeitete Konzeptpapier [«Für eine grundlegende Modernisierung der Armee»](#), das eine zukunftsfähige Armee ohne Nostalgie und Folklore, aber mit hoher Effizienz und Effektivität zum Schutz der Menschen modelliert.

Auf die 1990er Jahre gehen zwei Grundlagenpapiere zurück, die eine sozialdemokratische Friedens- und Sicherheitspolitik nach der Wende von 1989 entwickelten:

- [«Sicherheit durch Friedenspolitik. Grundlagen zur Friedens-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der SP Schweiz»](#), Positionspapier der SP Schweiz 1991;
- [«Für eine wirksame Friedens- und Sicherheitspolitik als Teil einer solidarischen Aussenpolitik»](#). Grundlagenpapier der SP Schweiz 1998.

Im Rückblick betrachtet waren die hier dargelegten Konzepte ziemlich erfolgreich. Vieles, was die SP in den 90er Jahren angedacht hat, ist heute selbstverständlicher Teil der offiziellen Aussen-, Friedens- und Sicherheitspolitik des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA. Die Vereinbarkeit mit anderen Politiken, namentlich der Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik, ist aber in vielen Teilbereichen ungenügend. Die Erhöhung der Kohärenz der aussenpolitisch deklarierten Aussen-, Friedens- und Sicherheitspolitik mit den anderen sektoralen Politiken zur Gestaltung der Aussenbeziehungen der Schweiz ist Voraussetzung, um zu einer glaubwürdigen und wirksamen internationalen Politik zu gelangen.

Trotz aller Rückschläge hat sich seit den 1990er Jahren die multilaterale Handlungsfähigkeit von UNO, OSZE, EU und weiteren multinationalen Organisationen in Bezug auf Frieden und Sicherheit im Sinne der von der SP erhofften Richtung erhöht. Seit zwei-drei Jahren gibt es aber starke Rückschläge. Der Putinismus in Russland, die Wahl von Trump in den USA, der neue Autoritarismus in der Türkei und die krisenhafte Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit stellen die multilaterale Handlungsfähigkeit auf eine ernsthafte Probe.

Ein höchst gefährliches «*security-first*»-Denken erhält Vorschub, das im Gefolge der terroristischen Angriffe der Al Kaida von 2001 entstand, obschon es in direktem Widerspruch zu den Zielen der Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte steht. Für die SP ist klar: Sicherheit ohne Frieden, ohne Rechtsstaatlichkeit, ohne umfassenden Schutz der Menschenrechte und ohne eine inklusive Gesellschaft zerstört Lebensqualität und führt dennoch zu keiner Verlässlichkeit und Berechenbarkeit, die es für eine nachhaltige menschliche Sicherheit braucht.

### **2.3 Menschliche Sicherheit statt Sicherheit allein für den Staat**

Den einzelnen Menschen und die Gemeinschaft zu schützen – darum geht es, wenn die menschliche Sicherheit gefördert wird. Friedensförderung, Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, humanitäre Politik und eine starke und unabhängige Justiz im Kampf gegen die Straflosigkeit sind Bestandteile dieses politischen Engagements.

Das Konzept der menschlichen Sicherheit wird in der Schweizer Aussenpolitik oft propagiert. In der tatsächlichen Umsetzung hat es aber nicht jenen Stellenwert erreicht, den es verdient:

- Vorrang des Völkerrechts und Unverhandelbarkeit der Menschenrechte.
- Noch immer opfert eine allzu vorsichtige Schweizer Aussenpolitik auf dem Altar einer vermeintlichen «Stabilität» der Staaten und Regierungen das unmissverständliche Eintreten gegen Korruption, Machtmissbrauch und Repression.
- Die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik und der Finanzplatz Schweiz anerkennen nach wie vor kaum den engen Zusammenhang zwischen sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung, gesellschaftlicher Inklusivität, Menschenrechten und menschlicher Sicherheit. Kurzsichtige Standortpolitik geht einer globalen Nachhaltigkeits-Politik immer noch vor.
- Noch nimmt die Schweizer Aussenpolitik nicht ausreichend konsequent Stellung für ein umfassendes Verbot aller Massenvernichtungswaffen, allen voran der Atomwaffen, deren Existenz unter keinen Umständen Sicherheit schafft, sondern allein apokalyptische Risiken für die menschliche Sicherheit birgt.
- Noch trägt die Schweizer Militärpolitik kaum zur menschlichen Sicherheit bei. Der Verteidigungsauftrag erhält im Verhältnis zu viele Mittel und zu viel Aufmerksamkeit, während die Friedensförderung weiterhin kein strukturbestimmendes Element unserer Armee ist.

Für die SP ist klar: Der menschlichen Sicherheit kommt stets Priorität zu. Auch der Schutz des Staates muss stets dem Schutz des Individuums und seiner Menschenwürde dienen. Es gibt keine Sicherheit ohne menschliche Sicherheit. Da bleibt viel zu tun.

### **3. Globalisierung und ihre ambivalenten Folgen für die Sicherheit**

---

#### **3.1 Verletzlichkeit moderner Gesellschaften**

Ein gutes Vierteljahrhundert nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ist die Ungewissheit zurück. Die Welt sei so unsicher wie lange nicht mehr, heisst es spätestens seit Krim, Syrien und IS. Dieser Blick auf weltpolitische Veränderungen beschreibt aber nur die eine Hälfte der Medaille. Neben machtpolitischen Umwälzungen werden die rasant zunehmende Vernetzung und die enorme Infrastrukturdichte zum zweiten Treiber für eine spürbare Verunsicherung.

Die zivilisatorisch-technisch bedingte Verletzlichkeit moderner Gesellschaften ist gross. Ein längerer Ausfall von Elektrizität, Kommunikation oder Verkehr nähme rasch sicherheitskritische Dimensionen an. Informations- und Kommunikationstechnologien sind in sämtlichen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Aktivitäten unverzichtbar. Sie gestalten den Wirtschaftsstandort und den Lebensraum Schweiz massgeblich mit. Damit gehen vielfältige Risiken einher. Deren Dimensionen werden bisher nur ungenügend anerkannt und angegangen.

Den machtpolitischen und den zivilisatorisch-technologischen Herausforderungen unserer Sicherheit ist gemeinsam, dass sie sich kaum an nationale Grenzen halten. Zu Recht hält der Bundesrat in seinem sicherheitspolitischen Bericht von 2016 fest, dass «die globale Vernetzung die Schutzwirkung von Grenzen und Distanz geschwächt und damit zu einem Bedeutungsrückgang des Territoriales beigetragen hat.»

Internationale Entwicklungen sind für unsere Sicherheit entscheidend. Deshalb hilft es wenig, sich in seinen Massnahmen auf das eigene Territorium zu fokussieren. Abschottung schafft keinen Zugewinn an Sicherheit. Ebenso wäre es eine Illusion, die zivilisatorisch-technischen Sicherheitsrisiken mit militärischen Mitteln von der Landesgrenze weg bekämpfen zu wollen. Diese modernen Herausforderungen an unsere Sicherheit lassen sich weder militärisch noch mit Stacheldraht von der Grenze weg bekämpfen.

Vielmehr liegen im heutigen Umfeld die grössten Herausforderungen für unsere Sicherheit in grenzüberschreitenden Entwicklungen. Augenfälliges Beispiel bilden Atomwaffen und Atomkraftwerke. Von ihnen gehen nach wie vor die grössten Sicherheitsrisiken überhaupt aus. Im Vordergrund steht selbst bei Atomwaffen weniger der machtpolitisch angeordnete Einsatz, als die Risiken aufgrund von Unachtsamkeit, Unfällen und Terrorismus.

Die weltweite Mobilität der Menschen bringt es mit sich, dass auch die Infektion eines namhaften Anteils der Bevölkerung mit einem neuen, gefährlichen Virus ein Risiko von sicherheitspolitischer Bedeutung bildet. Bei Epidemien können lebensnotwendige Funktionen von Staat und Gesellschaft existentiell betroffen werden. Ebenso verändert der Klimawandel die Lebensräume von Millionen von Menschen. Dies kann Gesellschaften und Staaten in einem sicherheitsrelevanten Ausmass destabilisieren. Es gibt deshalb keine erfolgreiche Sicherheitspolitik ohne erfolgreiche Klimapolitik. Umso absurder wird auch vor diesem Hintergrund die verbreitete Behauptung, mit Abschottung und Erhöhung der Militärausgaben werde alles gut.

Zwar fordert der Autoverkehr in Europa und weltweit ein Vielfaches an Toten als der Terrorismus. Dennoch bildet die terroristische Gefahr auch in der Schweiz eine der bedeutendsten sicherheitspolitischen Herausforderungen. Vielen denken: Terrorismus könnte auch mich treffen. Aufgrund dieser Ungewissheit wird die staatliche Fähigkeit, Sicherheit zu stiften, unmittelbar an der Fähigkeit gemessen, Terrorismus zu stoppen. Da steht viel auf dem Spiel: Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Offenheit und Vertrauen in der Gesellschaft. Auch in Bezug auf Terrorismusbekämpfung ist die internationale Zusammenarbeit aber zentral.

## 3.2 Solidaritätskrise in Europa gefährdet europäisches Friedenswerk

Die Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit für Frieden und Sicherheit kann kaum überschätzt werden. Umso mehr muss uns aus sicherheitspolitischer Sicht die aktuelle europäische Identitäts- und Solidaritätskrise zu denken geben. Sie hat ein Ausmass erreicht, das die Grundlagen des europäischen Friedenswerks zerstören könnte. Das wäre auf dem ganzen Kontinent und auch in der Schweiz mit unabsehbaren Folgen für die Sicherheit verbunden.

Mehr denn je braucht es mutige Bürgerinnen und Bürger, die sich zur europäischen Einigung bekennen, braucht es Menschen, die uns wach rütteln und daran erinnern, was wirklich wichtig ist: Frieden, Solidarität und gegenseitiger Respekt – zu vertiefen, nicht was uns trennt, sondern was unseren Kontinent eint: ein Europa, das auf den Menschen schaut, das seine Würde schützt und verteidigt und mit seinen Werten einen kostbaren Bezugspunkt für die gesamte Menschheit bildet.

Mit welcher Geschichtsvergessenheit wollen manche 25 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wieder Mauern und Zäune in Europa errichten und gefährden damit eine unserer grössten europäischen Errungenschaften – die Freizügigkeit. Als ob sich Menschen, die vor der Brutalität des Islamischen Staates oder Assads Fassbomben fliehen, von Mauern und Stacheldraht aufhalten liessen. Mit welcher Realitätsverweigerung wird behauptet, dass Nationalstaaten auf sich gestellt besser dran wären. Als ob wir Europäer uns und unser einzigartiges Gesellschaftsmodell in einer sich immer weiter globalisierten und enger vernetzten Welt behaupten könnten, wenn sich unser Kontinent in seine Einzelteile zerlegt.

Unser Bekenntnis zur Menschenwürde, das wir in Europa in einer bewussten Abkehr vom Totalitarismus ablegten, der Menschen in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts dazu brachte, dass sie ihren Nächsten unvorstellbares Leid antaten, ihre Häuser niederbrannten und ihre Familien auseinanderrissen, dass sie andere Menschen einsperrten, folterten und töteten – aus diesem Tiefpunkt der Menschheitsgeschichte heraus entstand in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – zunächst in Westeuropa – ein einzigartiger Gegenentwurf: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Völkern. Weil die Gründergeneration des europäischen Einigungswerkes eines wusste: Wenn wir Europäer uns untereinander zerstritten, dann erging es allen schlecht – wenn wir Europäer aber zusammenstanden, dann brachte das gute Zeiten für alle.

Doch heute laufen wir Gefahr, dieses Erbe zu verspielen. Denn die Fliehkräfte der Krisen treiben uns auseinander, anstatt uns enger aneinander zu binden. Nationale Egoismen und Renationalisierung der Politik sind auf dem Vormarsch. Nationalkonservative suchen nicht nach Lösungen, sondern schüren Ängste. Angst mag verständlich sein, aber sie ist kein guter Ratgeber für Politik.

Europa durchlebt eine Identitäts- und Solidaritätskrise; unsere gemeinsame Wertebasis gerät ins Wanken. Es ist aber diese Wertebasis, die unsere Sicherheit, unsere Freiheit und den Frieden garantieren. Was europäische Werte der Gerechtigkeit, der Solidarität und der Achtung der Menschenwürde sind und wie diese gelebt werden sollten, wird sichtbar, wenn wir die zehntausenden, hunderttausenden Freiwilligen sehen, die in Lesbos, Lampedusa, Zürich und Stockholm sich für die Männer, Frauen und Kinder einsetzen, die auf der Flucht vor dem Krieg und auf der Suche nach Schutz und Perspektiven zu uns kommen. Diese Menschen legen vielfaches Zeugnis dafür ab, dass Schwierigkeiten die Menschlichkeit machtvoll fördern können. Es ist diese Solidarität, welche entscheidend den Frieden und die Sicherheit in Europa garantiert, und zwar weit über die Flüchtlingsfrage hinaus.

### **3.3 Globalisierungsbedingte Ungleichheit untergräbt die Sicherheit**

Mit der wirtschaftlichen Globalisierung sind in den Schwellenländern von Afrika, Asien und Lateinamerika Hunderte von Millionen neuer Arbeitsplätze entstanden und rund eine Milliarde Menschen kamen aus tiefster Armut heraus. In manchen dieser Länder dürfte sich in den nächsten zehn Jahren eine Mittelklasse herausbilden, die als Trägerin einer demokratischeren und friedlicheren Politik in Erscheinung tritt.

Dem steht gegenüber, dass die Globalisierung die Vermögen und Einkommen auf das oberste 1 Prozent konzentriert und im Verbund mit der technologischen Entwicklung Millionen von industriellen Arbeitsplätzen vernichtet hat. Facharbeiterlöhne stagnieren, die Arbeitsplatzsicherheit sinkt, die Ungewissheit nimmt zu, traditionelle soziale Netze reissen und die Prekariisierung nimmt zu, während die Managerlöhne explodieren. Die harte Sparpolitik hoch verschuldeter Staaten senkt Investitionen, öffentliche Dienstleistungen und den Infrastrukturausbau. Im Verbund mit der sozialen und wirtschaftlichen Perspektivenlosigkeit einer ganzen nachrückenden Generation kommt es zu politischen Verwerfungen, die auch sicherheitspolitisch folgenreich sind, erschüttern sie doch bisherige Gewissheiten der internationalen Politik. Der neoliberale Übermut wird die Geister nicht mehr los, die er rief: Protektionismus, Hetze gegen europäische und internationale Zusammenarbeit und Zuwendung zu autoritären Staatsmodellen gefährden die Grundlagen der wirtschaftlichen Globalisierung und untergraben gleichzeitig die Grundfesten unserer Sicherheit.

Auch im Süden bilden fragile Kontexte die Hauptursache von Armut. Soziale und wirtschaftliche Perspektivenlosigkeit befördern ihrerseits wieder Fragilität, Konflikt und Krieg – ein Teufelskreis. Wenn inzwischen die acht reichsten Männer zusammen mehr Vermögen besitzen als die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung, so ist dies nicht allein eine Frage von Moral, sozialer Gerechtigkeit und fehlgeleiteter Wirtschaftspolitik. Vielmehr stellt diese Ungleichheit auch das friedliche und sichere Zusammenleben fundamental in Frage.

Die fortschreitende globale Vernetzung von Wirtschaft, Technologie und Information eröffnet für die Förderung des Friedens und der Sicherheit neue Chancen, aber auch Risiken. Sie stärkt nichtstaatliche Akteure von terroristischen Gruppen über die organisierte Kriminalität bis hin zu globalen Wirtschaftsimperien und Megastädten, die Wirtschaftskraft und Innovation auf sich vereinigen. Diese neuen Akteure wirken in bisher unbekanntem Mass auf grenzüberschreitende Konflikte und Konfliktlösungen ein. Zwischen wirtschaftlicher, technologischer und informationeller Globalisierung einerseits und den Grundlagen von Krieg und Frieden, Gewalt und Streitbeilegung andererseits entsteht ein Zusammenhang, der von der lange allzu einseitig auf militärische Fragen fixierten Sicherheitspolitik anerkannt werden sollte.

Die Ballung eines unermesslichen Reichtums in den Händen einiger weniger sowie die Folgen des Rohstoffabbaus und -handels für Mensch und Umwelt bilden namentlich in fragilen Kontexten wichtige Konfliktursachen, die auf das ganze internationale System zurückwirken können. Wer in der Wirtschafts- und Steuerpolitik allein die Vorteile des nationalen Standortes im Auge hat und das soziale und wirtschaftliche Fortkommen im Weltzusammenhang ausblendet, begeht nicht allein eine kurzsichtige ökonomische Dummheit, sondern gefährdet auch unsere nationale Sicherheit. Es gibt keine nationale Sicherheit ohne globale soziale, ökologische und wirtschaftliche Perspektiven. Der Abbau der weltweiten Ungleichheit, die Rolle inklusiver Gesellschaften und die Eröffnung guter Perspektiven für die nachrückenden Generationen in sämtlichen Staaten tragen vielmehr entscheidend zur sicherheitspolitischen Prävention und nationalen Sicherheit auch von uns hier in der Schweiz bei.

### 3.4 Krise der Staatlichkeit, Korruption und fehlgeleitete Stabilisierung

Wie der Bericht über die globale Bürde bewaffneter Gewalt des Genfer Forschungsprogramms zu Kleinwaffen (*Small Arms Survey*) aufzeigt, stimmt der Gesamttrend zuversichtlich. Waren in der Periode 2004 bis 2007 weltweit jährlich 540 000 Opfer von bewaffneter Gewalt zu beklagen, so sank diese Zahl in der Periode von 2007 bis 2012 auf weltweit jährlich 508 000 Tote. Manche Länder erhöhten damit den Schutz ihrer Bevölkerung deutlich und machten in der Gewährleistung der menschlichen Sicherheit grosse Fortschritte. Namentlich Mord und Totschlag – nach wie vor die Ursache für die meisten Opfer von Waffengewalt – erreichten mit weltweit 377 000 Opfern jährlich einen Tiefststand. Bewaffnete Gewalt muss nicht sein, wenn Staaten dem Schutz ihrer Bevölkerungen die erforderliche Aufmerksamkeit schenken.

Dem steht gegenüber, dass die Anzahl Opfer von Waffengewalt in jenen Staaten, die in Gewaltkonflikte verwickelt sind, deutlich gestiegen sind. Gegenläufig zum Gesamttrend stieg die Anzahl unmittelbarer Konfliktopfer in den genannten Perioden von 52 000 auf 70 000 jährlich deutlich an. Allein Syrien vereinigt 30 % dieser Konfliktopfer auf sich. Es folgen Irak (13 %), Afghanistan (10 %), Pakistan (7 %), Nigeria (6 %), Libyen, Südsudan, Somalia (je 4%), Jemen (3 %) und Kongo (2 %). 88 % aller Konfliktopfer entfallen auf diese zehn Staaten.

Das Erbe des Kolonialismus, willkürliche Grenzziehungen sowie völkerrechtswidrige (meist westliche) militärische Interventionen haben massgeblich zum Zerfall dieser Staaten beigetragen. Saudi-Arabien und andere Golfstaaten finanzieren in manchen Ländern religiöse Einrichtungen, die einem rigiden, erzkonservativen Islam verpflichtet sind, und tragen so zum dschihadistischen Salafismus bei. Gleichzeitig instrumentalisieren sie diese salafistischen Strömungen, um ihren regionalen Einfluss auszuweiten. Von Afghanistan über Irak und Syrien bis Jemen, Somalia, Libyen, Südsudan und Kongo ist das staatliche Gewaltmonopol weitgehend zerfallen. Stattdessen üben terroristische Gruppen und die organisierte Kriminalität erhebliche Macht aus, die mit Waffenschmuggel, Drogenschmuggel und Menschenhandel enorme Gewinne erzielen und regional und über globale Wirtschaftsimperien und besonders dynamische Wirtschaftszentren auch internationale Konflikte und Konfliktlösungen beeinflussen können. Es gehört deshalb zur Sicherheitspolitik, Finanz- und Wirtschaftsplätze zu befähigen, terroristische und kriminelle Aktivitäten zu identifizieren und wirksam zu verfolgen.

Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass Widerstandsbewegungen, die legitime Anliegen nach Machtteilung, Autonomie oder Zugang zu Ressourcen mit Gewalt ausüben, allzusehr schnell von Staaten als terroristisch gebrandmarkt werden. Für eine Konfliktlösung ist das nicht förderlich. Wichtig ist, dass Vermittler wie die Schweiz Zugang zu allen Konfliktparteien behalten, um diese, oft nach jahrelangen Bemühungen, an den Verhandlungstisch zu bewegen. Das gelingt nur, wenn die Schweizer Praxis, mit allen Akteuren zu reden, beibehalten bleibt.

Wenn wir die Konfliktkennzeichen analysieren, die von Putins Russland, Erdogans Türkei und Assads Syrien oder weiteren Ländern ausgehen, in denen eine auf Repression gegründete Staatlichkeit wertvollen Bodenschätzen gegenübersteht wie in Saudi-Arabien, Iran, Irak oder dem Kongo und Libyen, so stellen wir enge Zusammenhänge zwischen Korruption, der Aneignung staatlicher Macht durch räuberische Oligarchen und daraus folgenden bedeutenden sicherheitspolitischen Risiken fest.

Der Zusammenhang zwischen Korruption, Sicherheit und Menschenrechten ist ein neues Thema, das in der wissenschaftlichen Literatur intensiv diskutiert wird. Erfreulicherweise kommt es auch im sicherheitspolitischen Bericht 2016 des Bundesrates zur Sprache, wird dort

aber eigenartig isoliert dargestellt und kaum mit konkreten sicherheitspolitischen Handlungsvorschlägen verknüpft.

Dabei darf Korruption nicht als Regierungsversagen missverstanden werden. Vielmehr bildet systemische Korruption oft ein funktionierendes System, mittels dessen einflussreiche Netzwerke ausgewählte Machthebel zur Erschliessung bestimmter Einkommensströme nutzen. Je nach Voraussetzungen können wichtige Bevölkerungsteile (bescheidenen) Anteil daran haben und damit in korrupte Systeme eingebunden sein. Bei anderen Machtkonstellationen kann Korruption in der Bevölkerung Proteste wecken, was zu sozialer Unrast und Aufständen führen kann. Korruption bedroht auch die internationale Sicherheit. Oligarchen gleichen die fehlende demokratische Legitimation und mangelhafte staatliche Dienstleistungen oft damit aus, dass sie ihre Macht auf die Aufpeitschung sprachlich-kultureller, religiös-konfessioneller und nationalistischer Ideologien gründen. Dadurch vertiefen sie Brüche in der Gesellschaft und mit den Nachbarstaaten und heizen Gewalt und Konflikte an.

Hinzu kommt, dass systemische Korruption symbiotische Beziehungen zwischen Staaten und transnationalem organisiertem Verbrechen fördert, ein günstiges Umfeld für terroristische Organisationen schafft, internationale Sicherheitsregimes untergräbt und akute ökonomische Störungen provozieren kann. Viele westliche Regierungen priorisieren jedoch typischerweise andere unmittelbare Sicherheitsanforderungen. Sie nutzen lieber ökonomische oder strategische Vorteile von stabilen Beziehungen zu gegebenen autoritären Regierungen oder illegitimen Investitionen, statt dass sie gegen die damit verbundene Korruption vorgehen würden. Indem der Westen hinter Staaten wie Saudi-Arabien steht und diese bis zu den Zähnen aufrüstet, wertet er zudem gefährlich die Menschenrechte an und für sich ab. Wer soll da noch an die Menschenrechte glauben, wenn Saudi-Arabien ein derart enger Partner ist?

Ähnlich bietet sich der Flüchtlingsdeal der EU mit der Türkei sowie mit autoritären Regierungen in Afrika («Khartum-Prozess») dar. Aus kurzfristigen Interessen werden Grundwerte verraten und so unglaublich gemacht. Indem westliche Institutionen und Individuen – möglicherweise gar allein aus kurzfristigen, innenpolitisch motivierten Interessen – zutiefst menschenrechtsfeindliche oder korrupte Regierungen stabilisieren, kann sich dies auf mittlere Frist höchst negativ auch auf unsere eigene innere und äussere Sicherheit auswirken. Denn es wird dann auch schwieriger, Russland und den Iran zu kritisieren, wenn diese im Namen von Frieden und Menschenrechten Aleppo bombardieren und den Kriegsverbrecher Baschar al-Assad an der Macht halten.

Freilich bleibt ein Dilemma anzuerkennen, das die Grenzen der externen Einflussnahme aufzeigt: Ohne eine starke nationale Reformdynamik gibt es oft keine überzeugende Alternative zu einem stabilen, aber autoritären Regime. Die (meist unter amerikanischer Leitung betriebene) Regimewechselpolitik etwa in Irak und Libyen war nicht weniger problematisch als die Kooperation mit menschenrechtsverachtenden, aber stabilen autoritären Regierungen.

## 4. Sicherheit durch Multilateralismus und Zusammenarbeit

---

### 4.1 Das UNO-System kollektiver Sicherheit stärken

Wie die Gründerstaaten der UNO in der Präambel zur Charta festhielten, sind «die Völker der Vereinten Nationen fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geissel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat». Mit der UNO schuf die moderne Staatengemeinschaft ein System kollektiver Sicherheit, dessen Grundsätze und Verfahren gewährleisten sollen, «dass Waffengewalt nur noch im gemeinsamen Interesse angewendet wird». Die Säulen bilden die Verpflichtung zum Gewaltverzicht, zur Abrüstung, zur Achtung der Menschenrechte, zum Antikolonialismus und Recht auf sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in grösserer Freiheit für alle.

Kollektive Sicherheit beruht auf der Annahme, dass Frieden unteilbar ist und jedes Mitglied jedem anderen zu Hilfe kommen muss: mit diplomatischen Mitteln, durch gezielte Sanktionen und im Extremfall durch militärische Gewalt. Ein potentieller Aggressor soll also durch die Aussicht auf weltweite politische Ächtung, handfeste Nachteile und eine überlegene Gegenmacht von der Ausübung von Gewalttaten abgehalten werden. Damit entlastet ein System der kollektiven Sicherheit die einzelnen Mitgliedstaaten, jeder für sich allein für Sicherheit sorgen zu müssen. So werden gewaltige Mittel frei, die in Form einer Friedensdividende für die soziale, ökologische und menschenrechtliche Entwicklung eingesetzt werden können.

#### 4.1.1 Beitritt der Schweiz zum UNO-Sicherheitsrat

Die SP unterstützt die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023–2024.

Die Wahrung der Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt der Schweiz erfordert heute eine Aussenpolitik, die das Umfeld mitgestaltet und sich in westlichen und nicht-westlichen Organisationen für Frieden und menschliche Sicherheit einsetzt. Die Schweiz hat in den letzten Jahren durch vielfältige Beispiele exemplarisch gezeigt, wie sie konkrete Beiträge an die internationale Sicherheit leisten kann, die für die Staatengemeinschaft von Nutzen sind. Was gut für die Staatengemeinschaft ist, ist auch gut für die Schweiz, weil ihre Sicherheit und ihr Wohlergehen entscheidend von den internationalen Entwicklungen abhängig sind.

Das Potenzial, das die UNO-Charta dem Sicherheitsrat für die globale Ordnungspolitik bietet, wird von den Mitgliedern bei weitem nicht ausgeschöpft. Eine moderne, partnerschaftliche Arbeitsweise könnte die Wirkung des Sicherheitsrates wesentlich erhöhen. Die bündnisfreie Schweiz geniesst in der UNO den Ruf eines unparteiischen und lösungsorientierten Partners. Den eigenen politischen Willen und eine ausreichende Ressourcenausstattung vorausgesetzt, kann die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat einiges bewegen. Die Schweiz ist kein Kleinstaat, sondern eine bedeutende Mittelmacht. Auch wirtschaftlich belegt sie weltweit Rang 19 und Zürich und Genf gehören mit Rang 11 und 20 zu den weltweit stärksten Finanzplätzen.

Der Einsitz im Sicherheitsrat würde der Schweiz besondere Möglichkeiten eröffnen, um auf der Basis ihrer eigenständigen Aussenpolitik zu Frieden, Sicherheit und einer gerechten internationalen Ordnung beizutragen, ihre Interessen und Werte zu fördern, Brücken zu bauen und mit den ihr eigenen Mitteln ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Die Erfahrung des OSZE-Vorsitzes 2014 hat gezeigt, dass die Schweiz mit einem solchen Engagement die Glaubwürdigkeit ihrer Aussenpolitik stärken und die Kompetenz und Zuverlässigkeit ihrer Diplomatie geltend machen kann.

#### **4.1.2 UNO-Sicherheitsrats-Reform**

Die SP unterstützt alle Bestrebungen, die darauf abzielen, die Handlungsfähigkeit und Legitimität des UNO-Sicherheitsrates zu erhöhen.

Sind die UNO-Mitgliedstaaten über eine Krise zerstritten, beklagen sie häufig das Versagen des UNO-Sicherheitsrats. Die einen sehen darin den Beweis für seine überholte Zusammensetzung. Andere begründen damit eine moralische Pflicht zum militärischen Handeln ohne UNO-Mandat. Beides bildet allzu oft nur einen Vorwand, um eigenes Versagen oder den fehlenden Willen zur multilateralen Abstimmung zu überspielen.

Gewiss: Der UNO-Sicherheitsrat ist kein unabhängiger neutraler Gerichtshof, sondern ein Klüngel widerstreitender Interessen. Dennoch erreicht der Rat weitaus mehr, als in der breiten Bevölkerung bekannt wird. Das spektakuläre Scheitern des UNO-Sicherheitsrats in einigen grossen Krisen und Kriegen weckt den falschen Eindruck, seine Hauptaufgabe bestehe heute darin, zwischen Staaten zu vermitteln. Seine Hauptaktivität hat sich aber längst darauf verlagert, den Einfluss (vormaliger) Autokraten zu bekämpfen, Kinder vor der Rekrutierung als Soldaten zu schützen oder zu versuchen, das organisierte Verbrechen daran zu hindern, staatliche Strukturen ganzer Regionen zu untergraben. Das konnten die Architekten von 1945 zwar nicht ahnen, mit der Charta schrieben sie aber eine tragfähige Vision fest, die dringend erforderliche Anpassungen an die Geschichte ermöglichten.

Damit rückt die Frage nach der Zusammensetzung des UNO-Sicherheitsrates etwas in den Hintergrund. Denn für die Erhaltung des Weltfriedens bleibt es ohne Zweifel wichtig, dass die fünf permanenten Mitglieder USA, Russland, China, Frankreich und UK Entscheide mittragen.

Weit mehr in den Fokus der Reformbestrebungen rückte so in den letzten zwei Jahrzehnten die Arbeitsweise des Sicherheitsrats. Diese war in den ersten Jahrzehnten nach 1945 ziemlich unproblematisch, weil der Rat nur selten tagte und wenig beschloss: In den fünfziger Jahren verabschiedete er rund fünf, bis 1990 selten mehr als 20 Resolutionen pro Jahr.

Nach dem Fall der Mauer änderte sich dies schlagartig. Er kam nun fast täglich zusammen, die Zahl seiner Resolutionen schnellte hoch, und sie hatten immer weitreichendere Konsequenzen auf die gesamte Völkergemeinschaft. Die Schweiz schloss sich mit Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein und Singapur zusammen. 2006 unterbreitete die von anderen UN-Mitgliedstaaten *Small Five* (S5) getaufte Gruppe der Generalversammlung eine erste Resolution mit rund 20 pragmatischen Vorschlägen, wie der Rat seine Methoden verbessern könnte: seine Beziehung zur Generalversammlung, die Umsetzung seiner Entscheidungen, Nebenorgane, Friedensoperationen, Fragen der Verantwortlichkeit sowie den Gebrauch des Vetos.

Einiges wurde umgesetzt, einiges erwies sich als nicht wirklich dauerhaft, weil freiwillig. Nach umfassenden Konsultationen legten die S5 der Generalversammlung im Mai 2012 einen zweiten Resolutionsentwurf vor. Der Text erneuerte die Reformvorschläge von 2006. Zudem lud die S5 den Rat ein, der Generalversammlung über die Umsetzung der Mitteilungen des Präsidenten und seiner eigenen Empfehlungen zu berichten. Die Resolution zielte also nicht auf eine (kaum machbare) Revision der UNO-Charta, sondern auf sofort umsetzbare Verbesserungen. Mit Ausnahme der Einladung, bei den schlimmsten Verbrechen auf ein Veto zu verzichten, stiessen die Vorschläge inhaltlich auf fast einhellige Zustimmung.

Die Schweiz wies damit zusammen mit der S5 den Weg: Ist der Sicherheitsrat blockiert, so bildet eine Resolution der Generalversammlung einen alternativen Weg. Und dieser Weg kann selbst von kleinen und mittleren Staaten erfolgreich gegangen werden, wenn sie geschickt vorgehen.

### **4.1.3 Koalition der Willigen in der UNO-Generalversammlung**

Die SP ermuntert den Bundesrat, in der UNO vermehrt den Weg über eine Koalition der Willigen und Mehrheitsbeschlüsse in der Generalversammlung zu gehen.

Die Tragödie in Syrien hat viel damit zu tun, dass die USA und Russland im UNO-Sicherheitsrat während Jahren in gegenseitigen Schuldzuweisungen verharren. Gleichzeitig machten die Erfahrungen im Ukraine-Konflikt bisher deutlich, dass Sanktionen gegen Russland, die in Washington, Berlin, Paris und London immer wieder gefordert wurden, die Politik Moskaus tatsächlich nur wenig veränderten. Um die Dynamik der West-Ost-Konfrontation in Syrien und die Blockade im UNO Sicherheitsrat nicht noch weiter zu verschärfen, verzichteten die westlichen Staaten schliesslich auf Sanktionsforderungen.

Das alles ist kein Grund, die UNO in der Syrienpolitik zu übergehen. Leider unterliessen es die Schweiz und andere trotz ersten positiven Signalen, in einer Koalition der Willigen den Versuch zu wagen, die Blockade mit dem Weg über die UNO-Generalversammlung zu überwinden. Seit der «*Uniting for Peace*»-Resolution im Koreakonflikt 1950 hat die UNO-Generalversammlung bereits zehn Mal die Verantwortung für die Bewahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit vom (blockierten) UNO-Sicherheitsrat übernommen.

Die Zivilgesellschaft nahm sich dies zum Vorbild und lancierte 2016 den Vorschlag, in der UNO-Generalversammlung zu Syrien eine Resolution einzubringen, welche ausdrücklich an alle beteiligten Gewaltakteure folgende vier Forderungen richtet:

1. sofortige Waffenruhe;
2. Stopp aller Luftangriffe;
3. keine weiteren Waffenlieferungen an wen auch immer in Syrien;
4. ungehinderte Zulassung von Hilfslieferungen für die notleidende Bevölkerung.

Die bisherigen Debatten im Rahmen der UNO zum Thema Syrien hatten erwarten lassen, dass weit über 150 der 193 Mitgliedsstaaten aus allen Regionalgruppen der Generalversammlung einen entsprechenden Resolutionsantrag unterstützen würden. Darunter einerseits auch China und gewichtige Schwellenstaaten wie Indien, Brasilien oder Südafrika, die bei aller sonstigen Kooperation mit Russland Moskaus militärische Intervention in Syrien ablehnen. Und andererseits Verbündete der USA innerhalb wie ausserhalb der NATO – zum Beispiel Kanada, Japan oder Australien – die Washingtons Unterstützung islamistischer, zum Teil mit (dem Terrornetzwerk) Al-Kaida verbündeter Milizen in Syrien für falsch halten.

Leider liess sich die Schweiz trotz politischem Druck aus dem Parlament nicht dazu bewegen, in der UNO-Generalversammlung eine entsprechende Resolution einzureichen.

Besonders enttäuschend ist auch die Stimmenthaltung der Schweiz Ende 2016, als die UNO-Generalversammlung mit 123 gegen 38 bei 16 Enthaltungen einen Verhandlungsprozess für ein umfassendes Verbot von Atomwaffen einleitete (siehe auch 6.5.1).

Dabei hatte die Schweiz in anderen Fragen den Weg über die Generalversammlung erfolgreich beschritten. Anfang der 90er Jahre initiierte eine Handvoll Staaten – neben der Schweiz Togo und Tobago, Jordanien und Österreich – und gegen den Willen damals aller fünf Vetomächte im Sicherheitsrat die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofes mit inzwischen 124 Mitgliedsstaaten. Ähnliches gilt für die inzwischen von jeweils über 150 UNO-Staaten ratifizieren Abkommen zum Verbot von Anti-Personenminen und von Streumunition. Die Schaffung einer Koalition der Willigen und Mehrheitsbeschlüsse in der UNO-Generalversammlung kann viel bewirken, wenn der UNO-Sicherheitsrat blockiert ist.

## **4.2 Sicherheit durch Stärkung der europäischen Zusammenarbeit**

### **4.2.1 Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE**

Die SP lädt den Bundesrat ein, in der OSZE darauf hinzuwirken, entlang den Vorschlägen der unabhängigen «Gruppe von Eminenten Personen» die eigenständige Handlungsfähigkeit der OSZE weiter zu stärken und zudem den inklusiven Sicherheitsdialog zu verstetigen.

Für die SP ist zentral, dass der Bundesrat in seinem Einsatz zur Überwindung der Krise der europäischen Sicherheit und die weitere Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE nicht nachlässt, nachdem die direkte Einflussmöglichkeit nach dem erfolgreichen OSZE-Präsidialjahr 2014 und der Mitgliedschaft in der Troika 2015 zurückgegangen ist. Besonders vielversprechend erscheinen die Vorschläge der unabhängigen «Gruppe von Eminenten Personen», die 2015 in zwei Berichten Vorschläge zur Stärkung der OSZE in ihrem Kerngeschäft – Frieden und kooperative Sicherheit in Europa – vorgelegt hat.

Ansatzpunkte ergeben sich auch aus den Beschlüssen des OSZE-Ministerrates im Dezember 2016 sowie der «Hamburger Erklärung», in welcher die OSZE-Troika 2017 (Deutschland, Österreich, Italien) eine substanzielle Zukunftsagenda vorgelegt hat, die von Gestaltungswillen zeugt. Besondere Bedeutung kommt der im zweiten Halbjahr 2016 von Deutschland vorgestellten Initiative zur Neulancierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa zu, die in Hamburg viel Zuspruch erhielt (siehe auch 6.5.2).

Vor diesem Hintergrund begrüsst die SP ausdrücklich die von der Schweiz lancierte Kandidatur für die Nachfolge des jetzigen OSZE-Generalsekretärs. Sie setzt ein starkes Zeichen, dass die Schweiz im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur die Rolle der OSZE als einzige gesamteuropäische Plattform ausbauen will.

### **4.2.2 Mehr Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst der EU**

Die SP lädt den Bundesrat ein, die Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) der EU auszubauen. Die Stimme der Schweiz soll in Brüssel ein grösseres Gewicht erhalten. Der Einfluss Europas auf globaler Ebene kann allein durch ein koordiniertes Vorgehen gestärkt werden.

Will die Schweiz auf globaler Ebene etwas erreichen, so stehen ihr grundsätzlich zwei Wege offen. Sie bildet eine Kontinent-übergreifende Gruppe gleichgesinnter Staaten oder sie geht ein enges Bündnis mit der EU ein. Beide Vorgehensweisen schliessen sich nicht aus. Vielmehr können sie sich wechselseitig stärken. Vor diesem Hintergrund kann die Schweiz ihre aussen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit deutlich steigern, wenn sie sich wesentlich stärker als bisher mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) der EU abspricht und koordiniert.

Die SP lädt den Bundesrat ein, eine formalisierte Zusammenarbeit der Schweiz mit dem EAD zu prüfen. Die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz sind weitestgehend mit den Sicherheitsinteressen der EU-Mitgliedstaaten deckungsgleich und eine stärkere Koordination deshalb angesagt.

Auf diesem Weg lässt sich möglicherweise auch die Achse Europa-Lateinamerika stärken. Im Rahmen der UNO und ihrer Sonderorganisationen kommt der engen Abstimmung der EU-EFTA-Staaten mit den mittel- und südamerikanischen Republiken grösste Bedeutung zu, um friedens-, sicherheits- und menschenrechtspolitische Fortschritte zu erzielen.

### **4.2.3 Rahmenabkommen mit der EU für Friedensmissionen**

Die SP fordert den Bundesrat auf, die schon mehrfach angekündigten Verhandlungen für ein Rahmenabkommen mit der EU für die Vereinfachung der Schweizer Mitwirkung an EU geführten Friedensmissionen endlich zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.

Von der Öffentlichkeit wenig beachtet, hat der Bundesrat am 26. Juni 2013 gleichzeitig mit dem Grundsatzentscheid zur institutionellen Frage zahlreiche Verhandlungsdossiers geöffnet oder deren Weiterverfolgung beschlossen. Dazu gehörte die Ankündigung, zwischen April und Juni 2014 mit der EU Verhandlungen über ein Rahmenabkommen über gemeinsame zivile und militärische friedensfördernde Einsätze im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu eröffnen. Auf die Frage von SP Nationalrätin Evi Allemann, ob dieser Fahrplan nach Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative immer noch realistisch sei, erklärte der Bundesrat, zwischen dieser Initiative und den Verhandlungen über ein GSVP-Rahmenabkommen gebe es keinen Zusammenhang. Die EU verfüge seit Jahren über ein Verhandlungsmandat. Der Bundesrat habe bisher aber noch keines erarbeitet. Wann dies der Fall sein könnte, wollte der Bundesrat nicht präzisieren.

Die Schweiz verfügt über Erfahrung in der Förderung von Frieden und Sicherheit in fragilen Kontexten. Seit 2003 haben zivile Expertinnen und Experten sowie Armeeangehörige der Schweiz ihr Fachwissen auch im Rahmen von friedensfördernden Missionen der EU eingebracht. Im April 2016 unterzeichnete die Schweiz zwei neue Beteiligungsabkommen, die das Engagement an der Seite ihrer europäischen Partner ergänzen. Sie bilden die Grundlage für die Entsendung ziviler Schweizer Experten in die Beratermissionen der EU zur Reform des zivilen Sicherheitssektors in Mali (EUCAP Sahel Mali) und in der Ukraine (EUAM Ukraine). Mit dem Vorliegen eines Rahmenabkommens wäre es nicht erforderlich gewesen, separate neue Beteiligungsabkommen auszuhandeln.

Um rascher auf Anfragen aus der EU für die Mitwirkung in zivilen und militärischen Friedensmissionen reagieren zu können und die Abläufe bürokratisch zu vereinfachen, wäre der seit Jahren ins Auge gefasste Abschluss eines Rahmenabkommens von Vorteil. Ein solches Rahmenabkommen würde zudem ein starkes politisches Signal für den Ausbau der friedens- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in und mit Europa aussenden.

### **4.2.4 Für einen starken Menschenrechtsschutz durch Europarat und Gerichtshof**

Der Europarat und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sind die tragenden Säulen des Menschenrechtsschutzes in Europa. Die SP fordert den Bundesrat auf, konsequenter als bisher den Europarats-Konventionen zum Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit beizutreten und namentlich endlich die Europäische Sozialcharta zu ratifizieren. Die SP ruft auch die Zivilgesellschaft dazu auf, das Engagement zur Verteidigung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu intensivieren, nachdem sich bis vor kurzem undenkbar gehaltene Angriffe auf diese zentralen Institutionen der europäischen Werte gehäuft haben.

Die Bedeutung von Europarat und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur Erhaltung des Friedens in Europa und zum Schutz der menschlichen Sicherheit kann fast nicht überschätzt werden. Umso bedenklicher sind die bizarren Angriffe auf diese tragenden Säulen des Menschenrechtsschutzes in Europa, die in jüngster Zeit erfolgt sind. Umso wichtiger ist es, für den Europarat und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einzutreten und eine offene Debatte über deren Stärkung durch Reform und Weiterentwicklung zu führen.

#### **4.2.5 Für eine solidarische und menschenwürdige Flüchtlingspolitik**

Eine gute Migrationspolitik ist für die Sicherheit in Europa zentral. Umso dringender ist die Reform des Abkommens von Dublin. An der Aussengrenze müssen Menschenleben gerettet und europaweit rasche und menschenwürdige Asylverfahren durchgeführt werden. Alle müssen zur Aufnahme anerkannter Flüchtlinge beitragen und den Menschenhandel bekämpfen.

Wir erleben gegenwärtig die grösste Flüchtlingskatastrophe seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Laut dem UNO-Flüchtlingshilfswerk UNHCR hat sich die Anzahl der Menschen auf der Flucht seit 2006 mehr als verdoppelt. Über 65 Millionen Menschen sind auf der Flucht. Nirgendwo auf der Welt ist die Flucht so gefährlich wie am Mittelmeer, wo 2016 ein erneuter trauriger Höhepunkt erreicht wurde. Laut der Internationalen Organisation für Migration IOM verloren 2016 weltweit 7 495 MigrantInnen ihr Leben auf der Flucht, davon 5 079 beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, weitere 1 124 auf der Flucht durch die Sahara und in Nordafrika. 2017 ging das Sterben ungebremst weiter. Bis Mai 2017 schafften 60 521 Flüchtlinge die gefährliche Fahrt übers Mittelmeer, 1 530 verloren ihr Leben oder gelten als vermisst. Die zynische Inkaufnahme des Todes von Tausenden von Menschen auf der Flucht muss ein Ende finden. Der Schutz der menschlichen Sicherheit ist unteilbar und darf Flüchtlinge nicht ausschliessen. Dies ist eine Aufgabe, der sich ganz Europa zusammen mit den Anrainerstaaten stellen muss. Das Mittelmeer darf nicht weiterhin das Massengrab von Menschen auf der Flucht sein. Es liegt in der gemeinsamen Verantwortung der europäischen Staaten, dass die EU-Südstaaten migrationspolitisch nicht sich selber überlassen werden.

Gemäss Dublin-Verordnung muss das Erstaufnahmeland alle Flüchtlinge zurücknehmen. Italien entzog sich dieser Pflicht lange, indem es Menschen auf der Flucht ohne Registrierung durchwinkte. Damit das aufhört, versprach die EU Italien im Sommer 2015, innerhalb von zwei Jahren 40 000 Asylsuchende in andere Mitgliedstaaten umzuverteilen. Doch das Programm funktioniert nicht. Bis Ende 2016 sind laut UNHCR erst 2 654 Flüchtlinge aus Italien nach Deutschland, Luxemburg, Niederlanden, Norwegen, Portugal, Spanien und der Schweiz umverteilt worden – mickrige 6,7 % der versprochenen Quote. Dies ist für Italien eine grosse Enttäuschung. Gestützt auf das Versprechen der Dublin-Mitgliedstaaten, Italien solidarisch zu unterstützen, hat es seine Praxis geändert und die überwiegende Mehrheit der neu ankommenden Personen tatsächlich registriert. 2016 trafen laut UNHCR übers Mittelmeer mehr Bootsflüchtlinge in Italien ein als je zuvor: 181 436, 18 % mehr als 2015.

Während Italien also sein Versprechen eingehalten hat und für Gesamteuropa eine gewaltige Solidaritätsleistung erbringt, haben Frankreich, die Schweiz und Österreich ihre Grenzen dicht gemacht und schicken von Italien registrierte Asylsuchende konsequent als «Dublin-Fälle» nach Italien zurück. Die Anzahl rückgeschaffte «Dublin-Fälle» ist wesentlich höher als die im Rahmen des «Relocation»-Programms umverteilten und übernommenen Flüchtlinge.

Der Bundesrat muss seinen Einfluss zugunsten einer europäischen Flüchtlingspolitik an den Schengen-Aussengrenzen geltend machen, die unmissverständlich darauf abzielt, Leben zu retten, die Menschenrechte und Würde des Menschen zu achten und ein rasches und faires Asylverfahren zu ermöglichen. Die besonders stark belasteten Staaten an den Schengen-Aussengrenzen verdienen unsere solidarische Unterstützung, um ankommende Flüchtlinge menschenwürdig aufnehmen zu können. Die Abschiebung von Flüchtlingen in jenen Staat, in dem diese ihren ersten Asylantrag gestellt haben, überfordert Ankunftsländer wie Italien, Griechenland oder Malta. Das Dublin-Abkommen muss entsprechend angepasst werden, damit sich jeder europäische Staat verpflichtet, seinen solidarischen Beitrag zu leisten. Die Europäisierung einer fairen Migrationspolitik ist auch aus sicherheitspolitischer Sicht zentral.

## 4.3 Für Dialog und eine wertekonforme Zusammenarbeit mit der NATO

### 4.3.1 Für militärische Bündnisfreiheit, aber nicht für Abschottung und Isolation

Die SP unterstützt den Bundesrat, an der militärischen Bündnisfreiheit festzuhalten, und tritt gleichzeitig dafür ein, Dialog und Zusammenarbeit mit der NATO auszubauen. Er soll in diesem Dialog die von der Schweiz vertretenen Werte aktiv vertreten und auf deren Grundlage vermehrt sorgfältig ausgewählte Kooperationsprojekte mit der NATO durchführen.

Die SP und die grosse Mehrheit der Bevölkerung lehnen einen NATO-Beitritt der Schweiz ab. Die sicherheitspolitischen Partner der Schweiz in Europa sind richtigerweise EU, OSZE, Europarat und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Strategisches Ziel bleibt die Stärkung der Systeme der kollektiven Sicherheit, d.h. der UNO und ihrer Regionalorganisationen, weil diese inklusiv alle Partner umschliessen und nicht exklusive Clubs sind, die andere Partner ausschliessen. Zwar gehören der NATO überwiegend Staaten an, deren Grundwerte wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit die Schweiz teilt. Auch anerkennt die SP die Leistungen der NATO für Frieden, Freiheit und Sicherheit in Europa – nur so lassen sich auch die hohen Erwartungen der Bevölkerungen namentlich in Mittel- und Osteuropa, dem Baltikum, des Westbalkans und Georgiens an die NATO erklären.

Die SP teilt diese Erwartungen in Bezug auf die Schweiz aber nicht. Wiederholt hat die NATO ihre strategischen Interessen über die erwähnten Grundwerte gestellt. Standhaft schweigt sie über Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen ihrer Mitgliedstaaten, werden diese nun von den USA oder der Türkei begangen. Auch das alternativlose Festhalten an der nuklearen Abschreckungspolitik ist für die SP inakzeptabel. Die Interessen der Führungsmacht sowie der Stützpunktpolitik werden offensichtlich höher gewichtet als elementare Grundsätze des humanitären Rechts, der Menschenrechte und der Friedenspolitik. Dies zeigt sich aktuell am Verzicht der NATO auf jegliche Kritik an der korrupten Regierung Milo Đukanović. Dabei bestünde aufgrund des Beitrittswunschs von Montenegro ein starkes Druckmittel, um Reformen zu fordern. Die SP vermisst zudem angesichts der verhängnisvollen Auswirkungen verschiedener militärischer Interventionen der NATO ausserhalb ihres Bündnisgebietes Selbstkritik, die allein ihre Glaubwürdigkeit wiederherstellen könnte.

All dies bildet für die SP aber keinen Grund dafür, dass die Schweiz auf Dialog und gezielte Zusammenarbeit mit der NATO verzichten sollte. Die NATO ist weit mehr als ein angeblich kompaktes Bündnis unter US-Diktat. Die NATO ist weder homogen noch lässt sie sich auf falsche Zuschreibungen wie «US-Imperialismus» oder «Militarisierung der Sicherheitspolitik» reduzieren. Diese Schlagworte treffen auf zahlreiche NATO-Aktivitäten nicht zu. Deshalb sind gegenüber der NATO nicht Isolation und Abschottung angesagt, sondern Zusammenarbeit und das aktive Einbringen der von der Schweiz vertretenen Werte und Ziele.

Die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz leidet nicht an zu viel, sondern an zu wenig internationaler Zusammenarbeit. Die SP steht seit jeher dafür ein, die internationale Sicherheitskooperation zu stärken. Auch deshalb hat sich die SP stets für Kooperation mit der NATO ausgesprochen. Die NATO ist eine unter vielen Plattformen, mit denen die Schweiz projektbezogen die internationale Sicherheitszusammenarbeit pflegen und stärken kann und soll.

Die SP unterstützte von Beginn weg das bundesrätliche Konzept, dass die Schweiz projektbezogen aktiv an NATO-geführten Missionen (KFOR), Programmen (Partnerschaft für den Frieden PfP, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat EAPR) und Projekten (im Rahmen von PfP und EAPR) mitwirkt. Davon braucht es nicht weniger, sondern mehr und stärker zielgerichtet.

#### **4.3.2 KFOR: Sinnvolle Missionen bleiben auch unter NATO-Führung sinnvoll**

Die SP hat die Schweizer Beteiligung an der multinationalen Kosovo Force (KFOR) stets unterstützt und steht auch hinter der Verlängerung des Swisscoy-Mandates bis Ende 2020.

Die Schweizer Beteiligung an der NATO geführten multinationalen Kosovo Force (KFOR) verdient aus folgenden vier Gründen die Unterstützung der SP:

Voraussetzung für ziviles Engagement: In erster Linie unterstützt die SP die zivilen Instrumente der Friedensförderung. Uns ist aber auch bewusst, dass wir mit militärischen Mitteln das nötige stabile und sichere Umfeld bereiten müssen, in dem die zivile Hilfe erst wirksam gedeihen kann. Das Engagement der Schweiz im Kosovo stützt sich denn auch auf drei Pfeiler: die technische Zusammenarbeit, die zivile Friedensförderung sowie die Swisscoy.

Aktive Aussenpolitik: Die Swisscoy bildet den kleinstmöglichen militärischen Beitrag, den die Schweiz leisten kann, damit sie sich in der Region aussenpolitisch nicht vollständig isoliert. Ein Rückzug der Swisscoy würde die zivile Arbeit der Schweiz in der Region aus aussenpolitischen Gründen erschweren. Wer unter internationalem «*burden sharing*» Rosinenpickerei versteht, macht sich ungläubwürdig.

Sicherheit und Verlässlichkeit: Die KFOR kann Sicherheit und Verlässlichkeit nicht absolut garantieren. Aber ohne KFOR wäre die Sicherheitslage garantiert schlechter. Im Bereich des Schutzes und der Integration der Minderheiten ist noch viel zu tun. Gerade das spricht aber für die multinationale Schutztruppe, denn ohne diese würde es den Roma, Kosovo-Serben, Bosniaken und anderen Minderheiten im Kosovo noch schlechter ergehen.

Innere Sicherheit der Schweiz: Ein gewaltfreier, sicherer und mit Zukunftsperspektiven versehener Kosovo ist für die Schweiz von besonderem Interesse. Rund 10 % aller Kosovaren und Kosovarinnen leben bei uns in der Schweiz. Was auf dem westlichen Balkan und speziell im Kosovo geschieht, wirkt sich deshalb stets auf die Situation bei uns in der Schweiz aus. Die Schweiz hat im europäischen Vergleich ein besonderes Interesse an einem sicheren und stabilen Kosovo. Die Schweiz profitiert unmittelbar von den multilateralen Anstrengungen im Kosovo, von der zivilen Hilfe und dem Aufbau eines politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umfeldes mit Zukunftsperspektiven und von der Präsenz internationaler Friedensstruppen. Umso mehr soll sie ihren Beitrag leisten.

Angesichts dieser vier Gründe, die alle für die Fortsetzung der Schweizer Beteiligung an der KFOR sprechen, erscheint der Nachteil, dass die KFOR NATO-geführt ist, als weniger wichtig. Hinzu kommt, dass der Einbindung der USA als Schutzmacht des Kosovo – die EU ist in der Kosovo-Frage hoffnungslos gespalten – eine besondere Bedeutung zukommt. Immerhin erwartet die SP, dass sich die Schweiz in Zukunft vorab an EU-, UNO- oder OSZE-geführten Friedensmissionen beteiligt, weil diese von ihrem strategischen Ansatz her eher den Anforderungen einer zukunftsgerichteten Friedens- und Sicherheitspolitik entsprechen als jene, welche die NATO führt.

#### **4.3.3 Partnerschaft für den Frieden und Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat: wozu?**

Die SP unterstützt die zielgerichtete Mitwirkung der Schweiz in der Partnerschaft für den Frieden und dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat, fordert dort aber ein klares Eintreten für die Ziele und Werte der Schweizer Aussenpolitik und eine grössere Trennschärfe bei der Auswahl der Projekte, in welchen die Schweiz mitwirkt.

Die Schweiz nimmt seit über 20 Jahren an der Partnerschaft für den Frieden der NATO teil. Die SP hat diese Mitwirkung von Anfang an unterstützt und 1996 parlamentarische Anträge dagegen abgelehnt. Das Hauptargument der SP für die Beteiligung war schon damals: Die Partnerschaft für den Frieden macht sicherheits-, aussen- und friedenspolitisch Sinn. Das Mitmachen ist ein klares Bekenntnis dafür, dass wir unsere Verantwortung in Europa und in dieser Welt mittragen wollen. Mitgestalten stärkt unsere Souveränität. Diese im aussenpolitischen Bericht als richtungsweisend postulierte Strategie muss konkrete Schritte nach sich ziehen – Schritte, die überdies der Öffentlichkeit kommuniziert werden.

Genau dieser Anspruch ist freilich bis heute nicht eingelöst worden. Der Bundesrat hat es versäumt, der breiten Öffentlichkeit darzulegen, welche Ziele er mit der Partnerschaft für den Frieden verfolgt. «Wir mischen im Hintergrund mit und waschen gleichzeitig in der Öffentlichkeit unsere Hände in Unschuld. Doch heute stellen wir fest, dass uns diese Doppelbödigkeit in eine Sackgasse geführt hat», hielt SP-Nationalrätin Barbara Haering bereits 1996 in der Debatte über die Partnerschaft für den Frieden fest.

Zwar legt der Bundesrat Jahr für Jahr den zuständigen Parlamentskommissionen seinen Bericht über die Teilnahme der Schweiz am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und an der Partnerschaft für den Frieden vor. Die Kommissionen tagen aber vertraulich und lehnen es regelmässig ab, die Diskussion auch im National- und Ständerat zu führen. Dabei weist der Bericht grosse Mängel auf. Er fasst zwar in grossen Linien die Diskussionen an den NATO-Gipfeltreffen, den NATO-Ministertreffen, den Treffen der Armeechefs und den weiteren politischen Konsultationen und Treffen auf Ebene der Botschafter zusammen und berichtet auch über Treffen des Militärausschusses und bilateralen Besuchen und Konferenzen.

Kaum debattiert wird aber die Frage, welche Ziele die Schweiz in diesen politischen NATO-Gremien verfolgt, welche Anliegen sie einbringt, worin die Strategie besteht, was die konzeptuellen Grundlagen sind. Mit seltsamer Distanziertheit und ohne jede Bewertung wird zusammengefasst, was andere vortragen und entscheiden. Schaut die Schweiz einfach als stummer Beobachter zu und schweigt in allen Landessprachen? Das wäre das Gegenteil von Aussenpolitik und einer Mittelmacht wie der Schweiz zutiefst unwürdig – immerhin belegt die Schweiz in Europa den siebten Platz der wichtigsten Wirtschaftsmächte, hat damit einiges Gewicht und vertritt in zentralen Fragen der europäischen Friedens- und Sicherheitspolitik Positionen, die es wert sind, in der NATO aktiv eingebracht zu werden.

Unterstützungswürdige Ansätze dafür gibt es durchaus. So will der Bundesrat in der Kooperation mit der NATO den Schwerpunkt bei Themen der menschlichen Sicherheit legen, so im Rahmen der UNO-Resolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit und dem Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten. Die NATO ist für die Umsetzung solcher Themen wichtig, weil sie einen Multiplikatoren-Effekt in den Streitkräften von Alliierten und Partnern hat. Auch die Unterstützung von NATO-Projekten im Bereich Sicherheitssektorreform, Munitionsvernichtung oder -überwachung sind unterstützungswürdig, ebenso die Nutzung von Angeboten in der Ausbildung und Teilnahme an multilateralen Übungen der PfP sowie der Austausch im Bereich der Cyber-Sicherheit. Auch im Bereich der militärischen Fähigkeiten und der Interoperabilität gibt es Felder von gemeinsamem Interesse. Die Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Armeen erleichtert Missionen zur Friedensförderung und eröffnet auch im Verteidigungsfall zusätzliche Optionen. Ebenso begrüsst die SP die laufenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und der NATO über eine Teilnahme am Luftraumüberwachungssystem Air Situation Data Exchange (ASDE). Die dadurch ermöglichte Verkürzung der Vorwarnzeiten im Luftraum liegt im Sicherheitsinteresse der Schweiz.

## 5. Den Frieden entwickeln: Ein konzeptioneller Rahmen

Die SP fordert vom Bundesrat, das im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung entwickelte Konzept der Konflikttransformation und Friedensentwicklung in die Sicherheits-, Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik zu integrieren und widerspruchsfrei auszugestalten.

Der Krieg und die Flüchtlinge sind seit längerem wieder in Europa und seinen Rändern angekommen: Ukraine, Syrien, Libyen, Türkei, Jemen erschrecken uns. Wir beobachten ein Erstarren des gewalttätigen Extremismus – die Bilder von Paris, Beirut, Nizza und Berlin haben sich in unseren Köpfen festgesetzt. Aufgrund von Krieg und Gewalt haben sich in Syrien 12 Millionen Menschen (von einer Wohnbevölkerung von 23 Millionen) in Bewegung gesetzt. Mit insgesamt 65 Millionen Flüchtlingen waren seit 1945 nie mehr so viele Menschen auf der Flucht wie heute. Die Dringlichkeit für mehr und bessere Friedenspolitik ist offensichtlich.

Gleichzeitig haben sich die Chancen für Frieden und menschliche Sicherheit verbessert. In den letzten 10 bis 15 Jahren können auf internationaler Ebene in zentralen Fragen grosse Fortschritte beobachtet werden. In der UNO, der OECD, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft hat – von einer breiteren Öffentlichkeit leider weitgehend unbemerkt – eine sehr dynamische Diskussion über den Schutz der Menschen vor physischer Gewalt und den Zusammenhang von Frieden, Sicherheit und Entwicklung stattgefunden. Die wichtigste Erkenntnis lautet: Ohne Sicherheit und Frieden gibt es keine Entwicklung und umgekehrt. Fragen der Sicherheit gewannen damit in der entwicklungspolitischen Diskussion einen ganz neuen Stellenwert. Und die Sicherheitsdiskussion befreite sich aus dem militärischen Silodenken und wurde in einen sehr viel breiteren, vieldimensionalen Kontext gestellt.

Sichtbarster Ausdruck dieser Debatte bildet das Nachhaltigkeitsziel 16 der UNO-Agenda 2030, die 2016 in New York von den Staats- und Regierungschefs sämtlicher Staaten verabschiedet worden ist. Ziel 16 bildet für die sicherheitspolitischen Anliegen einen starken konzeptionellen Rahmen und macht diese dadurch auch messbar. In Ziel 16 verpflichten sich die UNO-Mitgliedstaaten dazu, «alle Formen der Gewalt und die gewaltbedingte Sterblichkeit überall deutlich zu verringern» und «Missbrauch und Ausbeutung von Kindern, den Kinderhandel, Folter und alle Formen von Gewalt gegen Kinder zu beenden». Nur wenn eine kohärente Gesamtpolitik und aufeinander abgestimmten Instrumente der internationalen Zusammenarbeit auf dieses Ziel fokussiert werden, kann es erreicht werden. Die Schweiz hat sich auf internationaler Ebene für die Verankerung von Ziel 16 in der UNO-Agenda 2030 eingesetzt.

Als wichtigste Instrumente zur Verwirklichung dieser Vision einer konsequenten Ächtung von allen Formen der Gewalt sieht Ziel 16 der UNO-Agenda 2030 wörtlich folgendes vor:

- «Die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene fördern und den gleichberechtigten Zugang aller zur Justiz gewährleisten;
- bis 2030 illegale Finanz- und Waffenströme deutlich verringern, die Wiedererlangung und Rückgabe gestohlener Vermögenswerte verstärken und alle Formen der organisierten Kriminalität bekämpfen;
- Korruption und Bestechung in allen ihren Formen erheblich reduzieren;
- leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufbauen;
- dafür sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist;
- die Teilhabe der Entwicklungsländer an den globalen Lenkungsinstitutionen erweitern und verstärken;

- bis 2030 insbesondere durch die Registrierung der Geburten dafür sorgen, dass alle Menschen eine rechtliche Identität haben;
- den öffentlichen Zugang zu Informationen gewährleisten und die Grundfreiheiten schützen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und völkerrechtlichen Übereinkünften;
- die zuständigen nationalen Institutionen namentlich durch internationale Zusammenarbeit beim Kapazitätsaufbau auf allen Ebenen zur Verhütung von Gewalt und zur Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität unterstützen, insbesondere in den Entwicklungsländern;
- nichtdiskriminierende Rechtsvorschriften und Politiken zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung fördern und durchsetzen.»

Die Internationale Arbeitsorganisation IAO erarbeitet in diesem Kontext ebenfalls wegweisende Konzepte zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in fragilen Kontexten (Revision der Empfehlung 91) und auch die OECD stellt fest, dass die Bemühungen um Frieden und Sicherheit in den Entwicklungsländern nicht mit der neuen Gewaltrealität Schritt halten. Sie empfiehlt, vor allem die jungen Menschen in den Mittelpunkt der Anstrengungen gegen Gewalt zu stellen. Alle Akteure für Politik, für Sicherheit, für humanitäre Hilfe, für Menschenrechte und für Entwicklung sollen parallel, aber koordiniert an den gemeinsamen Herausforderungen arbeiten.

KATEGORIEN DER FRIEDENSFÖRDERUNG UND FRIEDENSENTWICKLUNG		Die Unterscheidung zwischen Kern-Aufgaben der Friedensentwicklung und sekundären Aufgaben der Friedensentwicklung ist ein Versuch, verschiedene unmittelbare Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und längerfristiger Massnahmen zum Aufbau von Institutionen zu unterscheiden.	
	GEBIET	KATEGORIE BESCHREIBUNG	
KERN FRIEDENS- ENTWICKLUNG	1. ELEMENTARER SCHUTZ UND SICHERHEIT	1.1	Sicherheitssektor: Leitung und Reform
		1.2	Wiedereingliederung von Soldaten und Kontrolle kleiner und leichter Waffen
		1.3	Beseitigung von Landminen und weiterer explosiver Überreste des Krieges
		1.4	Kindersoldaten (Prävention und Demobilisierung)
		1.5	Teilnahme an internationalen friedenserhaltenden Missionen (PSO)
	ANDERE	Andere spezifische friedensbezogene Massnahmen	
SEKUNDÄRE FRIEDENS- ENTWICKLUNG	2. INKLUSIVE POLITISCHE PROZESSE	2	Zivile Friedensentwicklung, Konfliktprävention und -lösung
		2.1	Rechtsentwicklung und Aufbau der Justiz
		2.2	Gesetzgebung und politische Parteien
		2.3	Organisationen und Institutionen zur Bekämpfung der Korruption
		2.4	Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft
		2.5	Medien und freier Fluss von Informationen
		2.6	Menschenrechte
	2.7	Organisationen und Institutionen für Gleichstellung und Rechte der Frauen	
	3. STAATLICHE KERNFUNKTIONEN	3.1	Öffentlicher Sektor: Politik und Verwaltung
		3.2	Verwaltung der öffentlichen Finanzen
3.3		Dezentralisierung und Unterstützung subnationaler Regierungen / Föderalismus	

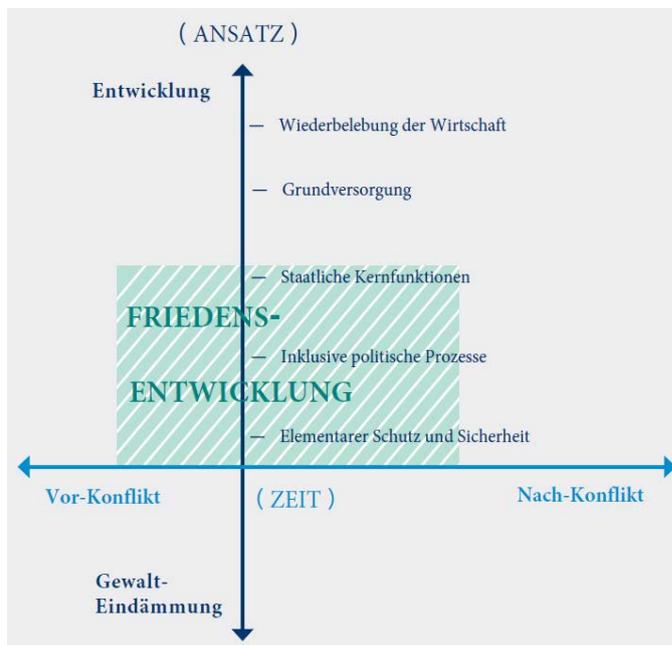
Quelle: Institute for Economics & Peace, Measuring Peacebuilding Cost-Effectiveness, 2016.

Das Institut für Wirtschaft und Frieden (*Institute for Economics & Peace*) hat die weltweiten Diskussionen über Schutz vor Gewalt und die Entwicklung des Friedens in einer anschaulichen Übersicht zusammengestellt (siehe Grafik oben). Zu den Kernaufgaben gehört demnach der elementare Schutz der menschlichen Sicherheit: Reform des Sicherheitssektors, Wieder-

eingliederung der Kombattanten, Wiedererlangung der Kontrolle über kleine und leichte Waffen, Beseitigung der Landminen und weiterer explosiver Überreste bewaffneter Konflikte, Demobilisierung der Kindersoldaten und Einsatz friedenserhaltender Missionen der UNO (*Peace Support Operations PSO*) dort, wo das staatliche Gewaltmonopol weggefallen ist und es darum geht, einen politisch vereinbarten Waffenstillstand zu stabilisieren und das Wiederaufflackern bewaffneter Gewalt auch mit militärischen Mitteln zu verhindern.

Zusätzlich zu diesem elementaren Schutz der menschlichen Sicherheit braucht es weitere Massnahmen zur Friedensförderung und Friedensentwicklung: Rechtsentwicklung, Aufbau eines unabhängigen Justizsystems, eines Gesetzgebungsverfahrens, von politischen Parteien, Organisationen und Institutionen zur Bekämpfung der Korruption, Stärkung der demokratischen Teilhabe und einer aktiven Zivilgesellschaft, von Medien und dem freien Fluss der Informationen, der Achtung der Menschenrechte und Organisationen und Institutionen zur Gleichstellung und für Frauenrechte. Dann gehört natürlich – nochmals in einem weiteren Zusammenhang – der Aufbau eines öffentlichen Sektors, einer Verwaltung der öffentlichen Finanzen und die Dezentralisierung des Staates in föderalistischen Strukturen dazu.

All dies bilden gewaltige Herausforderungen und erfordern ebenso gewaltige Anstrengungen. Geschenkt wird nichts und Rückschläge sind garantiert. Vielfach erwiesen sich Bemühungen zur Staatsbildung als weit schwieriger als zunächst erwartet. All dies ist aber kein Argument, die Zielrichtung aufzugeben und auf entsprechende Anstrengungen zu verzichten. Allein wenn eine kohärente Strategie zur Umsetzung solcher Massnahmen zur Friedensentwicklung aktiv verfolgt wird, gibt es Aussicht auf Frieden und eine inklusive Gesellschaft ohne Gewalt.



Leider werden Massnahmen zur Erhaltung und Entwicklung des Friedens oft auf der (horizontalen) Zeitachse konzipiert. Unterschieden werden vorbeugende Massnahmen im Vorfeld eines Konfliktes; Schutz-Massnahmen während eines Konfliktes; und die Nachkonfliktbearbeitung zur Bewältigung der Folgen eines Konfliktes.

Die Praxis zeigt, dass sich Konflikte praktisch nie nach diesem Muster abspielen. Viel häufiger ist ein zyklischer Konfliktverlauf, in welchem die ungenügende Bewältigung früherer Konflikte den Keim für den Ausbruch neuer Konflikte bildet und auch die konkrete Art des Konfliktverlaufs darüber entscheidet, ob ein Konflikt nachhaltig überwunden und ein neuer Ausbruch verhindert werden kann. All diese Übergänge sind insofern nie trennscharf und eng miteinander verknüpft.

Vor diesem Hintergrund werden die verschiedenen Massnahmen zur Friedensentwicklung inzwischen nicht länger horizontal auf der Zeitachse, sondern vertikal nach der Intensität ihres Beitrags zur Schaffung von menschlicher Sicherheit geordnet. Kapitel 6 geht auf die Massnahmen zum Schutz der Menschen und die Friedenserhaltung ein, Kapitel 7 auf die eher strukturell angelegten Massnahmen zur Friedensförderung und -entwicklung. In Kapitel 8 folgen die Schlussfolgerungen zu den Wegen und Mitteln, die mit Blick auf Institutionen und Ressourcen zur Umsetzung dieser konzeptuellen Ansprüche einzusetzen sind.

## 6. Menschliche Sicherheit durch Schutz und Friedenserhaltung

---

Kapitel 6 befasst sich mit der Frage, was für die menschliche Sicherheit getan werden kann, wenn trotz allen Massnahmen zur Verhütung von Gewalt ein bewaffneter Konflikt ausgebrochen ist oder die menschliche Sicherheit aus anderen Gründen akut gefährdet wird.

Der verbreitete Reflex, dann helfe allein noch militärische Gewalt, lässt sich aufgrund der Erfahrungen in den letzten Jahrzehnten nicht rechtfertigen. Die grössten Militärmächte haben in zahlreichen Konflikten ihre Ziele nicht erreicht, ja, mehrere militärische Interventionen erwiesen sich als gewaltiger Fehlschlag mit katastrophalen Folgewirkungen. Demgegenüber erfolgte die grösste Umwälzung seit 1945 – das Ende des Kalten Krieges und die Auflösung des sowjetischen Imperiums – weitestgehend gewaltfrei.

Auch der Umkehrschluss wäre freilich falsch. Je nach Kontext leisten robuste militärische Kräfte einen wesentlichen Beitrag zu Frieden und Sicherheit. Der Einsatz von UN-Blauhelmen in Osttimor etwa erwies sich als Erfolgsgeschichte. 1999 unterstützte die UNO eine Volksabstimmung in dem von Indonesien annektierten Land. Sie ging zugunsten einer Unabhängigkeit Osttimors aus. Das indonesische Militär weigerte sich aber, sich aus Osttimor zurückzuziehen. Die Folge: ein Bürgerkrieg zwischen pro-indonesischen und nach Unabhängigkeit strebenden Kräften. Die UNO sandten eine Friedenstruppe, 2002 wurde Osttimor endgültig unabhängig. 13 Jahre später zogen die letzten 3 000 Friedenstruppen der Vereinten Nationen ab, darunter 1 200 Polizeikräfte. Allein dank dem Schutz, den sie der Zivilbevölkerung gewähren konnten, gelang die schwierige Transformation zur Demokratie.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen klar: Der elementare Schutz der menschlichen Sicherheit beruht auf einem breiten Satz von Massnahmen, die im Folgenden diskutiert werden.

### 6.1 Elementarer Schutz und Sicherheit

#### 6.1.1 Reform des Sicherheitssektors

Die SP unterstützt die bundesrätliche Schwerpunktsetzung bei der demokratischen und zivilen Kontrolle von Sicherheitspolitik, Streitkräften und weiteren Sicherheitsorganen in Konflikt- und Nachkonfliktsituationen und den Ausbau der entsprechenden Institutionen und Programme.

Was tun mit den Machtapparaten, die ein Milosevic, Saddam oder Ben Ali zurücklassen? Wie nach einem Krieg marodierende Banden durch rechtstaatlich verankerte und demokratisch legitimierte Sicherheitsstrukturen ersetzen? Was tun, wenn sich die ehemaligen UÇK-Truppen trotz fehlender Ahndung von Kriegsverbrechen zur regulären Armee des Kosovo erklären? Wie kann mitten in einem bewaffneten Konflikt wie in Mali und der Ukraine dafür gesorgt werden, dass sich der staatliche Sicherheitssektor an die Regeln von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hält und das zuvor verspielte Vertrauen der Öffentlichkeit zurückgewinnt?

In einer Konflikt- und Nachkonfliktsituation kommt der demokratischen und zivilen Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften eine entscheidende Rolle zu. Oft geht es um ein gefährliches Dilemma: Auflösen des Sicherheitsapparates (wie in Irak) oder Kooperation mit dem vorhandenen, selbst wenn dieser höchst problematische Seiten aufweist (wie in Afghanistan)? Nur das eine oder das andere steht zur Verfügung, etwas Drittes gibt es nicht. Im Zweifelsfall erwies sich bisher die Reform des vorhandenen Sicherheitssektors als besser.

Die Schweiz verfügt für Kontrolle und Reform des Sicherheitssektors über eine anerkannte Expertise. Sie ist namentlich im Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) verankert, das von über 60 Staaten mitgetragen wird und in Brüssel, Beirut, Ljubljana, Ramallah und Tunis über eigene Vertretungen verfügt.

Bei der Sicherheitssektorreform geht es um die planmässige Verbesserung der Strukturen und Arbeitsweisen im Sicherheitssektor eines Landes mit dem Ziel, menschliche Sicherheit für die Bevölkerung zu schaffen. Denn professionelle, wirksame und rechenschaftspflichtige Sicherheitskräfte und ein zugängliches und unparteiisches Strafverfolgungs- und Justizsystem sind unabdingbare Grundlagen für Frieden und nachhaltige Entwicklung. In den letzten zwanzig Jahren ist die Sicherheitssektorreform zu einem bedeutenden Konzept geworden, das in den Diskussionen zur Friedens- und Sicherheitspolitik, Demokratieförderung und Entwicklungszusammenarbeit eine Querschnittsfunktion wahrnimmt. In den Mandaten von UNO-Friedensmissionen bildet die Reform des Sicherheitssektors einen festen Bestandteil. Denn um nach Krise und Konflikt den Frieden zu erhalten und festigen, die Rechtsstaatlichkeit und eine gute Regierungsführung zu fördern, die rechtmässige Autorität des Staates auszuweiten und den Rückfall in einen Konflikt zu vermeiden, ist die Reform des Sicherheitssektors von entscheidender Bedeutung.

Dabei geht es um einen integrativen Rahmen zur Neuordnung des Sicherheitssektors durch Reformen der Streitkräfte, der Polizei und der Justiz. Über die von den Reformen unmittelbar Betroffenen hinaus werden Vertreter und Vertreterinnen der Regierung, Parlamentsabgeordnete, Vertreterinnen und Vertreter aus Zivilgesellschaft, Akademie und Privatwirtschaft am Reformprozess beteiligt. Denn es geht nicht allein technisch um eine bessere Ausbildung oder Ausrüstung von Armeeangehörigen und Polizeikräften, sondern primär um eine politische Aufgabe, welche die Kernfragen der Machtverteilung berührt und auch die Hinterlassenschaften des Konfliktes betrifft. Damit löst eine Strategie zur Reform des Sicherheitssektors einen Prozess aus, der die Chance bietet, zahlreiche für Sicherheit, Machtteilung und Prosperität bedeutsame Reformen breit zu diskutieren und einen von möglichst vielen wichtigen Akteurinnen und Akteuren getragenen Konsens zu schmieden. Ob damit ein Rückfall in den Konflikt vermieden werden kann, hängt von der entschiedenen und effizienten Umsetzung aller beschlossenen Reformen ab, was oft ungleich schwieriger ist.

### **6.1.2 Entwaffnung und Wiedereingliederung von Kombattanten in die Gesellschaft**

Die Schweiz hat sich bisher nur ungenügend an der Wiedereingliederung von Kombattanten in die zivile Gesellschaft beteiligt. Die SP fordert, dass sich namentlich auch die Armee in diesem Bereich in enger Absprache mit den zivilen Stellen vermehrt engagiert.

Seit den 1990er Jahren liefen weltweit mehr als 60 Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Soldaten und anderen Kombattanten. Geographisch gesehen wurden die meisten von ihnen in afrikanischen Ländern durchgeführt. Entsprechende Aktivitäten gab es zudem in Lateinamerika, der Karibik, Süd- und Osteuropa, Zentral- und Südasiens sowie der Südpazifikregion. Die UNO hat für solche Programme international anerkannte Standards entwickelt, die je nach geografischem und sachlichem Kontext stark angepasst wurden. So gestaltet sich die Demobilisierung von konventionellen Armeen ganz anders als jene von Milizen und Partisanen. Grundsätzlich gibt es drei strategische Ansätze:

- Eine strukturierte und zentralisierte Entwaffnung und Demobilisierung von konventionellen Streitkräften findet oftmals in separaten Lagern statt und ist eng mit Bestrebungen zur Reform des staatlichen Sicherheitssektors verbunden.

- Die Entwaffnung und Demobilisierung von bewaffneten Gruppen erfolgt eher in dezentralen Verfahren, in denen Individuen identifiziert, registriert und weiter begleitet werden. Oft werden Anreize zur freiwilligen Entwaffnung gegeben. Die Reintegration der ehemaligen Kombattanten ist eng mit lokalen Wiederaufbauprozessen in den Gemeinden verbunden. Psychosoziale Unterstützung und Traumaarbeit ist bei Tätern und Opfern dabei zentral.
- Oftmals ist auch ein gemischter Ansatz gefordert, der die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von bewaffneten Gruppen und nichtstaatlichen Gewaltakteuren umfasst und gleichzeitig auch jene von konventionellen Streitkräften.

Die psychologischen, sozialen und wirtschaftlichen Möglichkeiten zur Reintegration ehemaliger Kämpfer und Kämpferinnen sind in jedem Land höchst unterschiedlich. Im Südsudan etwa gestaltet sich die Wiedereingliederung aufgrund der kaum vorhandenen Infrastruktur und sehr eingeschränkten Arbeitsmöglichkeiten äusserst schwierig. Im Nachbarland Uganda bieten sich dagegen durchaus Reintegrationsoptionen. Die Schweizer Armee ist aufgefordert, weit mehr als bisher Spezialisten zur Entwaffnung und Demobilisierung zu entsenden, und die DEZA soll ihre Programme für Traumaarbeit und Reintegration deutlich ausbauen.

### **6.1.3 Für eine Welt ohne Opfer von explosiven Kriegsmunitionsrückstände**

Die SP fordert, dass EDA und VBS weit konsequenter als bisher zur Umsetzung der Vision einer Welt ohne Opfer von Personenminen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückständen beitragen, was für Schutz und Sicherheit der Zivilbevölkerung entscheidend ist.

Die Schweiz hat sich für die Jahre 2016–2019 eine neue Strategie auf dem Gebiet der humanitären Minenräumung gegeben. Darin skizzieren das EDA und das VBS gemeinsam die Vision einer Welt ohne Opfer von Personenminen, Streumunition und explosiven Kriegsmunitionsrückstände. Darin setzt sich die Schweiz über 2019 hinaus folgende strategischen Ziele:

- Die relevanten Übereinkommen werden umfassend umgesetzt und universell angewendet.
- Die Sicherheit der Menschen vor Minen, Streumunition und explosiven Rückständen ist erhöht und die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung sind verbessert.
- Die humanitäre Minenräumung liegt vollständig in der Eigenverantwortung der Betroffenen (bzw. ihrer Behörden) vor Ort. Voraussetzung ist eine tatkräftige Unterstützung bei der Schulung, Ausrüstung und Finanzierung. Gefordert ist der Dialog zwischen Schlüsselakteuren des Konflikts vor Ort und die Sensibilisierung aller Akteure für die mit explosiven Rückständen zusammenhängenden Risiken.

### **6.1.4 Menschliche Sicherheit durch Kontrolle kleiner und leichter Waffen**

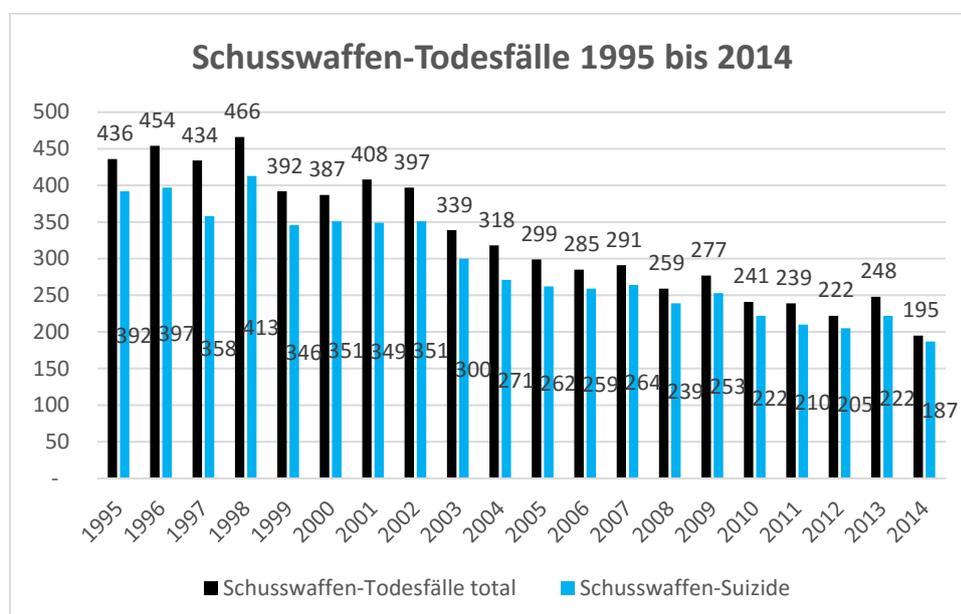
Die SP fordert, die Verfügbarkeit kleiner und leichter Waffen entscheidend zu verringern.

Unzählige Studien – hervorzuheben sind jene des Genfer Forschungsprogramms zu Kleinwaffen (*Small Arms Survey*) – zeigen klar auf: kleine und leichte Waffen sind die wahren Massenvernichtungsmittel. Der Einsatz von Handfeuerwaffen ist für die meisten Opfer bewaffneter Gewalt verantwortlich, sowohl bei Mord und Totschlag (mit kriminellen Hintergrund) als auch in Krieg und bewaffnetem Konflikt. Dabei ist der Übergang zwischen kriegerischen und kriminellen Handlungen in fragilen Kontexten nur allzu oft fließend.

Der Gewährleistung einer wirksamen Kontrolle über kleine und leichte Waffen kommt beim Schutz der menschlichen Sicherheit deshalb grosse Bedeutung zu. Fortschritte konnten erzielt werden, nachdem – nicht zuletzt aufgrund einer diplomatischen Initiative der Schweiz – die UNO-Generalversammlung im Dezember 2005 verbindliche Vorschriften zur Markierung und Rückverfolgung von Kleinwaffen und leichten Waffen beschlossen hat. Dies erleichtert den Kampf gegen den illegalen Handel, der freilich längst nicht gewonnen ist.

Wie entscheidend die Einschränkung der Verfügbarkeit von Feuerwaffen zum Schutz der Menschen vor Waffengewalt beiträgt, zeigt nicht zuletzt das Beispiel Schweiz. Der Zusammenhang ist eindeutig: je konsequenter der Schweizer Gesetzgeber den Waffen-Missbrauch einschränkte, desto weniger Schusswaffentote waren jedes Jahr zu beklagen. Umso weniger dürfen wir nun stehen bleiben, sondern müssen auf diesem Weg konsequent weiterschreiten.

Von Mitte der 1990er Jahre bis 2014 konnte die Anzahl Schusswaffentote in der Schweiz mehr als halbiert werden (siehe Grafik). Zentral war die Verkleinerung der Armee, die damals noch über 800 000 Angehörige umfasste und bis heute auf rund einen Fünftel verkleinert wurde. Entscheidend war zudem die Bekämpfung des Waffenmissbrauchs. Am 1. Januar 1999 trat endlich das erste Waffengesetz der Schweiz in Kraft. Es führte u.a. schweizweit eine Waffenerwerbsscheinplicht ein und wirkte sofort: Die Anzahl Schusswaffentote sank schon im ersten Jahr der Anwendung um über 60 Tote und stieg nie mehr stark an. Vielmehr geht die Anzahl Schusswaffentote seither parallel zu den Verschärfungen des Waffengesetzes und der Einschränkung des Zugangs zu Armeewaffen kontinuierlich zurück: Ab 1. April 2005 wird Angehörigen der Armee das Sturmgewehr nicht mehr gratis zu Eigentum überlassen. 2007 stoppte die Armee die Munitionsabgabe an die Angehörigen der Armee. Am 12. Dezember 2008 traten zwei bedeutende Revisionen des Waffengesetzes in Kraft: eine nationale und eine Schengen-bedingte; damit wurden endlich auch der Waffenhandel zwischen Privaten waffenerwerbsscheinpflichtig und Imitationswaffen richtigen Waffen gleichgestellt. Ab 1. Januar 2010 erhalten Angehörige der Armee beim Ausscheiden aus der Armee das Sturmgewehr nur noch mit Waffenerwerbsschein zu Eigentum, was zuvor nicht erforderlich war. Nach Aufsehen erregenden Tötungsdelikten 2011/12 überprüfte die Armee, ob die Angehörigen der Armee psychisch überhaupt in der Lage waren, verantwortlich mit Waffen umzugehen. Ebenfalls überprüft wurde, ob früher aus medizinischen Gründen entlassenen Armeeingehörigen das Sturmgewehr tatsächlich abgenommen worden war. Beide Massnahmen führten zum zwangsweisen Einzug von weiteren Tausenden von Sturmgewehren.



All dies musste die SP und ihre Verbündeten jedes Mal gegen den erbitterten Widerstand der Waffenlobby durchsetzen. Dabei zeigt die Statistik glasklar: Die Einschränkung der Verfügbarkeit von Feuerwaffen und die Missbrauchsbekämpfung waren höchst erfolgreich. Aber auch 195 Schusswaffentote pro Jahr sind immer noch viel zu viel. Weitere Verschärfungen sind deshalb zwingend erforderlich. Und entsprechende Massnahmen weltweit entscheidend, um die Opferzahlen von bewaffneter Gewalt tatsächlich senken zu können.

### **6.1.5 Menschliche Sicherheit durch Mitwirkung an Friedensmissionen**

Die SP setzt sich für einen neuen innenpolitischen Konsens ein, damit subsidiäre militärische und polizeiliche Kräfte im Rahmen einer umfassend verstandenen internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik ihren angemessenen Beitrag zu internationalen Missionen leisten.

Es gibt keinen elementaren Schutz der Menschen ohne Gewährleistung des Gewaltmonopols beim Staat. Dafür sind je nach Situation auch friedenserhaltende militärische Missionen gefordert. Vor Ort ist diese Erkenntnis leicht zu vermitteln: Alle Parlamentsmitglieder, die in den letzten Jahren die im Kosovo stationierten Schweizer Truppen besucht haben, waren konfrontiert mit den konkreten Aufgaben stets davon überzeugt, dass die geleistete Arbeit sinnvoll und unterstützungswürdig ist. Sobald ein direkter Kontakt mit den Angehörigen der Armee besteht, die sich im Feld unmittelbar in der Friedensförderung einsetzen, pflegen die skeptischen Stimmen von ganz linksausen bis mittlerechts zu verstummen.

Dennoch wird jede Verlängerung des Swisscoy-Mandats im Parlament zur Zitterpartie und – noch wichtiger – findet kaum eine sachliche politische Diskussion zur Frage statt, welche Rolle die militärische Friedensförderung im Rahmen einer umfassend verstandenen Friedens- und Sicherheitspolitik spielt. Die politische Öffentlichkeit in der Schweiz hat so jenen Lernprozess verpasst, der im Rahmen einer äusserst intensiv geführten Debatte in den vergangenen 25 Jahren in der UNO, der EU und der Afrikanischen Union (AU) stattgefunden hat.

Gerade die AU verfügt inzwischen über ein Vielfaches an Erfahrungen, Instrumenten und Strategien zur Um- und Durchsetzung eines kollektiven Friedens- und Sicherheitssystems als die Schweiz, an der all dies nahezu spurlos vorbeigezogen ist. Seit die AU 2002 das Nicht-Einmischungs-Prinzip aufgab und 2004 einen eigenen Sicherheitsrat einrichtete, kommen auf dem afrikanischen Kontinent in zahlreichen Wahlen AU-Wahlbeobachter zum Einsatz, verhelfen AU-Truppen beim Versuch von Wahlfälschungen der Demokratie zum Durchbruch und sammeln rund 20 gemischt zivil-militärische AU-Friedensmissionen sowohl positive als auch schwierige Erfahrungen in der Eindämmung und Minderung von Gewalt.

Wurden Friedensmissionen in den 1990er Jahren in der Schweiz und weltweit noch als überwiegend militärische Angelegenheiten wahrgenommen, so entwickelten sich deren Mandate angesichts vielfältiger Erfahrungen und der hohen Komplexität der Konflikte zu mehrdimensionalen Missionen weiter, in denen entsprechend differenzierte zivile, polizeiliche und militärische Partner je ihren Beitrag zur Erfüllung des Friedensauftrags leisten.

Die Schweiz hat aufgrund der innenpolitischen Blockade und dem mittlerweile in die Jahre gekommenen KFOR-Einsatz an diesen Lernprozessen kaum teilgenommen. Stattdessen werden hierzulande aussenpolitische Auseinandersetzungen überwiegend mit einer innenpolitischen Absicht geführt. Parteienübergreifende Bündnisse entstehen nur im konkreten Einzelfall, was die legitimatorischen Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik instabil macht. Das Risiko ist hoch, dass der internationale Auftritt des Landes undeutlich wird, die Stellung der Schweiz im internationalen Umfeld geschwächt wird, obschon wir uns in einem internationalen Umfeld befinden, das eine erhöhte Sichtbarkeit und ein wachsendes Engagement zur Verteidigung unserer kurz- und langfristigen Interessen erfordern würde.

Das Fehlen einer klaren und stabilen Position, ob sich Schweizer Soldaten und Soldatinnen im Ausland einbringen sollen oder nicht, bildet den Kern der innenpolitischen Blockade in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik, ja der Schweizer Aussenpolitik in fragilen Kontexten überhaupt. Aus Furcht, dieses Tabu zu berühren, wird das entsprechende Engagement der Schweiz vor der Öffentlichkeit abgeschirmt oder unter falschen, weil verschleiernenden Begriffen wie «Gute Dienste» oder – noch absurder – «Neutralität» abgebucht.

In einigen Ländern – auch solchen mit schrillen nationalistischen Strömungen wie in den Niederlanden – gibt es in der Aussenpolitik einen breiten politischen Konsens. Die DDD-Doktrin (*diplomatie, développement et défense* – Diplomatie, Entwicklung und Verteidigung) verknüpft Diplomatie, bi- und multilaterale Politik, das Engagement für die Entwicklungshilfe und die Beteiligung an internationalen Anstrengungen zur Verhütung von Konflikten und der Friedensförderung. Diese Diskussion müssen wir auch in der Schweiz führen. Das geht nur, wenn wir das Tabu über den Einbau eines militärischen Elementes in eine umfassende Friedens- und Sicherheitspolitik brechen. Die SP muss in dieser Debatte eine führende Rolle spielen. Denn ausser der SP besitzt dafür niemand sonst die erforderliche Glaubwürdigkeit.

## 6.2 Sicherheit durch Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus

### 6.2.1 Missbrauch des Terrorismusbegriffs

Terrorismus ist rechtlich nicht definiert. Die Politik hat damit praktisch freie Hand, als Terror zu bezeichnen, was mit allen – «nötigenfalls» auch mit rechtsstaatlich höchst fragwürdigen – Mitteln bekämpft werden darf. Die SP unterstützt den Bundesrat in seinem Bestreben, auf internationaler Ebene einem solchen Missbrauch des Terrorismusbegriffs entgegenzuwirken. Denn Terrorismusbekämpfung ist primär eine zivile und keine militärische Aufgabe.

Zwei Terroranschläge des Rechtsextremisten Anders Behring Breivik forderten in Norwegen 91 Todesopfer. Dennoch war für die norwegischen Politiker und Politikerinnen klar, dass ihr Land deswegen nicht zu einem Polizeistaat werden darf. Sie verteidigten die Freiheit und die offene Gesellschaft und verzichteten darauf, mehr Waffenlizenzen zu vergeben oder mehr Polizeikontrollen einzuführen. Völlig anders ging die Politik in den USA, Frankreich oder der Türkei mit Terroranschlägen um. Den Unterschied machen in erster Linie die verantwortlichen Persönlichkeiten an der Spitze des Staates aus.

Für die SP ist klar: Norwegen steht heute besser da als die drei übrigen erwähnten Länder. Terrorismus darf nicht zerstören, was die Grundwerte unserer Gesellschaft und unseres Staates ausmacht. Terroristen ist der Gefallen zu verweigern, sie als etwas Besonderes zu betrachten. Terroristen sind nichts anderes als besonders heimtückische Schwerstverbrecher, die sich mit kruden Ideologien oder gar Religion als Helden zu präsentieren versuchen. Auf dieses Spiel dürfen Politik und Gesellschaft nicht hereinfallen.

Terrorismus muss deshalb als eine extreme Form gewöhnlicher Kriminalität behandelt und bekämpft werden. Wer dem Terrorismus den «Krieg» erklärt, ist bereits halb eingeknickt. «Krieg» bedeutet den Verzicht auf den Rechtsstaat und die Rechtfertigung (fast) aller Mittel. Im «Krieg» darf der «Feind» – ja: muss der «Feind» – getötet werden. Viel Zeit zur Abklärung der alles entscheidenden Frage, wer ein «Feind» sei, bleibt im Krieg in der Regel nicht. Die Tötung von Terroristen verunmöglicht aber eine rechtsstaatlich einwandfreie Aburteilung der Verbrecher durch ein Gericht. Dies birgt immer das Risiko der Legendenbildung: War der Getötete tatsächlich Terrorist? Oder traf die Tötung den Falschen? Diese für einen Rechtsstaat äusserst schädlichen Zweifel lassen sich allein vermieden, indem Terroristen gleich wie alle anderen Schwerstverbrecher mit dem Instrumentarium des Rechtsstaates verfolgt, verhaftet und abgeurteilt werden – namentlich auch unter absoluter Achtung des Folterverbotes.

## **6.2.2 Bekämpfung und Verhütung von Terrorismus**

Die SP unterstützt den Bundesrat, der nach den terroristischen Anschlägen in Europa seit 2015 seine Anstrengungen zur Bekämpfung und Verhütung von Terrorismus deutlich verstärkt hat. Gleichzeitig fordert die SP den Bundesrat auf mehr zu tun, um die Ursachen des gewalttätigen Extremismus mit gezielten, langfristig angelegten Massnahmen der internationalen Zusammenarbeit vor Ort und namentlich in fragilen Kontexten anzugehen.

Der Bundesrat hat 2015 für die repressive Bekämpfung des Terrorismus im Inland 70 Stellen geschaffen und diese zunächst auf drei Jahre befristet. Die SP unterstützt den Bundesrat, der zwischenzeitlich beschloss, diese Stellen unbefristet weiterzuführen.

In Europa haben wir es mit einem Low-Cost-Terrorismus zu tun, der mit bescheidenen Mitteln und einer rudimentären Planung operiert und überall und jederzeit zuschlagen kann. Die Täterprofile sind mannigfaltig – es gibt Konvertiten, Abkömmlinge stabiler Familien, oft sind es ungebildete, haltlose Kleinkriminelle. Wie können wir jungen Menschen auf die Spur kommen, die ausscheren, um sich nach und nach, teilweise aber auch sehr rasch, der Propaganda des Islamischen Staats zuzuwenden? Wo ist die Grenze zwischen einer radikalen Ideologie – jeder ist frei zu denken, was er will – und einem strafbaren Verhalten? Wann ist jemand gefährlich, wird zum «Gefährder», wie es in der Presse oft heisst? Was ist dann zu tun?

Der Bundesrat gibt in seinen bisher drei («TETRA» genannten) Berichten zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus in der Schweiz auf all diese Fragen die richtige Antwort: Es gibt kein Patentrezept, keine simplen Lösungen für diese komplexe Problematik. Die Versuchung ist gross, isolierte Repressionsmassnahmen zu ergreifen, Massnahmen zu treffen, die einzig spektakulär sind oder nur symbolischen Charakter haben. Die Antwort muss aber so komplex wie die Problematik selbst sein. Um Lösungen zu finden, müssen wir weit über den Wirkungsbereich der Sicherheitsbehörden hinausgehen.

Hier setzt TETRA an. Die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Kantone setzen sich an einen Tisch und arbeiten auch mit solchen Behörden zusammen, die nicht unmittelbar mit Sicherheitsfragen befasst sind. Der Nationale Aktionsplan, der in Ausarbeitung ist, folgt demselben Prinzip. Gesucht wird nach fachübergreifenden Lösungen auf allen Ebenen. Einige Lücken bleiben zu schliessen. So wird die Bildung bisher zu wenig in die Extremismusprävention einbezogen, obschon es hier ganz wesentlich um eine Bildungsaufgabe geht.

Die Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE) stellt auch im Rahmen der Schweizer Aussenpolitik eine neue und gewichtige Priorität dar. Dabei geht es vor allem darum, die Widerstandsfähigkeit von Individuen und Gemeinschaften gegen eine gewaltbereite Radikalisierung zu stärken. Dies geschieht namentlich mit präventiv ausgerichteten Massnahmen zur Förderung Guter Regierungsführung im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit (siehe Kapitel 7.1.1). Klar zu abzugrenzen ist die Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE) von der Eindämmung von gewalttätigem Extremismus (*countering of violent extremism* CVE). Akteure wie die USA vermischen PVE und CVE und wollen sich auf diesem Weg die gewaltsame Terrorismusbekämpfung als Teil der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit anerkennen lassen. Dies hat die Schweiz bisher zu Recht stets zurückgewiesen. Ein Beitritt der Schweiz zur Anti-IS-Koalition käme deshalb für die SP nicht in Frage.

Die SP unterstützt das pragmatische und sorgfältige Vorgehen der Schweizer Behörden, das sich in der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus wohltuend von den oft spektakulären, in der Substanz aber wenig zielführenden Massnahmen anderer Länder abhebt.

## **6.3 Sicherheit durch kooperative Cyber-Security**

### **6.3.1 Cyber-Sicherheit muss eine neue Priorität werden**

Mit der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken sowie der Serie von Cyber-Landsgemeinden des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) haben Bundesrat und Kantone erste Schritte eingeleitet. Sowohl der Wille zur Zusammenarbeit als auch der finanzielle und personelle Mitteleinsatz zur Erhöhung der Cyber-Sicherheit ist aber nach wie vor völlig ungenügend. Die Schweiz kann nie durch Gegenangriffe mehr Schutz vor massiven Cyber-Attacken erwarten. Vielmehr muss sie in die Stärkung der Resilienz, Vermeidung von Doppelspurigkeiten, Verkürzung der Entscheidungswege und den Aufbau eines Kompetenzzentrums unter ziviler Führung massiv mehr in kooperative Cyber-Sicherheit investieren.

2012 verabschiedete der Bundesrat seine Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken NCS 2012–2017. Die 2016 durchgeführte Wirksamkeitsüberprüfung ergab, dass die NCS eine beachtliche Wirkung erzielt und sich der dezentrale und risikobasierte Ansatz bewährt hat. 15 der 16 vorgesehenen Massnahmen sind umgesetzt. Ungenügend umgesetzt sind die Schnittstellen zur Cyber-Abwehr der Armee, die allein sich selber schützt.

Der Bundesrat erarbeitet aktuell für die Jahre 2018–2023 eine Nachfolgestrategie der NCS und verlängert die Finanzierung der bisherigen 30 Stellen der NCS zur Weiterführung und zum Ausbau des Schutzes vor Cyber-Risiken in den verschiedenen Departementen. Im Nachrichtendienst des Bundes NDB und dem Lagezentrum von Melani arbeiteten 2016 nur 17 Personen für Cybersicherheit und bloss weitere 25 Personen in der Armee.

Für die SP ist der bisherige finanzielle und personelle Mitteleinsatz zur Erhöhung der Cyber-Sicherheit ungenügend. Zwar hat sich die dezentrale Herangehensweise bewährt. Die Lücken in der Koordination und in der gegenseitigen Unterstützung – die Armee entzieht sich dieser Aufgabe völlig – konnten durch den ebenfalls äusserst karg ausgestatteten Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) auch nicht geschlossen werden, der mit Hilfe von vier Arbeitsgruppen und bisher fünf «Cyber-Landsgemeinden» die Umsetzung der Nationalen Cyber-Strategie auf Stufe der Kantone, der Städte und der Gemeinden koordiniert.

Nach wie vor besteht ein groteskes Missverhältnis zwischen dem Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen zur Abwehr eines höchst unwahrscheinlich gewordenen militärischen Angriffs auf die Schweiz und dem Ressourcen-Einsatz, der zur Abwehr der tagtäglich von einer breiten Bevölkerung erfahrenen Cyber-Risiken zur Verfügung steht – nicht zu denken an die verheerenden Folgen, die ein erfolgreicher Cyber-Angriff auf unsere kritischen Infrastrukturen – etwa die Stromversorgung – haben könnte. Die SP erwartet hier eine rasche Umverteilung der Mittel entsprechend der tatsächlichen Risikolage.

### **6.3.2 Cyber-Sicherheit und Vertrauensbildung**

Die SP fordert Vertrauensbildung und Transparenz statt Cyber-Wettrüsten und gefährlicher Aufbau von Cyber-Angriffs-Kapazitäten.

Zahlreiche Staaten rüsten im Cyber-Bereich auf. Technische Kapazitäten zur Abwehr von Cyber-Angriffen sind von aussen betrachtet von technischen Kapazitäten zum Führen von Cyber-Angriffen jedoch kaum unterscheidbar. Es droht deshalb ein neues Wettrüsten zum Führen eines Cyber-Krieges aus Unkenntnis darüber, was der andere macht. Transparenz und Zusammenarbeit sind zentral, damit Vertrauen wieder gewonnen werden kann.

Die Schweiz trug im Rahmen der OSZE und UNO dazu bei, dieses Sicherheitsdilemma zu vermindern. Der OSZE-Ministerrat rief alle Mitgliedstaaten dazu auf, vertrauensbildende Massnahmen im Bereich der Cyber-Sicherheit zu entwickeln. Ein Instrument ist vollständige Transparenz darüber, welche Vorbereitungen ein Staat zur Abwehr von Cyber-Angriffe trifft.

Die SP hat die im neuen Nachrichtendienstgesetz vorgesehene Möglichkeit scharf bekämpft, dass der Nachrichtendienst des Bundes im Ausland nicht allein Informationen beschafft, sondern gestützt auf eine entsprechende Ermächtigung nach dem Eindringen in Computersysteme und -netzwerke im Ausland zusätzlich «den Zugang zu Informationen stören, verhindern oder verlangsamen» kann (Art. 39 Abs. 1 NDG).

Denn die Beschaffung von Informationen ist etwas völlig anderes, als wenn der NDB selber eingreift und auf fremdem Territorium verbotene Zwangsmassnahmen operativ umsetzt. Solche illegalen Operationen bergen stets das Risiko einer Eskalation. Der Betreiber der solcherart durch den NDB gestörten Computersysteme könnte solche Aktionen als feindlichen Akt betrachten und diese Aggression mit Retorsionsmassnahmen gegen die Schweiz beantworten.

Dies könnte zu äusserst gefährlichen Eskalationsspiralen Anlass geben. Dabei ist von der Annahme auszugehen, dass die Schweiz den Kürzeren zieht, weil sie über weit bescheidenere operative Möglichkeiten verfügt als die überwiegende Mehrheit der hier in Betracht kommenden Gegner. Das Stören, Verhindern oder Verlangsamen feindlicher Computersysteme könnte deshalb rasch eine Eskalationsstufe erreichen, welche die Sicherheit der gesamten Schweiz in Frage stellen würde. Die Schweiz ist sehr verletzlich. Grosse Teile der Infrastruktur könnten bei einem geballten Gegenangriff bedeutenden Schaden erleiden.

Der Gesetzgeber sah deshalb vor, dass über ein solches Szenario unter keinen Umständen der NDB allein entscheiden darf. Vielmehr muss der Bundesrat entscheiden, falls in absoluten Ausnahmefällen das Prinzip «Macht vor Recht» gilt. Die Schweiz fährt in der Regel mit dem Prinzip «Recht vor Macht» besser. Umso wichtiger ist es, dass sich auch der zu eigenmächtigen Handeln neigende NDB an das Gesetz hält und solch höchst riskante Operationen nur durchführt, wenn sie tatsächlich vom Bundesrat bewilligt worden sind.

### **6.3.3 Bekämpfung der Cyber-Kriminalität statt Vorbereitung des Cyber-Krieges**

Die SP fordert eine klare Priorität der Verminderung und Bekämpfung der alltäglichen Cyber-Risiken und -Kriminalität, statt sich auf den grossen Cyber-Krieg vorzubereiten.

Geopolitisch aktive Staaten wie die USA, Russland oder China haben bedeutende Kapazitäten zum Führen eines grossen Cyber-Krieges aufgebaut. Für die Schweiz stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, in welchem Ausmass sie sich ebenfalls auf diese Ebene begeben soll.

Die SP unterstützt, dass sich die Schweiz mit defensiven Massnahmen auf dieses Szenario einstellt. Dazu gehören die Härtung von Informations- und Kommunikationssystemen der mit Sicherheitsaufgaben beauftragten Behörden und Organisationen sowie die umfassende Stärkung der Resilienz, d.h. der Fähigkeit, Krisen zu bewältigen und diese durch Rückgriff auf persönliche und sozial vermittelte Ressourcen als Anlass für Entwicklungen zu nutzen.

Gleichzeitig fordert die SP eine klare Schwerpunktbildung im Bereich der alltäglichen Cyber-Risiken. Das Gespenst des Cyber-Krieges darf nicht dazu führen, dass die finanziellen und personellen Ressourcen auf dieses Szenario fokussiert werden. Es gibt Szenarien – dazu gehört auch der grosse Atomkrieg – bei denen die Schweiz entschieden hat, sich nicht darauf einzustellen. Priorität muss die Verminderung der alltäglichen Cyber-Risiken haben.

## 6.4 Sicherheit durch gezielte Sanktionen und Exportkontrollen

### 6.4.1 Umfassende Wirtschaftssanktionen, falls die betroffene Bevölkerung diese will

Die Schweiz muss sich auf internationaler Ebene noch entschiedener als in der Vergangenheit für umfassende Wirtschaftssanktionen gegen Friedensbrecher einsetzen, sofern damit eine konstruktive politische Dynamik ausgelöst werden kann.

Die UNO-Charta sieht in Kapitel VII vor, dass der Sicherheitsrat im Falle einer Bedrohung oder Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung Massnahmen beschliessen kann, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

Die Wirksamkeit von mehr oder weniger umfassenden Sanktionen hängt entscheidend vom politischen Kontext ab. Namentlich müssen sie von jenen als richtig und gerechtfertigt betrachtet werden, die als Träger einer zukünftigen Friedensordnung in Frage kommen.

Zu Zeiten der Apartheid unterstützte die breite Bevölkerung Südafrikas die Sanktionen, welche die Völkergemeinschaft ergriffen hatte. Dies, obschon die südafrikanische Bevölkerung deren negative Auswirkungen unmittelbar erleiden musste. Die breite Unterstützung durch die betroffene Bevölkerungsmehrheit war entscheidend, dass die gegen die Apartheid gerichteten Sanktionen auch im Rückblick als Erfolg gewertet werden können.

Führen jedoch Sanktionen in erster Linie dazu, dass die inländische Bevölkerung sich in einem nationalistischen Reflex hinter ihre Kriegstreiber und Gewaltherrscher scharf, so bleibt abzuwägen, ob sie tatsächlich zielführend sind. Sanktionen sind immer in erster Linie von ihrer politischen Wirkung her zu beurteilen und nicht immer im gleichen Mass angesagt, wie sie von einer moralisch empörten öffentlichen Meinung gewünscht sein mögen.

In Iran haben die Sanktionen ohne Zweifel dazu beigetragen, das Atomabkommen und damit den Verzicht auf Atombewaffnung voranzubringen. Nun ist aber entscheidend, dass die Hoffnungen der Bevölkerung auf eine schrittweise Lockerung tatsächlich erfüllt werden.

### 6.4.2 Gezielte Sanktionen («smart sanctions») gegen Personen

Die SP erwartet, dass die Schweiz deutlich häufiger als heute zum Instrument gezielter Sanktionen («smart sanctions») gegen Personen oder Personengruppen greift, die in verantwortlicher Position stehen, den Frieden bedrohen oder Kriegsverbrechen und massive Menschenrechtsverletzungen begehen.

Es ist selten, aber es kommt vor: Die Schweiz verhängt eigenständig Sanktionen gegen Personen, die eklatant Recht gebrochen haben. Ein solches Beispiel bilden die Sanktionen, die der Bundesrat 2008 gegen die Regierung von Tschad ergriff, nachdem diese aus der Schweiz bezogene militärische Trainingsflugzeuge des Typs PC-9 entgegen dem vertraglich vereinbarten Verwendungszweck («Pilotentraining») gefechtsmässig eingesetzt und die Schweiz mehrfach angelogen hatte. Diese gezielten Sanktionen der Schweiz betrafen

- a. keine neuen Lieferungen von Pilatus-Flugzeugen, Stopp von Unterhaltsarbeiten;
- b. keine Visa an Regierungsvertreter mit Ausnahme von internationalen Konferenzen;
- c. keine Unterstützung internationaler Kandidaturen;
- d. Streichung von 600 000 Franken für Entwicklungs-Projekte in Tschad.

Bei diesen Sanktionen ging es in erster Linie um ein politisches Signal. Genau dieses erwies sich als wirksam: Seither ist keine missbräuchliche Verwendung des aus der Schweiz gelieferten Trainingsflugzeugs mehr bekannt geworden.

Es ist bedauerlich, dass der Bundesrat nicht weit häufiger zu diesem Instrument greift, um den Rechtsbruch, die Bedrohung des Friedens, massive Fälle von Korruption oder systematische Menschenrechtsverletzungen zu ahnden. Gezielte Sanktionen, die allein Regierungsmitglieder treffen, die für solche Verbrechen verantwortlich sind, haben ein weit grösseres politisches Gewicht als bloss diplomatische Demarchen. Sie können durchaus den Werkzeugkasten wirksam ergänzen, der für die internationale Durchsetzung von Frieden, Sicherheit und Recht zur Verfügung steht.

#### **6.4.3 Konsequentes Waffenembargo gegenüber allen Kriegsparteien**

Die Vermeidung von Umgehungsgeschäften genügt nicht. Vielmehr muss sich der Bundesrat dem Stopp von Waffenlieferungen an Rechtsbrecher jeweils offen anschliessen und sich auf internationaler Ebene für ein konsequentes Waffenembargo an alle Kriegsparteien einsetzen.

Weil der UNO-Sicherheitsrat gespalten ist, gibt es bis zum heutigen Tag keine völkerrechtliche Schranke gegen Waffenlieferungen an die Kriegsparteien in Syrien. Leidtragend ist die syrische Bevölkerung, die zum Austragungsort eines brutalen Stellvertreterkrieges geworden ist, der durch Waffenlieferungen aus verschiedensten Ländern am Laufen gehalten wird. Für die SP ist unverständlich, dass der Bundesrat nicht längst eine Gruppe von gleichgesinnten Staaten gebildet hat, die sich in der UNO-Generalversammlung für ein umfassendes Waffenembargo gegenüber sämtlichen Kriegsparteien in Syrien einsetzt (siehe 4.1.3). Denn je länger das Morden andauert, desto klarer wird, dass es in Syrien keine militärische Lösung gibt.

Kommt es zu internationalen Sanktionsbeschlüssen, so begnügt sich der Bundesrat allzu oft damit, keine Umgehungsgeschäfte über die Schweiz zuzulassen. Dies öffnet eine Grauzone, die zu schwierigen Verwerfungen führen kann, wie die Schweizer Lieferungen von militärischen Tarnanzügen an Russland trotz Krim-Sanktionen zeigten.

Die SP fordert, zumindest die bestehenden Rechtsgrundlagen für Rüstungsexporte konsequent anzuwenden. Die Kriegsmaterialverordnung schreibt in Artikel 5 Absatz 4 unmissverständlich vor, dass diese nicht bewilligungsfähig sind, wenn das Bestimmungsland «in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist»; «Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt»; oder «ein hohes Risiko besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt wird».

All diese Kriterien treffen auf die von Saudi-Arabien angeführte Allianz von Golfstaaten zu, die einen völkerrechtswidrigen, äusserst brutalen und von katastrophalen humanitären Folgen begleiteten Krieg gegen Jemen führt. Dennoch bewilligte der Bundesrat am 26. April 2016 Schweizer Rüstungsexporte in diese Länder und weigerte sich auch, die Ausfuhr von Ersatzteilen und Munition zu stoppen, die sich auf früher erteilte Bewilligungen stützte. Dies, obschon Artikel 23 des Kriegsmaterialgesetzes klar den Widerruf von Bewilligungen vorsieht, falls sich zwischenzeitlich die Umstände ändern.

Frieden, Sicherheit und Menschenrechte müssen Vorrang vor partikulären wirtschaftlichen Interessen erhalten. Saudi-Arabien und die übrigen Allianzpartner, die in Jemen zu einer humanitären Katastrophe beitragen, sind materiell zwar nicht auf Schweizer Lieferungen angewiesen. Die Schweiz könnte mit einem umfassenden Stopp aber ein starkes politisches Signal aussenden, dass sie die menschenverachtende Politik der Kriegsallianz missbilligt. Sämtliche Waffenexporte an Saudi-Arabien und deren Kriegspartner müssen sofort gestoppt und mit gezielten Sanktionen gegen jene Kriegsverbrecher ergänzt werden, die in Jemen Schulen, Spitäler und andere rein zivile Einrichtungen haben bombardieren lassen.

#### **6.4.4 Sanktionen im Bereich der militärischen Güter und Dual-Use-Exporte**

Die SP fordert, so genannte «besondere militärische Güter» sowie Überwachungstechnologie dem Kriegsmaterialgesetz zu unterstellen und im Güterkontrollgesetz die Möglichkeit einer eigenständigen aussenpolitischen Beurteilung von Ausfuhrbewilligungen einzubauen.

Der im KMG verwendete Kriegsmaterialbegriff ist veraltet. So profitiert im KMG der Export von Baugruppen von erleichterten Bewilligungsverfahren. Aufgrund der wachsenden internationalen Arbeitsteilung im Zuge der Globalisierung sowie der dynamischen technologischen Entwicklung werden aber immer weniger fertig montierte Rüstungsgüter gehandelt, sondern einzelne, oft komplexe Baugruppen im Rahmen international stark verlängerter Produktionsketten. Die Montage der fertigen Rüstungsgüter erfolgt oft erst im Zielland. Laut KMG weiss die Schweiz aber oft nicht, welches das Endbestimmungsland der Baugruppen ist.

2016 erfasste das Kriegsmaterialgesetz (KMG) bewilligte Exporte von 412 Millionen Franken. Das war deutlich weniger als in den Jahren zuvor. Demgegenüber erreichte der Wert der nach den Kriterien des Güterkontrollgesetzes erteilten Bewilligungen für den Export von so genannt «besonderen militärischen Gütern» 693 Millionen Franken. Entscheidende Technologien werden also allein von den Listen der besonderen militärischen Güter in Anhang 3 der Güterkontrollverordnung erfasst. Sie finden in der gleichen Beschaffenheit allein militärische Verwendung. Deshalb hat SP Nationalrätin Priska Seiler Graf in einer Motion gefordert, sie den strengeren Kriterien des KMG zu unterstellen.

Denn das Güterkontrollgesetz erlaubt die Verweigerung von Ausfuhrbewilligung allein, wenn dies internationale Kontrollmassnahmen zwingend vorschreiben oder «diese Massnahmen auch von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz unterstützt werden». Eigenständig kann der Bundesrat solche Exporte nur stoppen, wenn diese an Terrorgruppen, das organisierte Verbrechen oder an Angreifer gegen kritische Infrastrukturen gehen würden. Eine aussenpolitische Beurteilung ist somit ausgeschlossen. Alle dem Güterkontrollgesetz unterworfenen Waren liefert die Schweiz somit selbst an Friedens- und Menschenrechtsverletzer, sofern im UNO-Sicherheitsrat oder der EU gegen diese kein Embargobeschluss zustande kam.

### **6.5 Sicherheit durch Rüstungskontrolle und Abrüstung**

#### **6.5.1 Dank der UNO-Generalversammlung zu einem umfassenden Atomwaffenverbot**

Es braucht eine weltweite Mobilisierung der Zivilgesellschaft, damit die von der UNO-Generalversammlung eingeleiteten Verhandlungen über ein völkerrechtlich verbindliches, umfassendes Atomwaffenverbot erfolgreich abgeschlossen werden können.

Die erfolgreichen zivilgesellschaftlichen Kampagnen für das Verbot von Antipersonenminen und von Streumunition haben den Weg gewiesen: Sind auf Konsens angelegte Abrüstungsverhandlungen blockiert, so kann eine Mehrheit in der UNO-Generalversammlung Verhandlungen der Willigen für Rüstungskontrolle und Abrüstung gewaltigen Schub verleihen. Die Feinde der Abrüstung werden so moralisch isoliert und politisch massiv unter Druck gesetzt.

Genau nach diesem Modell stimmte 2016 in der UNO-Generalversammlung eine Mehrheit für ein umfassendes Atomwaffenverbot. Für die SP ist es unverständlich, dass sich die Schweiz unter dem fadenscheinigen Vorwand, dann als Vermittlerin auftreten zu können, der Stimme enthalten hat (siehe 4.1.3). Die Verhandlungen starten nun im Juni 2017. Die SP fordert den Bundesrat auf, die bisherige Zurückhaltung abzulegen und das ganze Gewicht der Schweiz für

ein Verbot von Atomwaffen in die Waagschale zu werfen. Atomwaffen bewirken nichts ausser Kriegsverbrechen und eine humanitäre Katastrophe.

Wiederholt hat sich die Schweiz für eine atomwaffenfreie Zone in Europa und für eine atomwaffenfreie Zone im Nahen und Mittleren Osten eingesetzt. Später sind diese Initiativen am starken Widerstand der betroffenen Atommächte aufgelaufen. Die SP erwartet vom Bundesrat, dass er hier nicht klein beigt, sondern erneut aktiv wird.

### **6.5.2 Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa**

Die SP unterstützt den Bundesrat, der Ende 2016 im Rahmen der OSZE sein Engagement für die Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa bekräftigt hat.

Bundesrat Didier Burkhalter ist einer von 14 Aussenministern, die am 15. November 2016 in einer gemeinsamen Erklärung alle Staaten zum Handeln aufriefen, die Sicherheit und das Vertrauen in Europa zu stärken. In einer gemeinsamen Erklärung sprach sich eine Gruppe von gleichgesinnten Ländern dafür aus, die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa zu stärken (siehe 4.2.1). Die Gruppe, der auch Deutschland, Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Slowakei, Spanien und Tschechien angehören, formierte sich im Nachgang zum Aufruf des deutschen Bundesausenministers Frank-Walter Steinmeier zu einem Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa vom 26. August 2016. Wie der Bundesrat dazu festhält, bildet die konventionelle Rüstungskontrolle ein wichtiges Mittel, um die kooperative Sicherheit in Europa neu zu beleben. Entscheidend wird sein, auch Russland wieder ins Boot zu holen.

Nachdem gleichgerichteten Bestrebungen im Rahmen der OSZE kein Erfolg beschieden war, begrüsst die SP umso mehr die unmissverständliche Stellungnahme einer Gruppe von gleichgesinnten Ländern. Nur wenn jemand voraus geht, lassen sich die Unwilligen politisch unter Druck setzen. Diese Wirkung wäre noch grösser, wenn auch die politischen Parteien und die Zivilgesellschaft sich noch deutlicher als bisher hinter diese Initiative stellen könnten.

### **6.5.3 Zur konsequenten Ächtung verbotener Waffen gehört das Finanzierungsverbot**

Um humanitären Katastrophen vorzubeugen, müssen verbotene Waffen wie Atom-, B- und C-Waffen sowie Antipersonenminen und Streumunition umfassender als bisher geächtet werden. Auch bei deren Forschung, Entwicklung, Produktion und Finanzierung ist anzusetzen. Nicht zuletzt dank der SP verbietet das Kriegsmaterialgesetz die direkte und die indirekte Finanzierung aller verbotenen Waffen: Dieses Verbot ist endlich durchzusetzen.

Das Kriegsmaterialgesetz listet in den Artikeln 7, 8 und 8a die verbotenen Waffen auf: Atom-, B- und C-Waffen sowie Antipersonenminen und Streumunition. Von einer umfassenden Ächtung des ganzen Entstehungszyklus von verbotenen Waffen sind wir aber weit entfernt. Gefordert ist die Aufmerksamkeit der Zivilgesellschaft, damit sie bewusste oder fahrlässige Beiträge von Wissenschaft und Wirtschaft aufspürt. Weit konsequenter als bisher ist zudem das im Kriegsmaterialgesetz in Artikel 8b und 8c verankerte Verbot der direkten und indirekten Finanzierung von verbotenen Waffen umzusetzen. Die Schweizerische Nationalbank und Pensionskassen-Fonds legen Geld in Unternehmen, die zur Entwicklung und Produktion von Atomwaffen beitragen. Die Finanzindustrie beruft sich darauf, das Kriegsmaterialgesetz verbiete allein die absichtliche Finanzierung verbotener Waffen, schweige sich aber zur unbeabsichtigten Finanzierung aus. Dieser Spitzfindigkeit muss der Gesetzgeber den Riegel schieben und das so vorhandene Finanzierungsverbot für verbotene Waffen tatsächlich durchsetzen.

## **7. Sicherheit durch soziale Gleichheit, solide Institutionen und integrative Politik**

---

### **7.1 Nachhaltige Entwicklung und Sicherheit – untrennbar verknüpft**

#### **7.1.1 Die Internationale Zusammenarbeit verstärkt auf fragile Kontexte ausrichten**

Fehlende Sicherheit und Armut stehen in einem engen gegenseitigen Bezug zueinander. Wer Armut ursächlich bekämpfen will, muss das Problem von bewaffneter Gewalt, fehlender Rechtsstaatlichkeit und Missachtung der Menschenrechte angehen. Auch die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit muss sich noch konsequenter und systematischer als bisher auf fragile Kontexte und auf die Bekämpfung struktureller Ursachen von Gewalt ausrichten, wie dies auch das Ziel 16 der UNO Agenda 2030 fordert.

Die SP erwartet vom Bundesrat eine kohärente Gesamtpolitik sowie den entsprechenden Einsatz der Instrumente der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Konfliktsachen und extremistischer Gewalt. Mit spezifischen Aktionsplänen zum Einsatz der zivilen Instrumente der Aussenpolitik soll er Schwerpunkte in Themen setzen, in denen die Schweiz international eine besondere Verantwortung, spezifische Erfahrungen oder andere komparative Vorteile hat.

Die internationale Diskussion hat dem Zusammenhang von Frieden und Entwicklung in den letzten Jahren sehr viel mehr Beachtung geschenkt. Die wichtigste Erkenntnis lautet: Ohne Sicherheit und Frieden gibt es keine Entwicklung. Und umgekehrt.

Die neue Agenda 2030 entwickelt im Ziel 16 (siehe Kapitel 5) einen soliden konzeptuellen Rahmen und macht die Teilziele auch besser messbar. Armut wird nicht mehr einfach eindimensional ökonomisch verstanden, sondern in einem multidimensionalen Konzept deutlich differenzierter dargestellt und interpretiert. Die meisten Armen leben nicht in den niedrigst entwickelten Ländern, sondern in Ländern mit mittlerem Entwicklungsstand oder gar in Schwellenländern, die aber in Konflikte verwickelt sind. Wer Armut bekämpfen will, muss sich um die fragilen Kontexte kümmern. Ziel ist, die Entwicklungszusammenarbeit noch konsequenter als heute auf fragile Kontexte auszurichten.

Sicherheitsrelevante Themen von zentraler strategischer Bedeutung im Rahmen der Armutsbekämpfung und der Förderung der Guten Regierungsführung sind Fragen rund um den Zugang, die Verfügungsgewalt und die Nutzung natürlicher Rohstoffe (wie mineralische und Energierohstoffe, Holz, Wasser) sowie Land. Auseinandersetzungen um die Verfügungsgewalt, die Nutzungsrechte und die Verteilung der Rohstoffrente selber – im nationalen wie letztlich auch internationalen Rahmen – sind ursächliche Quelle von Konflikten, offener Gewalt und bisweilen kriegerischer Auseinandersetzungen (siehe auch 7.2).

Damit verbunden sind gewisse internationale Finanzflüsse. Bestandteil dieser Transaktionen sind international ausgelegte Korruptionspraktiken von Eliten und oftmals Behörden von Entwicklungsländern selber, sowie Formen transnationaler Wirtschafts- und Finanzkriminalität bis hin zur Geldwäscherei. Dabei sind Entwicklungsländer und internationale Finanzzentren innerhalb der OECD als ein systemisches Ganzes anzusehen. In besonderen Fällen schafft dies sogar ein günstiges Umfeld für terroristische Organisationen (siehe auch 7.3).

In diesen Kontext von Armut und Ausbeutung sind viele Formen von sozialem Protest, Gewaltanwendung und Aufständen zu stellen. Gewalttätiger Extremismus ist oftmals das direkte

Resultat von schlechter Regierungsführung, Korruption, der Wahrnehmung von persönlich erlebter Ungerechtigkeit, von Ausgeschlossenheit und Vertrauensverlust in den Staat.

Wenn wir von Friedensentwicklung (*peace building*) sprechen, so geht es um ein umfassendes, langfristig angelegtes Konzept, das auf den Aufbau tragfähiger Strukturen und fairer wirtschaftlich-gesellschaftlicher Verhältnisse abzielt. Hier ist die Entwicklungszusammenarbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA aktiv. Die Friedensförderung (*peace promotion*) der Abteilung für menschliche Sicherheit AMS ist demgegenüber eher auf kurz- und mittelfristige politisch-diplomatische Aktionen angelegt. Die Differenz liegt im Zeithorizont, dem Ansatzpunkt und damit oftmals auch bei der Partnerwahl: Die DEZA will Strukturen ändern, während die AMS konstruktive politische Prozesse fördern will.

Die Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit sieht vor, dass sich in der Periode 2017–2020 die Hälfte aller Anstrengungen auf fragile Kontexte beziehen. Im Einzelnen wird der sicherheitspolitische Beitrag namentlich auch der DEZA-Aktivitäten explizit formuliert und ausführlich begründet:

So soll die Transitionszusammenarbeit in Osteuropa und Zentralasien zur Reduktion von Konfliktursachen, zur Konfliktlösung und zum Aufbau verlässlicher Institutionen beitragen.

Die Zusammenarbeit mit den Ländern des Globalen Südens soll unter anderem der Prävention und Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Fragilität sowie der Förderung der Konflikttransformation dienen. In institutioneller Hinsicht sollen der Rechtsstaat, demokratische Beteiligung, der Zugang zur Justiz sowie entsprechende Institutionen auf globaler Ebene und in den Partnerländern gestärkt werden; ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Achtung der Menschenrechte. Sicherheits- und konfliktrelevant ist schliesslich der Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen für alle. Diesbezüglich will die DEZA zu einer nachhaltigen Verbesserung des Zugangs zu Ressourcen sowie einer nachhaltigen und gerechten Bewirtschaftung derselben beitragen, namentlich von Wasser, Boden, Wald, Biodiversität, Bodenschätze und Energiequellen.

Die langfristig angelegten Schweizer Kooperationsprogramme tragen insbesondere in fragilen und Konfliktkontexten mit ihrem Einsatz für Friedensentwicklung, die Menschenrechte und funktionierende staatliche Institutionen im Dienst der gesamten Bevölkerung dazu bei, die Grundursachen sozialer und politischer Konflikte anzugehen und damit den Nährboden für gewalttätigen Extremismus zu verkleinern. Diese Funktion und Rolle gilt es zu priorisieren, schärfen und auszubauen. Gefordert ist auch, wesentlich mehr als bisher in die Bildung zu investieren – in die Bildung gegen Armut, gegen Ungleichheit, gegen Geschlechterstereotypen, gegen Extremismus und für das Verständnis der Grundlagen für ein gutes Leben: Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit.

Klar abzulehnen wäre, Entwicklungszusammenarbeit nur noch in Ländern zu leisten, welche mit der Schweiz migrationspolitisch zusammenarbeiten. Eine solche Konditionalität würde die Falschen treffen – nämlich die arme Bevölkerung und nicht die kooperationsunwilligen Regierungen. In bestimmten Ländern kann die Entwicklungszusammenarbeit aber durchaus einen positiven Beitrag zu migrationspolitischen Zielen leisten. Es wäre auch falsch, Migration entwicklungspolitisch stets als etwas Negatives zu betrachten. Vielmehr geht es darum, das Potenzial von Migration zur Verbesserung der Lage zu erkennen und möglichst zu nutzen. Migration ist nicht an und für sich negativ. Vielmehr sind allein deren Risiken einzudämmen (siehe dazu ausführlich das [SP Positionspapier](#) von 2012 «Für eine umfassende und kohärente Migrationspolitik. Chancen der Migration nutzen – Risiken wirksam entgegnetreten»).

### **7.1.2 Förderung der Konflikttransformation und Mediation**

Die Internationale Zusammenarbeit soll vermehrt in den Dienst der Konflikttransformation gestellt und das Mediationsangebot der Schweiz in eine Gesamtstrategie eingebaut werden.

Wer die Ursachen für Fragilität und Krisen bekämpfen und ihre negativen Folgen mindern will, muss einen Fokus auf die Frauen und weitere verwundbare Bevölkerungsgruppen legen. Verwundbare Gruppen und die Genderdimension bilden in Friedensprozessen entscheidende Erfolgsfaktoren, namentlich auch deren Beteiligung in den öffentlichen Institutionen. Zur Bekämpfung von Konfliktursachen gehören die Vergangenheitsarbeit; die politische und soziale Inklusion; und die Konflikttransformation. Der Erfolg misst sich am Ausmass des Vertrauens unter Konfliktparteien bezüglich grenzüberschreitender Konflikte und Ressourcen (insbesondere Wasser) und der Erhöhung staatlicher Krisenresistenz. Die Schweiz baut gegenwärtig ihre Mediationskapazität aus, was zu begrüessen ist. Das führt freilich allein im Rahmen einer konsequenten Gesamtstrategie zum Ziel.

### **7.1.3 Ohne raschen Wiederaufbau kein Friede**

Die SP fordert vermehrte Beiträge zu einem raschen Wiederaufbau. Dieser ist für die langfristige Friedenssicherung zentral. Wer in einer Nachkonfliktsituation den Moment zum Wiederaufbau verpasst, legt den Keim für neue Gewalt und Konflikt.

2011 eröffnete Frankreich einen massiven internationalen Militäreinsatz in Libyen, dem sich auch das Vereinigte Königreich, Kanada und die USA anschlossen. Zwar sah die Resolution 1973 des UNO-Sicherheitsrats allein eine Flugverbotszone und ein umfassendes Waffenembargo vor und verbot ausdrücklich den Einsatz von Besatzungstruppen. Dennoch setzten die erwähnten Staaten neben Kampfflugzeugen auch so genannte Spezialtruppen und Marineeinheiten ein. Als Aufständische den bereits in Gewahrsam genommenen Gaddafi und über 60 seiner Begleitpersonen ermordeten, verzichteten die gleichen Mächte auf die Aufklärung dieses und anderer Kriegsverbrechen und leisteten auch kaum Hilfe für den Wiederaufbau.

Auf die brutale Diktatur von Gaddafi folgten keine Demokratisierung, sondern ein Zerfall der staatlichen Strukturen und gefährliche Fragmentierung der Gesellschaft. Das kurze Zeitfenster für die Aburteilung des Gewaltherrschers, seiner Helfershelfer und aller weiteren Kriegsverbrecher wurde ebenso verpasst wie die dringend geforderten massiven Investitionen in den Wiederaufbau des Landes. Ohne erfolgreichen Wiederaufbau rückte eine Zukunft ohne Gewalt und Krieg in weite Ferne – mit verheerenden Folgen für die Sicherheit der Region und Europas.

In Tunesien gelang es zwar, nach der erfolgreichen Revolution im Rahmen des «arabischen Frühlings» das Land einigermassen zu demokratisieren und eine vorbildliche Verfassung zu verabschieden. Beim Wiederaufbau des Landes kam es aber erneut zu massiven Versäumnissen. Es fehlt der umfassende «Marshallplan», der die prekäre Demokratie stabilisieren, die von den alten Seilschaften beherrschte Wirtschaft reformieren und der überwiegend jugendlichen Bevölkerung eine echte soziale und wirtschaftliche Perspektive hätte bieten können.

Die Schweiz pflegt seit Jahrzehnten enge Verbindungen zu Tunesien und kann sich dank der französischen Sprache mit der grossen Mehrheit der Bevölkerung verständigen – alles ausgezeichnete Voraussetzungen, um weit mehr für den Wiederaufbau zu tun als bisher. Leider blieb dieser auch friedens- und sicherheitspolitische entscheidende Schritt bisher viel zu klein.

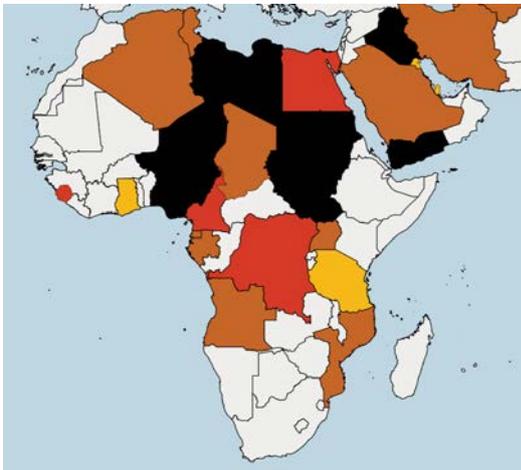
Umso wichtiger ist es, dass jetzt aus den Versäumnissen der Vergangenheit die richtigen Lehren gezogen und in zukünftigen Nachkonfliktgesellschaften die richtigen Massnahmen ergriffen werden – aktuell beispielsweise in Kolumbien.

## 7.2 Sicherheit durch nachhaltige Nutzung natürlicher Rohstoffe

Die SP fordert einen Aktionsplan mit nationalen und internationalen Massnahmen zur kurz- und langfristigen Konfliktprävention im Zusammenhang mit dem Abbau und Handel natürlicher Rohstoffe. Zentrale Bestandteile sind

- a) die Förderung von verbindlichen internationalen Transparenz-Standards und strengen Sorgfaltspflichten für Rohstoff-Firmen;
- b) die Förderung von mehr Ressourceneffizienz durch eine zirkuläre Energiewirtschaft einschliesslich erneuerbarer Energien;
- c) die Korruptionsbekämpfung in Herkunftsländern, im Rahmen internationaler Finanzmarkt- und Steuerregimes sowie auf Finanzplätzen inkl. der Schweiz.

Der Zugang zu natürlichen Rohstoffen und deren Erträge sind skandalös ungleich verteilt. Aus dieser Situation und dem damit verbundenen aktuellen Wettlauf um die strategisch wichtigen fossilen und mineralischen Rohstoffe, aber auch Holz und Wasser resultieren nicht nur Armut und Umweltzerstörung. Damit gehen zudem grosse Gefahren für politische und wirtschaftliche Stabilität und Frieden in den rohstoffreichen Ländern und Regionen einher.



The Oil Curse a Remedial Role for the Oil Industry. Sarah Peck, Sarah Chayes. Carnegie Endowment 2015

So stellt eine Studie der amerikanischen Carnegie-Stiftung hinsichtlich Stabilität und Frieden in ölproduzierenden Ländern Afrikas für 2015 fest, dass einige wenige Länder als «wirtschaftlich dysfunktional» (gelb), mehr als die Hälfte als «riskant» (orange), vier weitere als «unsicher» und drei als «konfliktiv mit direkten Verlusten für Ölfirmen» zu betrachten sind.

Transparency International geht in einer Studie davon aus, dass in 20 Jahren nicht weniger als 90 % der weltweiten Ölproduktion in Entwicklungsländern stattfinden wird, die oftmals instabil oder unsicher sind.

Auch zahlreiche Einzelstudien – etwa zu Öl und Mineralien in Afghanistan, dem Jadehandel in Myanmar, zur Ölproduktion in Syrien und dem Irak (teilweise als Finanzierungsquelle des IS-Terrors) oder zu Coltan, Gold, Wolfram und Zinn in der chronisch bürgerkriegsversehrten Demokratischen Republik Kongo – belegen die engen Zusammenhänge zwischen Rohstoff-Geschäft einerseits und Instabilität, Konflikt und Krieg andererseits.

Ausgeprägte sicherheitspolitische Risiken gehen von den mit dem Rohstoffsektor verbundenen Gewinnchancen und Finanzflüssen aus. Wie auch der Bundesrat in seinem Sicherheitspolitischen Bericht 2016 festhält, unterliegt der Rohstoffsektor in vielen rohstoffreichen Ländern (insbesondere die Ausbeutung und der Handel) «keiner effektiven Gesetzgebung und Kontrolle und kann damit zum zentralen Treiber staatlicher Korruption und organisierter Kriminalität werden. Dies kann damit insbesondere in fragilen Staaten auch Anlass und Finanzierungsquelle für bewaffnete Konflikte werden. Die Schweiz als Sitzstaat zahlreicher Rohstofffirmen und wichtiger Finanzplatz ist hier einem besonderen Risiko der Geldwäscherei von Seiten korrupter Akteure oder krimineller Organisationen ausgesetzt.»

Dieser korrekten Analyse fügt der Bundesrat an dieser Stelle aber keinerlei Handlungsempfehlungen an. Dabei trägt die Schweiz als ein weltweit führender Rohstoffhandelsplatz eine

besondere Verantwortung und ihre Politik hat das Potential für eine weit überproportionale weltweite Hebelwirkung.

Den Weg weisen jedoch andere: regierungsunabhängige Organisationen, verschiedene UN-Organisationen, die OECD sowie Regierungen westlicher Länder. So haben die USA oder die EU Strategien entwickelt und bindende Massnahmen zur lang- und kurzfristigen Konfliktprävention und -minderung erlassen und die OECD Empfehlungen zuhanden von Unternehmungen für eine Achtung von Menschenrechten und einen konfliktfreien Mineralien-Abbau. Einen Meilenstein stellt die Konfliktmineralien-Verordnung der EU dar, die ab 2021 die Einfuhr von Konfliktmineralien (Zinn, Wolfram, Tantal, Gold) in die EU und deren Verwendung verbietet sowie die nachhaltige Entwicklung in Herkunftsregionen fördern soll.

Bei Konfliktmineralien geht es um Massnahmen zur Offenlegung der wirtschaftlichen Berechtigungen an den Rohstoff-Unternehmen und deren Sorgfaltspflichten hinsichtlich Menschenrechten und natürlichen Lebensgrundlagen entlang der ganzen Wertschöpfungskette. Zudem sind die lokale Bevölkerung und deren Organisationen konsequent und fair an Abbau-Prozessen und Erträgen zu beteiligen. Allfällig Geschädigten ist der Zugang zur Justiz, nötigenfalls im Sitzland international tätiger Rohstoff-Firmen, zu ermöglichen.

Die Verantwortung der Schweiz und die mit dem «Rohstoff-Fluch» verbundenen sicherheitspolitischen Herausforderungen hat der Bundesrat in verschiedenen Berichten und internationalen Stellungnahmen anerkannt. So hat sich der Bundesrat am Londoner Anti-Korruption-Gipfel vom Mai 2016 bereit erklärt, an international abgestimmten Prozessen zur Schaffung von mehr Transparenz im Rohstoffhandel mitzutun. Die SP erwartet, dass den Versprechen nun auch konkrete Taten folgen – in der nationalen Gesetzgebung wie auch auf internationaler Ebene. Zentrale Elemente sind:

- a) die Förderung von verbindlichen internationalen Berichterstattungs-Standards zu finanziellen und nicht-finanziellen Aspekten sowie strengen Sorgfaltspflichten für Rohstoff-Firmen beim Abbau und Handel, sei dies im innerstaatlichen Rechtsrahmen oder mittels Lancierung eigener oder der Unterstützung bestehender internationaler Anstrengungen und Initiativen, in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und anderen Sitzstaaten von Rohstoff-Firmen;
- b) die Förderung einer zirkulären Energiewirtschaft einschliesslich erneuerbarer Energiequellen zur nachhaltigen, konfliktarmen Nutzung begrenzter, knapper Ressourcen und zur Transformation der fossil-gestützten Weltwirtschaft;
- c) die Korruptionsbekämpfung im Rohstoffsektor sowohl in Herkunftsländern, im Rahmen der internationalen Steuer- und Finanzmarkt-Regimes als auch in Zielländern illegaler und unlauterer Finanzflüsse einschliesslich der Schweiz.

### 7.3 Sicherheit durch Stopp von unlauteren und illegalen Finanzflüssen

Die SP fordert einen national und international ausgerichteten Nationalen Aktionsplan, um den milliardenschweren unlauteren und illegalen Finanzflüssen (*«illicit financial flows»*) in die Schweiz und global den Riegel zu schieben. Wie auch der Sicherheitspolitische Bericht 2016 betont, werden bewaffnete Konflikte in fragilen Staaten von Kriegswirtschaften genährt, die eng mit organisierter Kriminalität, Korruption und Terrorismus verknüpft sind. Damit gefährden diese Finanzflüsse potentiell die Integrität des Schweizer Finanzplatzes, dessen Reputation und der staatlichen Institutionen der Schweiz. Dem Kampf gegen diese Finanzflüsse kommt eine wichtige sicherheitspolitische Bedeutung zu, die endlich auch vom Bundesrat, den zuständigen Aufsichtsbehörden und – letztlich im eigenen Interesse – vom Finanz- und Rohstoffhandelsplatz Schweiz als solche anerkannt werden muss.

Das UNO-Welt-Institut für wirtschaftliche Entwicklungsforschung schätzt die unlauteren und unrechtmässigen Finanzflüsse aus Entwicklungsländern auf jährlich rund 500 Milliarden Dollar, also drei Mal mehr, als die öffentliche Entwicklungshilfe ausmacht. Vom illegalen Mittelabfluss sind am stärksten die am wenigsten entwickelten Länder sowie solche mit tiefen mittleren Einkommen aus Subsahara-Afrika, Lateinamerika, Karibik und Südasien betroffen.

Die Schweiz hat sich im Rahmen der UNO Addis Abeba Aktions-Agenda 2015 in Ziffer 23 verpflichtet: «Wir werden keine Mühen scheuen, um die unrechtmässigen Finanzflüsse bis 2030 wesentlich zu reduzieren, mit dem Ziel, sie ganz zum Versiegen zu bringen. Dazu werden insbesondere der Steuerbetrug und die Korruption bekämpft, indem nationale Regelungen verstärkt werden und die internationale Zusammenarbeit intensiviert wird.» Neben Steuerfragen und Korruption geht es um kriminelle Gelder aus dem illegalen Waffengeschäft, dem Drogenschmuggel, Menschenhandel, Erpressungen und Cyber-Kriminalität.

Geschehen ist neben rhetorischen Bekenntnissen freilich nichts. Zwar bestätigt der Bundesrat in seinem Bericht «Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern» im Oktober 2016 das gewaltige Ausmass der Problematik. Obschon das SP-Postulat den Bundesrat dazu beauftragt hätte, geht der Bericht mit keinem Satz auf die Frage ein, «inwiefern der Finanzplatz Schweiz und die Schweiz als Sitzstaat weltweit tätiger Handelsfirmen in die Problematik unlauterer und unrechtmässiger Finanzflüsse aus Entwicklungsländern involviert ist». Der Bericht legt allein eine Leistungsschau vor und enthält nicht eine einzige Empfehlung für zusätzliche Massnahmen. Völlig ausgeblendet wird auch das damit verbundene Reputationsrisiko.

Dabei hat die internationale Debatte zum Thema längst die internationalen Organisationen erreicht. Neben der OECD fordern auch die Weltbank und der UNO-Menschenrechtsrat, die verheerenden unlauteren und unrechtmässigen Finanzflüsse aktiv zu bekämpfen. Auch die internationale Zivilgesellschaft und die wissenschaftliche Forschung sind intensiv an der Arbeit. Nur der schweizerische Bundesrat vermag im erwähnten Bericht keinen zusätzlichen Handlungsbedarf zu erkennen.

Damit knickt der Bundesrat vor falsch verstandenen, weil allein kurzfristigen Interessen der Banken, Treuhänder und Anwaltsindustrie der Schweiz ein, die – wie auch die Panama-Papers aufzeigten – in der globalen Organisation unlauterer und unrechtmässiger Finanzflüsse über Offshore-Standorte und grösstmöglicher Intransparenz eine führende Rolle spielen. Dies birgt bedeutende Sicherheitsrisiken, wie vor dem Sicherheitspolitischen Bericht 2016 bereits der Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) vom Juni 2015 festhielt.

Umso dringender ist ein umfassender Nationaler Aktionsplan, um den milliardenschweren unlauteren und unrechtmässigen Finanzflüssen («illicit financial flows») den Riegel zu schieben. Die Sicherheitsrisiken greifen inzwischen gar auf angesehene Institutionen wie den Europarat und das Schweizer Rechtssystem über. Dass es Aserbaidschan gelang, durch Bestechung die Verabschiedung eines Menschenrechts-Berichts durch die parlamentarische Versammlung des Europarates zu verhindern, ist ein Alarmzeichen, das ernst genommen werden muss.

Bereits gibt es erste Anzeichen, dass auch in der Schweiz die Unabhängigkeit von Parlament und Justiz betroffen sein könnten. Immerhin fand es ein freisinniger Nationalrat, der in seiner Rechtskanzlei Mandate von zutiefst korrupten Potentaten bearbeitet, nicht für nötig, bei der Beratung des Potentaten-Gelder-Gesetzes in den Ausstand zu treten. Auch sind Verdachtsfälle aufgetreten, dass geheime Informationen aus den Justizbehörden in das organisierte Verbrechen abgeflossen sein könnten. Letztlich geht es deshalb auch um den Schutz des Rechtsstaates in der Schweiz.

Die Wechselwirkungen von unlauteren und unrechtmässigen Finanzflüssen mit Fragen der guten Regierungsführung, des Rechtsstaates und der Sicherheit sind derart intensiv und gleichzeitig hoch komplex, dass vertiefte Analysen dringend gefordert sind. Diese sollen in einen mehrdimensionalen Nationaler Aktionsplan mit klar definierten Umsetzungsschritten und zeitlichen Vorgaben münden.

#### **7.4 Frieden durch Gendering Security – keine Sicherheit ohne Frauen**

Die zentrale Rolle der Frauen in der Friedensförderung und Stärkung der menschlichen Sicherheit wird immer noch massiv unterschätzt. Es braucht ausgehend vom Nationalen Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit verstärkte Anstrengungen für die «Gendering Security». Dies ist nicht nur, aber ganz wesentlich, eine Bildungs- und Sensibilisierungsaufgabe.

Krieg und Frieden werden von der Politik nach wie vor fast ausschliesslich als Männerthemen behandelt. Dabei ist inzwischen vielfach erwiesen, dass eine effektive Teilnahme der Frauen an Friedensprozessen deren Nachhaltigkeit begünstigt. Kriegsgewalt betrifft beide Geschlechter, aber sie betrifft sie nicht auf gleiche Weise und nicht in gleichem Mass. Deshalb muss eine umfassende Anstrengung zur Lösung und Aufarbeitung von Krisen und bewaffneten Konflikten Genderaspekte einbeziehen. Gerade in traditionellen Gesellschaften, die oft in Konfliktregionen anzutreffen sind, ist es für den Erfolg der Friedensarbeit entscheidend, die Frauen für die Anliegen der Menschenrechte und Gewaltfreiheit zu gewinnen, denn es sind meist die Frauen, die weit besseren Zugang zu den Werten und Dynamiken der Gesellschaft besitzen als die Männer.

Diese Grundsätze bilden den Kern der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit und des Nationalen Aktionsplans der Schweiz zu dessen Umsetzung. Bei der 2016 beschlossenen Weiterführung kamen als neuer Fokus die Rolle der Frauen und die Relevanz von Genderaspekten für die Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE) hinzu. Dieses Thema hat, unterstützt von den Teilnehmenden der Genfer Konferenz zur Verhütung von gewalttätigem Extremismus im April 2016, auch Eingang in die Diskussionen im UNO-Sicherheitsrat gefunden.

Für die SP ist zentral, dass der Nationale Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit nicht zum Papiertiger verkommt, sondern mit ausreichend personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet tatsächlich

in einem partizipativen Prozess mit der Zivilgesellschaft konsequent zum Tragen kommt. Beim Nationalen Aktionsplan 1325 geht es nicht um eines von vielen Programmen, das unverbunden mit den übrigen Aktivitäten für Frieden und Sicherheit steht. Vielmehr muss der Genderaspekt als Querschnittsaufgabe in sämtlichen Programmen zur Förderung der menschlichen Sicherheit und einer nachhaltigen Entwicklung eine prioritäre Rolle spielen.

«Gendering Security» ist auch im Sicherheitssystem der Schweiz angesagt. Andere Länder wie Norwegen und Schweden sind der Schweiz hier weit voraus. Die Studiengruppe Dienstpflichtsystem des Bundesrates sprach sich deshalb 2016 für das «Norweger Modell» aus. Die rechtsbürgerlich dominierten parlamentarischen Kommissionen wollten davon aber nichts wissen. Das «Norweger Modell» ist ein Wehrpflichtmodell, das sich ganz am Bedarf orientiert. Männer und Frauen sind gleichgestellt und der Armeebestand wird radikal gesenkt, indem nur noch etwa 10 % eines Jahrgangs ausgehoben werden. Durch die Schaffung eines freiwilligen Zivildienstes sollte auch Frauen die Leistung eines Zivildienstes ermöglicht werden.

## 7.5 Frieden durch Vergangenheitsaufarbeitung

Die SP unterstützt die Arbeit der Schweiz auf dem Gebiete der Vergangenheitsaufarbeitung, Transitionsjustiz, Versöhnungsarbeit und Prävention von Gräueltaten.

Besondere Herausforderungen, aber auch Chancen bieten sich für den langfristigen Schutz der menschlichen Sicherheit und die Friedensförderung in der Nachkonfliktbearbeitung. Die Schweiz hat auf internationaler Ebene zu einem differenzierten Instrumentarium beigetragen, um von Gewalt und Krieg gezeichneten Gesellschaften nach Beendigung des Konflikts beim Übergang in eine friedliche Zukunft zu unterstützen.

In Nachkonfliktgesellschaften besteht ein enger Zusammenhang zwischen Vergangenheitsaufarbeitung und Prävention von Gräueltaten. Die Schweiz bietet Unterstützung für Länder, die einen Konflikt oder ein autoritäres Regime überwunden haben und sich den Folgen massiver Menschenrechtsverletzungen und schwerer Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht stellen müssen. Eine erfolgreiche Konflikttransformation umfasst vier Dimensionen:

1. Das Recht, die Wahrheit zu erfahren: Wahrheitskommission, Untersuchungskommission, Dokumentation, Archivsicherung, Exhumierung und Identifizierung von Opfern.
2. Das Recht auf Gerechtigkeit: Individuelle strafrechtliche Verfolgung, internationale Strafgerichtshöfe, heimische und „hybride“ Gerichtshöfe, Zeugenschutz, Prozessbeobachtung.
3. Einen Rückfall ausschliessen: Abrüstung, Demobilisierung, Reintegration, institutionelle Reformen, demokratische Kontrolle über Sicherheitsbehörden, Überprüfbarkeit.
4. Recht auf Wiedergutmachung: Entschädigung, Rückgabe von enteignetem Eigentum, anerkannte Stätten der Erinnerung, Erneuerung der Schulbücher, Bildungsarbeit

Dabei geht es oftmals um politisch sehr schwierige Entscheide. Eine Verhandlungslösung zur Beendigung eines Konfliktes ist oft nur zu haben, wenn den führenden Akteuren zumindest teilweise Freiheit vor Strafverfolgung gewährt wird. Dem steht der berechtigte Anspruch der Opfer von Gewalttaten gegenüber, dass die Kultur der Straffreiheit endlich ein Ende hat und die Schuldigen zur Verantwortung gezogen werden. Für die SP ist klar, dass dieser Anspruch stärker als bisher gewichtet werden muss, denn nur mit der Ahndung von Kriegsverbrechen und öffentlichen Aufarbeitung der oftmals traumatischen Geschehnisse kann eine nachhaltige Friedenslösung gefunden werden.

## 8. Mittel und Wege zur Umsetzung

---

### 8.1 Sicherheit durch die weltweite Umverteilung der Ressourcen

#### 8.1.1 Prävention ist humaner und kostengünstiger als Krieg und Gewalt

Das Ziel von Frieden und menschlicher Sicherheit erfordert eine neue Priorität: Prävention. Eine kohärente und mit ausreichend Mitteln ausgestattete Politik zur Verhütung von Krieg und Konflikt ist um ein Vielfaches erfolgversprechender und kostengünstiger als das Führen von Krieg oder der Versuch, mit militärischen Mitteln bewaffnete Konflikte einzudämmen.

UNO-Generalsekretär António Guterres machte bereits in seiner ersten Rede vor dem UNO-Sicherheitsrat klar: Neue, verstärkte Anstrengungen zur Schaffung und Stärkung des Friedens durch Prävention, Konfliktlösung, Friedensförderung und eine nachhaltige Entwicklung müssen Priorität erhalten. «Wir stecken viel zu viel Zeit und Ressourcen in die Beantwortung von Krisen, statt alles zu unternehmen, diesen vorzubeugen. Die Menschen zahlen für diese falsche Priorität einen sehr hohen Preis. Wir brauchen einen neuen Zugang.»

Nicht die grösstmögliche Bereitstellung militärischer Mittel, sondern massive Investitionen in die Friedensentwicklung sind laut Guterres gefordert, um der Gewalt ein Ende zu bereiten und Kriege überwinden. Umso dringlicher beklagt Guterres die falschen Prioritäten durch die allermeisten Staaten, wenn es um die Verteilung knapper finanzieller und personeller Ressourcen geht. Frieden und Sicherheit sind nicht das Ergebnis grösstmöglicher Aufrüstungsanstrengungen, sondern im Gegenteil zutiefst vom Erfolg präventiver Massnahmen im Bereich der Friedensförderung, Konfliktbewältigung, nachhaltigen Entwicklung, der Umverteilung der Ressourcen und der Rüstungskontrolle und Abrüstung abhängig.

Guterres knüpft damit an den Bericht einer Expertenkommission von 2015 und die Resolution 2282 des UNO-Sicherheitsrates von 2016 zur Überprüfung der Architektur für die Friedensentwicklung (*Peacebuilding*) an. Unter Friedensentwicklung versteht die UNO die Gesamtheit aller konfliktbewältigenden politischen, wirtschaftlichen, sozialen und militärischen Massnahmen zum Aufbau und zur Konsolidierung von friedlichen, demokratischen Strukturen.

Als zentralen Mangel stellt die UNO darin erstens fest, dass nach wie vor zahlreiche UNO-Mitgliedstaaten die Friedensentwicklung als eine beiläufige Angelegenheit betrachten und diese deshalb mit ungenügendem Gewicht und ungenügenden Ressourcen ausstatten.

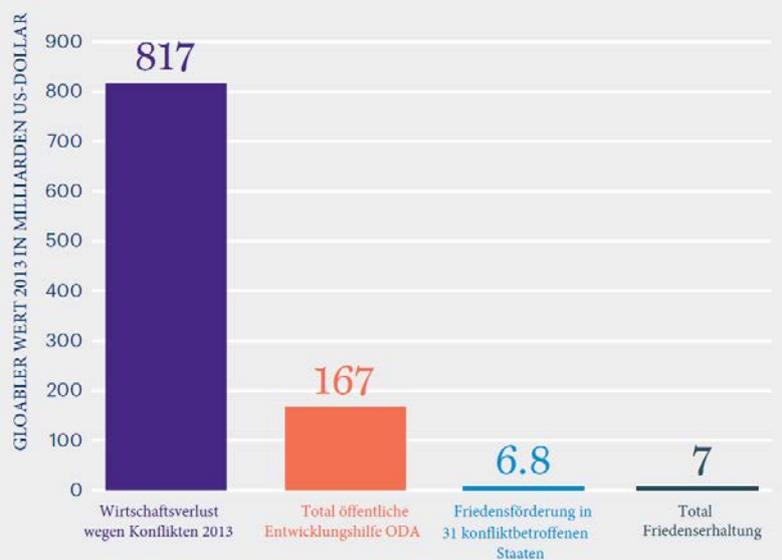
Als zweiten zentralen Mangel identifiziert die UNO die hohe institutionelle Zersplitterung. Zu viele Akteure und Institutionen arbeiten allzu wenig koordiniert am Ziel, Gewalt zu vermindern und den Frieden zu fördern. Aufgrund dieser institutionellen Zersplitterung wird die Wirksamkeit der Massnahmen geschwächt. Dies wäre jedoch entscheidend, damit nicht durch das erneute Aufflammen kriegerischer Auseinandersetzungen der Erfolg anderer Anstrengungen – etwa auf dem Gebiete der Entwicklung oder der Umwelt – wieder zunichte gemacht werden. Ein Beispiel bildet Ruanda, wo vierzig Jahre gewaltige Anstrengungen der Entwicklungszusammenarbeit – auch der Schweiz! – 1994 in einer Gewaltorgie von bloss 100 Tagen zerstört und rund 1 Million Menschen umgebracht wurde. Erfolgreicher handelte die Schweiz in Nepal, wo die Entwicklungszusammenarbeit frühzeitig konsequent auf konflikt sensitiv umgestellt und intern benachteiligte Bevölkerungsgruppen gezielt gefördert wurden. Für die UNO ist klar: Nachhaltige Friedensförderung (*«sustaining peace»*) muss einen prioritären Stellenwert erhalten und die Wirksamkeit der Friedensentwicklung muss durch einen entsprechenden finanziellen, personellen und institutionellen Mitteleinsatz messbar erhöht werden.

## 8.1.2 Friedensentwicklung ist 16 Mal kostengünstiger als Zuschauen

Die Studien des Instituts für Wirtschaft und Frieden (*Institute for Economics & Peace*) über die Messbarkeit der Wirksamkeit von Massnahmen zur Friedensentwicklung müssen vertieft und zum Massstab der finanzpolitischen Prioritätensetzung gemacht werden.

Bereits ein oberflächlicher Blick auf die weltweite Verteilung des finanziellen Mitteleinsatzes bestätigt die vom UNO-Generalsekretär beklagte erschreckende Fehlverteilung des Mitteleinsatzes. Während inzwischen weltweit rund 1 686 Milliarden Dollar für das Militär aufgewendet werden (gemäss SIPRI per 2016), fliesst bloss ein Zehntel dieses Betrages in die klassische öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA, 167 Milliarden Dollar).

Der weltweite wirtschaftliche Verlust aufgrund von Kriminalität, interpersonaler Gewalt und Konflikt einerseits gegenüber dem Total der öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit (ODA) und für Friedensförderung in Milliarden Dollar, 2013.



Quelle: Institute for Economics & Peace, Measuring Peacebuilding Cost-Effectiveness, 2016.

Wie Studien des Instituts für Wirtschaft und Frieden (*Institute for Economics & Peace*) zeigen, fliessen von diesen Mitteln der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit aber bloss 6,8 Milliarden oder 4% in die Friedensentwicklung in den 31 am stärksten von Konflikten betroffenen Staaten. Weitere 7 Milliarden gehen in die Friedenserhaltung (*peace keeping*). Diese Mittelverteilung ist völlig schief. Bei der Berechnung des Aufwandes für die Friedensentwicklung stützt sich das Institut dabei auf die Definitionen, die oben in Kapitel 5 dargestellt worden sind, d.

h. es zählt alle Massnahmen mit, die vor, während und nach einem Konflikt ergriffen werden, um gezielt Gewalt zu vermindern und den Frieden zu entwickeln, namentlich (1) Schutz der Menschen vor Gewalt und Stärkung der menschlichen Sicherheit, (2) die Einrichtung inklusiver politischer Prozesse und (3) die Gewährleistung der staatlichen Grundfunktionen.

Nicht unmittelbar zur Friedensentwicklung werden dabei Massnahmen zur Grundversorgung und zur Wiederbelebung der Wirtschaft gezählt, so wichtig sie für die betroffenen Menschen auch sein mögen. Solche Massnahmen gelten als Teil der klassischen Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung, die in einem weiteren Sinne zur Beseitigung der strukturellen Ursachen von Krieg und Gewalt beitragen.

Für die SP ist klar: Weitermachen wie bisher geht nicht, namentlich auch nicht in der internationalen Zusammenarbeit. Der menschlichen Sicherheit durch Friedensentwicklung muss weit mehr Beachtung geschenkt werden als bisher. Wer Armutsbekämpfung darauf reduziert, Brunnen zu bauen und dörfliche Landwirtschaft zu fördern und dabei die Konflikthaftigkeit des Umfeldes ausblendet, wird nichts erreichen. Das haben die erschütternden Erfahrungen von 1994 in Ruanda, ab 2001 in Nepal und seit 2012 in Mali beispielhaft gezeigt.

### **8.1.3 Es braucht eine weltweite Kampagne für eine neue Friedensdividende**

Es braucht eine weltweite Kampagne von Behörden und der Zivilgesellschaft für eine neue Friedensdividende. Die globalen Militärausgaben haben ein unerträgliches Mass erreicht. So fehlen die Mittel für die Verwirklichung der Ziele der Agenda 2030, was weit mehr Frieden, Sicherheit und Freiheit verspricht als ein neuer Rüstungswettlauf.

Die weltweiten Militärausgaben haben 2016 mit rund 1 686 Milliarden Dollar einen neuen Höhepunkt erreicht. Dieser Betrag entspricht mehr als dem Zehnfachen dessen, was die Weltgemeinschaft an öffentlicher Entwicklungshilfe leistet (2016: 167 Milliarden Dollar). Während die Staatengemeinschaft nach dem Ende des Kalten Krieges von einer gewaltigen Friedensdividende profitierte und die weltweiten Militärausgaben Mitte der 1990er Jahre auf rund 1 000 Milliarden Dollar zurückgingen, verharren sie seit 2010 auf hohem Niveau.

Zwar gingen die Militärausgaben der USA seit 2007 um fast 5 % zurück. Dennoch sind die USA immer noch für 36 % der globalen Militärausgaben verantwortlich – vor zehn Jahren aber noch für rund 50 %. Der Rückgang war Folge, dass die USA in Irak und Afghanistan das Vietnam-Trauma wiederholt haben: Selbst die mit grossem Abstand weltweit grösste Militärmacht kann allein auf militärischer Ebene nichts erreichen. Vielmehr endeten die fehlgeleiteten Militärinterventionen in Irak und Afghanistan in einem gewaltigen Misserfolg. Statt die behaupteten Ziele zu verwirklichen, lösten sie gewaltige Folgeprobleme aus.

Genau dieses Beispiel macht deutlich, dass ein Zuwachs an Militärausgaben vielfach nicht mit einem Zuwachs an Sicherheit verbunden ist und nicht einmal an einem Zuwachs an der Fähigkeit zur Machtprojektion. Wer wirksam auf die Weltordnung Einfluss nehmen will, braucht weit mehr als grösstmögliche Militärmacht. Vielmehr sind zivilisatorische Ausstrahlungskraft, politische Attraktivität, weltweite wirtschaftliche Vernetzung und eine hohe Glaubwürdigkeit in Fragen der Menschenrechte und der Friedensförderung («*soft power*») weit entscheidender.

Wer eine attraktive Weltordnung erreichen will, wie sie in der UNO Agenda 2030 umschrieben ist, ist deshalb gut beraten, seine Militärausgaben zu senken und die eingesparten Mittel in die erfolgreiche Umsetzung der Nachhaltigkeitsentwicklungsziele SDG zu investieren.

### **8.1.4 Für Rüstungskooperation in Europa und ein Exportverbot ausserhalb Europas**

Eine bedeutende Friedensdividende lässt sich auch durch den Abbau von falschen Autarkievorstellungen erzielen. Die SP fordert, die Rüstungskooperation mit ausgewählten, der Schweiz besonders nahestehenden EU-Staaten auszubauen und im Gegenzug den Export von Rüstungsgütern an aussereuropäische Staaten zu unterbinden.

Hinsichtlich Rüstungsausgaben und Waffenausfuhren belegen die EU-Staaten miteinander weltweit den zweiten Platz. Weil jeder Mitgliedstaat auf nationalen Rüstungsprogrammen beharrt, besteht zwischen beiden Grössen ein enger Zusammenhang. Statt durch gemeinsame Beschaffungsprogramme die Kosten für die Steuerpflichtigen stark zu senken, erzeugt die national strukturierte Rüstungsindustrie einen enormen Exportdruck. Das Argument: Die Waffenausfuhren sollen zur Deckung der enormen Entwicklungskosten beitragen.

Die SP fordert den Bundesrat auf, mit der EU nach Wegen zu suchen, um die Aufwendungen für die Rüstung durch europaweite Kooperationen deutlich zu senken und im Gegenzug auf den friedenspolitisch schädlichen Export von Rüstungsgütern ausserhalb Europas zu verzichten. Als erster Schritt soll die Schweiz mit ihr besonders nahe stehenden EU-Mitgliedstaaten die Rüstungskooperation intensivieren und ab sofort den Rüstungsexport an Länder ausserhalb Europas stoppen (siehe dazu auch 8.5.4).

## 8.2 Sicherheit durch die Umverteilung der Ressourcen in der Schweiz

### 8.2.1 IZA in fragilen Kontexten ist kostspieliger als traditionelle IZA

Die Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit (IZA) sieht vor, dass sich in der Periode 2017–2020 die Hälfte aller Anstrengungen auf fragile Kontexte beziehen. Die SP erwartet, dass dieses Ziel sicher erreicht und wenn irgend möglich übertroffen wird. Weil die IZA in fragilen Kontexten aufgrund des höheren Personalaufwandes weit kostenintensiver ist als traditionelle Entwicklungszusammenarbeit, erfordert dies die deutliche Erhöhung des bisherigen Mitteleinsatzes.

Die Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit (IZA) von 2016 beantragte für die Periode 2017–2020 insgesamt 11 Milliarden Franken, die auf vier Rahmenkredite aufgeteilt sind:

Die Rahmenkredite im Überblick	Mittel in Mio CHF
<b>1 a) Humanitäre Hilfe (DEZA)</b>	<b>2 060</b>
<b>b) Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (DEZA)</b>	<b>6 635</b>
- davon bilateral	3 870
- davon multilateral	2 765
<b>2 Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (SECO)</b>	<b>1 140</b>
<b>3 Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (DEZA 704 Mio. CHF, SECO 336 Mio. CHF)</b>	<b>1 040</b>
<b>4 Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (AMS)</b>	<b>230</b>

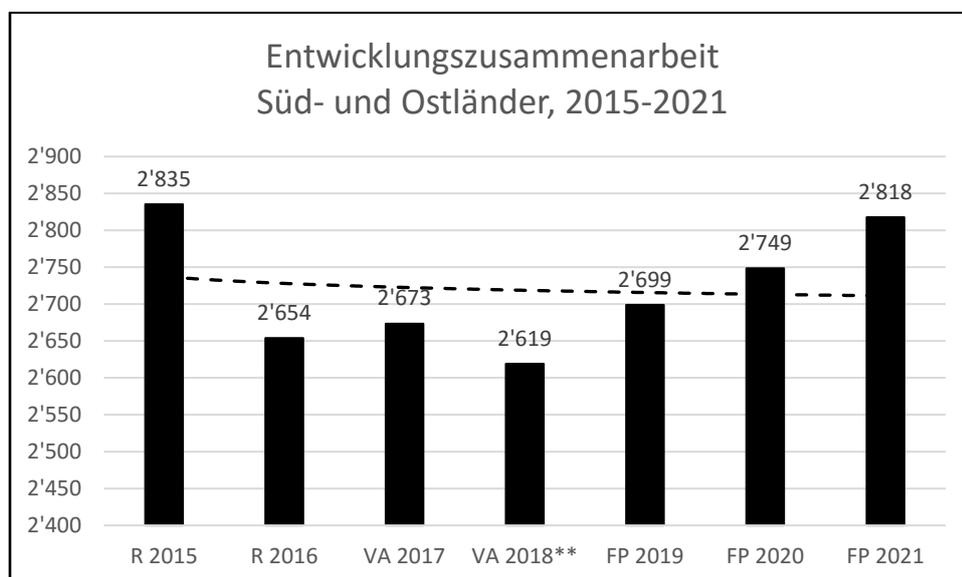
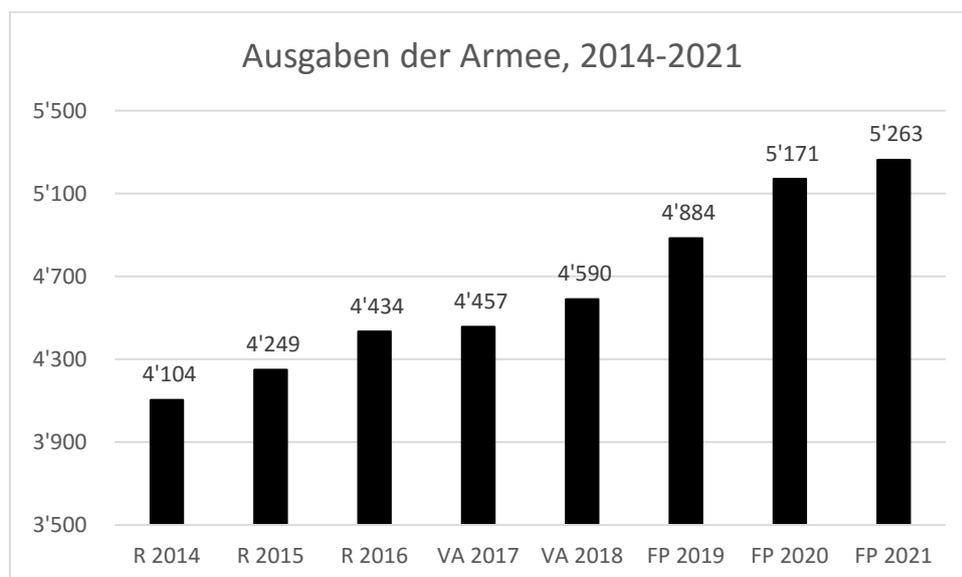
Der Bundesrat kündigte darin ausdrücklich eine Neuorientierung der IZA an. Diese solle weit mehr als in der Vergangenheit zur Prävention und Bewältigung von Krisen und Katastrophen beitragen und der Fragilität sowie Förderung der Konflikttransformation vermehrt Rechnung tragen. In Zukunft werde sich deshalb mindestens die Hälfte aller Anstrengungen der schweizerischen Internationalen Zusammenarbeit auf fragile Kontexte beziehen.

Die SP hat diese Neuausrichtung ausdrücklich unterstützt und erwartet, dass dieses Ziel mindestens erreicht, nach Möglichkeit aber übertroffen wird. Das Konzept der Prävention, Konflikttransformation und Neuausrichtung an fragilen Kontexten geht nicht ohne umfassende finanzielle, personelle, institutionelle und kommunikative Aufwertung dieses Aspekts und erfordert namentlich auch eine weitere Vertiefung der konzeptionellen Grundlagen und Ausbildung der damit befassten Stellen und Fachleute.

Während auf der Hand liegt, dass sich die Humanitäre Hilfe sowie die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit überwiegend auf fragile Kontexte beziehen, ist dieser Aspekt bei der technischen Zusammenarbeit, den wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen und der Transitionszusammenarbeit weniger offensichtlich. Die Langfristigkeit des Engagements, die strukturelle Unterstützung (das Angehen von Konfliktursachen), die Krisenresistenz, die Menschenrechte und die Stärkung staatlicher Institutionen gehören freilich seit längerem zu den Prinzipien der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Der Konflikt-Sensitivität und dem *Do-no-Harm*-Prinzip sollte noch konsequenter Beachtung geschenkt werden: alles, was getan wird, ist auf die Frage hin zu überprüfen, ob die Massnahme Konflikte verschärfen könnte oder nicht. Namentlich bei der Humanitären Hilfe bildet die konsequente Beachtung des *Do-no-Harm*-Prinzips oft eine grosse Herausforderung.

## 8.2.2 Sicherheit durch Umverteilung der finanziellen Ressourcen auch in der Schweiz

Die SP fordert eine massive Umverteilung der finanziellen Ressourcen. Die Ausgaben für die militärische Landesverteidigung müssen mindestens auf den Stand von 2015 zurückgeführt und die dadurch frei gesetzten Mittel auf die internationale Zusammenarbeit umverteilt werden. In der IZA tragen die investierten Finanzmittel weit mehr zur Sicherheit der Schweiz bei als in der Vorbereitung auf nach wie vor höchst unwahrscheinliche Angriffsszenarien. Das von der Schweiz aussenpolitisch vielfach versprochene Ziel, 0,7 % des Brutto-Nationaleinkommens (BNE) in die IZA zu investieren, muss endlich realistisch angepackt und finanziert werden. Dabei sollen allein noch tatsächliche Friedens- und Entwicklungsausgaben an die IZA anrechenbar sein und nicht auch noch Asylkosten im Inland, wie dies heute der Fall ist.



Staatsrechnungen 2015+2016; Voranschlag 2017+2018. Finanzplan 2019–2021 gemäss Bundesrat 23. August 2017 (2018 ohne Sonderfaktor SIFEM).

Die falsche Prioritätensetzung der schweizerischen Finanzpolitik erweist sich inzwischen als Haupthindernis, um schon nur das 0,5 %-Ziel zu erreichen. 2016 schloss die Staatsrechnung zwar einmal mehr mit einem Überschuss von 1,23 Milliarden Franken ab. Dennoch wurde die

Internationale Zusammenarbeit (IZA) allein gegenüber dem Vorjahr um über 300 Millionen Franken gekürzt. Diese Kürzungen machen ein Minus von –4,8 % auf 3,5 Milliarden Franken für die IZA insgesamt aus. Im gleichen Zeitraum stiegen die Ausgaben für die Landesverteidigung um 165 Millionen bzw. +3,7 % auf 4,6 Milliarden Franken an.

Diese Scherenbewegung ist ein Schlag ins Gesicht einer an den realen Herausforderungen orientierten Sicherheitspolitik. Die Sicherheit der Schweiz hängt fundamental von der Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft ab, eine erfolgreiche Konflikttransformation an den rund 20 wichtigsten Brennpunkten von der Ukraine über Syrien bis Jemen und Libyen zu erreichen und neuen krisenhaften Entwicklungen erfolgreich vorzubeugen. Für diese Aufgabe nützen Grossinvestitionen in Brückenpanzer, Mörser und zusätzliche Kampfflugzeuge nichts. Vielmehr braucht es massiv mehr Mittel für die Internationale Zusammenarbeit.

Seit dem Rechtsrutsch im Parlament geht die Entwicklung leider genau in die gegenläufige Richtung. Ungeachtet des hervorragenden Abschlusses 2016 verabschiedeten National- und Ständerat in der Frühjahrsession 2017 mit dem «Stabilisierungsprogramm 2017–2019» weitere massive Kürzungen in der IZA um über 200 Millionen Franken pro Jahr und schonten gleichzeitig im Finanzplan 2018–2019 die Landesverteidigung gänzlich.

Diese fast verzweifelten Ausgabensteigerungen für die Armee sind umso bizarrer, als es dem VBS in den letzten Jahren nie gelang, das vom Parlament bewilligte Geld auszugeben. Die so genannten Kreditreste machten allein 2013–2016 über 1,26 Milliarden Franken aus.

Auf mittlere Frist besteht das Ergebnis in sensationellen Ausgabensteigerungen allein für die Armee von 4,1 auf 5,26 Milliarden von 2014 bis 2021, während die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit Süd und Ost 2021 nicht einmal mehr den Stand von 2015 erreicht (siehe Grafiken). Der Bundesrat erhöht die Armeeausgaben damit stärker, als das Parlament 2011 mit der „5-Milliarden-Armee“ gefordert hat. Und der Bundesrat missachtet – diesmal nach unten – das 2008 in zwei Bundesbeschlüssen vorgegebene Ziel, 0,5 % des Brutto-Nationaleinkommens (BNE) für die Internationale Zusammenarbeit einzusetzen. Das sind die falschen Prioritäten und die SP fordert, dass mindestens 1 Milliarde Franken pro Jahr von der Landesverteidigung auf die Internationale Zusammenarbeit umverteilt wird.

Sollte sich die rechtsbürgerliche Mehrheit auch im Parlament durchsetzen und die IZA-Mittel tatsächlich im skizzierten Ausmass zusammenstreichen, so fordert die SP, die Kürzungen nicht linear umzusetzen, sondern – so schmerzhaft diese Vorstellung auch sein mag – von einer strategischen Vision leiten zu lassen, also im Zweifelsfall ganze Landesprogramme aufzugeben, statt den Strahl der ohnehin bereits sehr dünnen Brause weiter zu verfeinern.

### **8.2.3 Sicherheit durch Erschliessung neuer finanzieller Ressourcen**

Angesichts der in Zukunft stark wachsenden internationalen Verpflichtungen müssen für die IZA zusätzlich neue verursachergerechte Finanzierungsquellen erschlossen werden. Andernfalls droht unter dem Regime der Schuldenbremse ein ruinöser Verteilungskampf zwischen Klimaschutz, Migrationspolitik, Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit, die alle für die Sicherheit der Schweiz und den internationalen Frieden unverzichtbare Beiträge leisten.

Die Schuldenbremse bewirkt, dass für jeden Franken, der in eine neue Aufgabe fliesst, ein Franken bei einer bisherigen Aufgabe gekürzt werden muss. Dieser Mechanismus wirkt sich im Bereich der internationalen Zusammenarbeit zunehmend ruinös aus. Wenn die Schweiz beispielsweise der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank AIIB beiträgt und sich zu jährlichen Beiträgen von knapp 30 Millionen Franken verpflichtet, so müssen angesichts der insgesamt

sinkenden Mittel für die IZA anderswo 30 Millionen Franken gekürzt werden. Gekürzt werden seit längerem namentlich die Länderprogramme der Schweiz. Bereits 2013 hat die OECD die Schweiz in ihrem Prüfbericht aber gerügt, dass im internationalen Vergleich ein besonders geringer Anteil unserer IZA in länderbezogenen Programmen im Feld ankommt.

Ähnlich werden sich die neuen Verpflichtungen der Schweiz auswirken, die sie gestützt auf das Pariser Abkommen im Bereich des internationalen Klimaschutzes eingegangen ist. Weil sich die Schweiz auch ihre Ausgaben für das erste Aufenthaltsjahr von Asylsuchenden als öffentliche Entwicklungshilfe anrechnen lässt, folgen die Ausgaben für Länderprogramme zudem groteskerweise der Fieberkurve der jährlich stark schwankenden Asylzahlen. Die gängige Praxis, sich irgendwelche Ausgaben an das 0,5 %-Budget anrechnen zu lassen, muss endlich aufhören.

Um innerhalb des IZA-Budgets unerwünschten Verdrängungseffekten zu entgehen, führt kein Weg daran vorbei, über neue Finanzierungsquellen nachzudenken. Diese erfordern in der Schweiz in jedem Fall eine Verfassungsänderung. Namentlich im Bereich des internationalen Klimaschutzes sollten neue, verursachergerechte und zusätzliche Finanzierungsquellen erschlossen werden, damit diese im Bundeshaushalt nicht zu ausgabenseitigen Kompensationen führen, die bisher vorab im IZA-Budget vorgenommen wurden. Im Zentrum der Diskussion stehen drei Vorschläge:

1. Eine Finanztransaktionssteuer mit dem Ziel, die Klimapolitik und allgemein die Erreichung der in der UNO-Agenda 2030 umschriebenen Nachhaltigkeitsziele (SDG) zu finanzieren.
2. Eine Klimasteuer auf sämtlichen Treibhausgas-Emissionen. 20 Franken pro CO<sub>2</sub>-Äquivalent würden pro Jahr 1 Milliarde Einnahmen generieren.
3. Politisch schwierig, aber verursachergerecht sind Verkehrsabgaben (Kerosin, Benzin, Diesel usw.). Der Verkehr trägt zu einem Drittel zur negativen Klimabilanz bei.

#### **8.2.4 Sicherheit durch Umverteilung der personellen Ressourcen**

Die SP fordert die deutliche Umverteilung der personellen Ressourcen von der territorialen Landesverteidigung hin zur internationalen Friedensförderung. Als Sofortmassnahme sind die Armeebestände auf die politisch versprochenen 100 000 Angehörigen der Armee (AdA) zu senken, statt auf 140 000 AdA zu erhöhen. Zudem sind – ebenfalls politisch seit Jahren angekündigt – die in der Friedensförderung eingesetzten AdA von heute gut 250 auf 500 zu verdoppeln. Auch der Zivildienst soll endlich seine ihm zustehende Position in der Sicherheitspolitik erhalten und zudem verstärkt in der internationalen Friedensförderung eingesetzt werden. Gefordert ist auch ein deutlicher Ausbau der wissenschaftlichen Unterstützung der Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, des Expertenpools für zivile Friedensförderung sowie der in Friedensmissionen einsetzbaren Polizei-Fachkräfte.

Mit der 2016 beschlossenen Weiterentwicklung der Armee (WEA) ging das politische Versprechen einher, die Armee werde von 200 000 auf 100 000 Angehörige halbiert, indem auf die Reserve von 80 000 AdA verzichtet und die aktive Armee von 120 000 auf 100 000 AdA verkleinert wird. Nun reiben sich viele die Augen, weil mit der WEA die aktive Armee nicht verkleinert, sondern von gut 120 000 auf neu 140 000 AdA vergrössert wird! Der Trick besteht darin, dass die Armeeorganisation vom 18. März 2016 in Artikel 1 neu eine Bereitschaftsreserve von üppigen 40 % vorsieht, was zu dieser massiven Aufblähung der aktiven Armee führt. Diese Täuschung der Öffentlichkeit ist politisch unannehmbar und die Armee muss zumindest auf die versprochene Grösse von 100 000 AdA zurückgeführt werden.

Ebenfalls seit Jahren verspricht der Bundesrat, den Anteil der in der militärischen Friedensförderung eingesetzten Armeeeingehöri-gen von rund 250 auf neu 500 zu verdoppeln. Um dies

zu erreichen, muss die Friedensförderung endlich ein strukturbildendes Element der Armee werden. Zudem sind Einsätze zur Friedensförderung an die Erfüllung der Wehrpflicht anzurechnen. Heute setzt die Armee bloss 0,18 % ihrer personellen und 1,27 % ihrer finanziellen Mittel in der internationalen Friedensförderung ein. Dies steht im krassen Missverhältnis zu dem damit verbundenen Gewinn an internationaler Sicherheit.

Der Sicherheitspolitische Bericht 2010 anerkannte den Zivildienst erstmals als Instrument der Sicherheitspolitik. Die SP hat dies ausdrücklich begrüsst. Noch fällt es den verschiedenen Akteuren aber schwer, den Zivildienst als Partner anzuerkennen. Es geht nicht darum, den Zivildienst zu einer Ersteinsatzorganisation auszubauen. Im Falle einer Pandemie oder Asylanlage könnten aber innerhalb von 4 bis 6 Wochen mehrere Tausend ausgebildete und erfahrene Zivildienstleistende in mehrmonatigen Einsätzen Menschen betreuen und dadurch die Durchhaltefähigkeit der Gesamtheit der Leistungserbringer deutlich stärken. Auch die Angebote und die Ausbildung für Auslandseinsätze sollten deutlich ausgebaut werden: in der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der zivilen Friedensförderung.

Die Schweiz entsendet jedes Jahr rund 200 zivile Expertinnen und Experten sowie Polizeispezialistinnen und -spezialisten in internationale Organisationen, um den Frieden und die Menschenrechte zu fördern gemäss den geografischen und thematischen Prioritäten im Bereich der Menschlichen Sicherheit des EDA. Der Expertenpool für zivile Friedensförderung übernimmt ihre Ausbildung in der Schweiz und stärkt die Kapazitäten von Expertinnen und Experten in den Krisengebieten. Die SP fordert, diesen Pool deutlich auszubauen.

Eine besondere Anstrengung ist gefordert, um den Personalpool für Einsätze von Polizeiexpertinnen und -experten in Friedensoperationen internationaler Organisationen deutlich zu erhöhen und neben kantonalen Polizeikräften und Personal des Grenzwachtkorps auch Mitarbeitende der Militärischen Sicherheit für solche Einsätze auszubilden und zur Verfügung zu halten. Auf internationaler Ebene besteht ein Trend zur Verstärkung der polizeilichen Komponente. 2016 waren von den rund 100 000 Angehörigen in UNO-Einsätzen zur Friedensförderung über 13 000 Polizeikräfte. Die Schweiz hat Schwierigkeiten, für solche internationalen Einsätze ausreichend Polizeikräfte zu rekrutieren. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat in einer Vereinbarung von 2011 mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft für den Einsatz von Schweizer Polizeiexpertinnen und -experten in Friedensoperationen internationaler Organisationen wie der UNO, EU und OSZE ein Kontingent von mickrigen 20 Polizeikräften in Aussicht gestellt und seither nicht einmal diese äusserst bescheidene Verpflichtung eingehalten.

Auch im Bereich der Friedenswissenschaften muss deutlich mehr als bisher gemacht werden. Die Forschung, Lehre und Weiterbildung in Friedensförderung, Mediation, Stärkung der Menschenrechte und Konflikttransformation muss deutlich ausgeweitet und die Kenntnisse über konkrete Konflikte vertieft werden. Die Universitäten und die Forschungsinstitutionen weisen hier einen grossen Nachholbedarf auf. Ausbaubedarf besteht auch bei der Förderung von Swisspeace sowie des Kompetenzzentrums Friedensförderung KOFF. Dieses bildet in der Schweiz das wichtigste Netzwerk für Dialog, Beratung und Austausch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im Bereich der Friedensförderung. Auch die Unterstützung des Genfer Zentrums für Humanitären Dialog, das konkrete Mediationsarbeit im Feld leistet, und des Genfer Forschungsprogramms zu Kleinwaffen (*Small Arms Survey*) sind unverzichtbar.

## 8.3 Bündelung der Kräfte statt institutionelle Zersplitterung

### 8.3.1 Koordination und Zusammenarbeit statt institutionelle Zersplitterung

Die SP fordert, noch konsequenter als bisher die vorhandenen Instrumente für Friedensförderung und menschliche Sicherheit, humanitäre Hilfe, nachhaltige Entwicklung, Schutz der Zivilbevölkerung und Zivildienst auf gemeinsame strategische Ziele auszurichten und koordiniert einzusetzen.

Erhöht die Schweiz in einem stets sehr komplexen und mehrdimensionalen Umfeld von Fragilität, Krisen und Krieg ihre Präsenz, so kommt dem in den letzten Jahren erarbeiteten Grundsatz des Schweizer Engagements für die koordinierte Verwendung der Instrumente und deren kohärente Ausrichtung auf gemeinsame strategische Ziele grosse Bedeutung zu. Die Umsetzung dieser Kernvorgabe der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 erfolgt in Kooperationsstrategien, die auf einzelne Länder oder Regionen ausgerichtet sind und bezieht dort alle konkret engagierten Akteure der Schweizer Aussenpolitik ein. Kooperationsstrategien legen gemeinsame strategische Prioritäten fest, damit dank einem vernetzten Vorgehen grösstmögliche und widerspruchsfreie Wirkung erzielt werden kann.

Dieser «*Whole of Government*»-Ansatz (WoGA) ist als erstes am Horn von Afrika entwickelt worden. Er richtet dort die Arbeit von DEZA, Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS), Verteidigungsdepartement (VBS) und Staatssekretariat für Migration (SEM) auf die Umsetzung einer gemeinsam definierten Strategie aus. Für die SP ist wichtig, dass je nach Kontext auch weitere Aktivitäten der Politischen Direktion im EDA sowie solche des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) eingebunden werden. Die SP fordert, zudem auch die beiden einzigen zivilen Mittel des Bundes, das Grenzwachtkorps und den Zivildienst, weit stärker als bisher in die internationale Zusammenarbeit zur Förderung der menschlichen Sicherheit einzubeziehen.

Das Grenzwachtkorps unterstützt seit 2011 Griechenland, Italien, Bulgarien und Kroatien bei der Aufnahme von Flüchtlingen, in der Ausbildung und Ausrüstung und erstellt zusammen mit den Partnerstaaten Risiko- und Gefahrenanalysen. Rund 20 Mitarbeitende der Zollverwaltung leisten zudem im Auftrag des EDA sowie in Zusammenarbeit mit dem SIF auf dem Balkan und in Afrika Friedensförderungseinsätze, indem sie lokale Zollbehörden beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen unterstützen und Personal ausbilden. Weitere Einsätze zum Kapazitätsaufbau werden im Rahmen der Transitionszusammenarbeit in Staaten Osteuropas geleistet. Mit nur 55 Entsendungen und 1 637 geleisteten Einsatztagen (2016) stehen die Auslandseinsätze des Grenzwachtkorps und der Zollverwaltung im Dienst von Flüchtlingen, Rechtsstaatlichkeit, Frieden und Sicherheit freilich erst noch ganz am Anfang.

Etwas besser steht der Zivildienst da, der 2016 im Asylwesen 58 400 Einsatztage leistete, in der Entwicklungszusammenarbeit 32 000 und in der Katastrophen- und Nothilfe 1 100. Angesichts der bedeutenden Kapazitäten des Zivildienstes ist dies aber viel zu wenig, stehen doch täglich über 4 600 Zivis im Einsatz, die jedes Jahr über 1,7 Millionen Einsatztage leisten. Das ist sieben Mal mehr, als die Armee Einsätze für Unterstützungsleistungen erbringt (236 000 Dienstage). Die Armee konzentriert sich überwiegendst auf Ausbildung und dort – trotz klarem Verfassungs- und Gesetzesauftrag für Friedensförderung – fast nur auf Verteidigung. Auch der Zivildienst könnte freilich weit mehr leisten. DEZA und AMS sind deshalb aufgerufen, das grosse Potenzial des Zivildienstes vermehrt auch in ihre internationale Arbeit einzubinden. Mit der Auswahl von Einsatzbetrieben mit Sicherheits-Knowhow und Aufträgen ist dafür zu sorgen, dass Zivis auch in Krisengebieten eingesetzt werden können.

### **8.3.2 Sicherheit durch neue institutionelle Prioritätensetzungen**

Die SP fordert eine deutliche Erhöhung der institutionellen Kohärenz durch ein konsequentes Friedens- und Menschenrechts-Mainstreaming in der gesamten Bundesverwaltung und durch die Aufwertung der für Frieden und Menschenrechte zuständigen Behörden. Namentlich die Rolle der Abteilungen für menschliche Sicherheit AMS und für Sicherheitspolitik ASP im EDA sowie der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA müssen gegenüber dem EDA und dem Bundesrat aufgewertet werden. Zudem muss eine von der Verwaltung unabhängige Menschenrechtsinstitution aufgebaut und die Zivilgesellschaft mit gezielten Fördermassnahmen stärker als bisher in die Politik zur Friedensförderung, Rüstungskontrolle und Abrüstung, der Stärkung der Menschenrechte und der Konflikttransformation einbezogen werden.

Die Schweiz verfügt über fünf Staatssekretariate. Das älteste ist jenes im EDA. Später hat der Bundesrat zudem ein Staatssekretariat für Wirtschaft, für Bildung und Wissenschaft, für Migration und für internationale Finanzfragen geschaffen. Staatssekretariate haben sowohl auf internationaler Ebene als auch innerhalb der Verwaltung einen erhöhten Einfluss.

Genau dieses institutionelle Gewicht fehlt in der internationalen Entwicklungs-, Friedens- und Sicherheitspolitik und zur Stärkung der Menschenrechte. Während andere Staaten gute Erfahrungen mit eigenständigen staatlichen Entwicklungsagenturen machen, hat die Schweiz die Position der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA fortlaufend geschwächt. Dies beschnitt verwaltungsintern und international die Stimme jener, die global zuunterst stehen. Die SP fordert, dass sich das Staatssekretariat des EDA vermehrt die Positionen der DEZA zu eigen macht, damit diese Stimme gegenüber dem Staatssekretariat für Wirtschaft, dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen und anderen Verwaltungseinheiten auf Augenhöhe geltend gemacht werden kann.

Noch schwächer ist die Position der Abteilungen für menschliche Sicherheit AMS und für Sicherheitspolitik ASP, was den anspruchsvollen Anforderungen an die Friedensförderung, Abrüstung, internationale Sicherheit und Stärkung der Menschenrechte nicht gerecht wird. Die Schweizer Politik für Frieden und Sicherheit sowie Stärkung der Menschenrechte zeichnet sich durch ein hohes Mass an Inkohärenz aus. Es fehlen sowohl die formalisierten Verfahren als auch die wirksamen Instrumente, um das übrige staatliche Handeln auf seine Vereinbarkeit mit den Zielen der Friedensförderung, internationalen Sicherheit und Menschenrechte hin zu überprüfen. Die SP fordert deshalb ein gezieltes Mainstreaming des gesamten staatlichen Handelns auf dessen Vereinbarkeit mit den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik, die laut Artikel 54 der Bundesverfassung beitragen soll «zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen». Neben einer Stärkung der dafür zuständigen Stellen im EDA soll auch die Bundeskanzlei ihre gesetzlich vorgesehene Rolle als Wächterin über eine widerspruchsfreie Bundesratspolitik verstärkt wahrnehmen.

Aus institutioneller Sicht ist es in der Schweiz letztlich allein der Bundesrat, der für Kohärenz der Politik sorgen kann. Der Bundesrat arbeitet aber nur allzu oft als Verwalter und Verstärker der departementalen Anliegen, so widersprüchlich diese untereinander auch sein mögen. Es ist dringend gefordert, dass die institutionellen Voraussetzungen und Verfahren gestärkt werden, die für mehr Kohärenz in der Politik sorgen können. Die linke Hand darf nicht weiterhin unterlaufen, was die rechte Hand anstrebt.

## 8.4 Sicherheit durch Friedensarbeit vor Ort

### 8.4.1 Frieden und Sicherheit durch Schutz und Stärkung der Zivilgesellschaft

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Konfliktlösung und Friedensförderung ist oft ausschlaggebend. Umso mehr ist die Schweiz zusammen mit der internationalen Gemeinschaft gefordert, der weltweit zu beobachtenden Tendenz entgegenzuwirken, den Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft einzuschränken. Besonderen Schutz und Beistand brauchen zivilgesellschaftliche Organisationen im Kontext von Konflikt und Krieg. Dazu gehört die Aufrechterhaltung kostengünstiger und effizienter Bankbeziehungen, was immer weniger eine Selbstverständlichkeit darstellt. Gesetzlicher Handlungsbedarf besteht zudem darin, dass Zivildienstleistende neu auch in Krisenregionen Einsätze zur Friedensförderung und der Stärkung der Menschenrechte leisten können.

Handlungsspielräume für die Zivilgesellschaft sind unabdingbare Grundlagen für eine wirkungsvolle und nachhaltige Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, ja, für Demokratie überhaupt. Dazu gehören der Zugang zu Informationen, die freie Meinungsäusserung, die Partizipation an politischen Prozessen, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und der gewaltfreie Protest.

Zahlreiche Studien belegen, dass genau dieser Spielraum in den vergangenen Jahren weltweit schrumpft. Seit dem «arabischen Frühling», der das Potential der Zivilgesellschaft verdeutlichte, erliessen immer mehr Regierungen Gesetze, um staatskritische Dynamiken einzudämmen. Legitimiert durch den «Krieg gegen den Terror» werden Grundrechte massiv eingeschränkt, und zwar nicht allein südlich, sondern auch nördlich des Mittelmeers, wenn wir an das immer wieder verlängerte Notstandsregime in Frankreich oder den wachsenden Autoritarismus in Ungarn und Polen denken. Unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung oder angeblich nationaler Interessen erfahren vielerorts zivilgesellschaftliche und insbesondere Menschenrechtsorganisationen systematische Stigmatisierungen und Diffamierungen in der Öffentlichkeit, Drohungen sowie physische Gewalt bis hin zu Ermordungen.

Umso grössere Bedeutung kommt zivilgesellschaftlichen und staatlichen Initiativen zu, um – je nach Kontext unterschiedliche – partizipative Prozesse anzustossen, die auf die Erweiterung der Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft vor Ort sowie auf gemeinsame Strategien zum Schutz und zur Erweiterung dieser Räume abzielen.

Gerade im Kontext von Konflikt und Krieg kommt dem Schutz von möglichen Trägern einer politischen Verhandlungslösung besondere Bedeutung zu. Grösstmögliche internationale Aufmerksamkeit, weltweite Vernetzung, direkte Kontakte und Begleiteams vor Ort, ein Maximum an Austausch und Dialog trotz schwieriger Umstände verfehlen ihre Wirkung nicht. Zivildienstleistende könnten auch hier Beiträge leisten. Damit sie auch in Krisengebieten eingesetzt werden können, muss das Zivildienstgesetz ergänzt und dort friedensfördernde Einsätze ausdrücklich erwähnt werden. Als Einsatzbetrieb kämen allein solche in Frage, welche die Sicherheit von Zivildienstleistenden auch in Krisengebieten gewährleisten könnten.

Wo Gewalt, Unterdrückung und Krieg allgegenwärtig zu sein scheinen, ist es aus politischer Sicht umso wichtiger, nicht der Hoffnungslosigkeit, Schwarzmalerei und – dem allzu oft ziemlich selbstgerechten – Pessimismus zu verfallen, sondern sich mit allen Mitteln jenen zuzuwenden, die sich der Gewalt entgegenstellen und als Akteure einer friedlichen Konflikttransformation in Frage kommen. Denn sie brauchen in besonderem Mass unsere Aufmerksamkeit, unser Dialogangebot, unsere humanitäre Hilfe und unseren Schutz.

Zentraler Aspekt dieses Schutzes ist die Möglichkeit, dass Hilfswerke und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen auch in Konfliktländern und fragilen Kontexten Zugang zu kostengünstigen und effizienten Bankbeziehungen aufrechterhalten können. Der Schweizer Finanzplatz ist führend am fatalen Trend beteiligt, Risiken (etwa der Terrorismusfinanzierung) dadurch aus dem Weg zu gehen, dass die Banken sämtliche Geschäftsbeziehungen zu Kunden in Krisenregionen abbrechen, einschliesslich Hilfswerken und anderen Nichtregierungsorganisationen. Akteure in fragilen Kontexten, deren Rolle für die Friedenswahrung und die Verhütung von Gewalt unverzichtbar ist, begegnen so zunehmend hohen Hürden, um ihre Mission zu erfüllen. Die Internationale Aktionsgruppe gegen Geldwäsche (GAFI) der OECD hat dieses «*derisking*» und «*debanking*» genannte Phänomen inzwischen breit diskutiert und anerkannt. Die SP unterstützt den Bundesrat in seinen Bemühungen, auf internationaler Ebene Lösungen zu finden, um zu vermeiden, dass Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus den Handlungsspielraum von zivilgesellschaftlichen Akteuren einschränken, die sich für Frieden, Menschenrechte und die Terrorismusprävention einsetzen.

#### **8.4.2 Frieden und menschliche Sicherheit durch Präsenz vor Ort**

Voraussetzung für ein wirksames Engagement der Schweiz für Frieden und nachhaltige Entwicklung sind die völkerrechtliche Legitimation und Einbettung in multilaterale Programme namentlich der UNO. Für die alltägliche Arbeit ist aber auch die Präsenz vor Ort von Belang. In Ländern und Regionen, die von Krisen und Konflikten gekennzeichnet sind, fordert die SP, in den Vertretungen und Kooperationsbüros der Schweiz kompetentes Fachpersonal zu integrieren, das zur Stärkung der Menschenrechte und die Friedensförderung beitragen kann.

Wie der aussenpolitische Bericht des Bundesrates für das Jahr 2016 betont, war das erweiterte regionale Umfeld der Schweiz und Europas in den letzten Jahren von einer Anhäufung von Krisen und Konflikten gekennzeichnet. Im Osten hat die Ukraine Krise die bereits seit Jahren schwelende Krise der europäischen Friedensordnung verstärkt. Die Regionen südlich von Europa sind seit Langem durch Krisen und fehlende Freiheit gekennzeichnet. Die Rückwirkungen auf Europa und damit auch auf die Schweiz sind direkter und stärker spürbar geworden, als das bisher der Fall war. Sowohl die Überwindung der Krise der europäischen Sicherheit als auch die Förderung von Frieden und nachhaltiger Entwicklung in den Regionen südlich des Mittelmeers gehören zu den aussenpolitischen Prioritäten der Schweiz.

Von den 34 Ländern im Süden vom Nahen und Mittleren Osten über Nordafrika bis zum Horn von Afrika sowie den Ländern im Sahel und um den Tschadsee ist die Schweiz bloss in 25 Staaten mit Botschaften oder Kooperations- respektive Programmbüros der DEZA/SECO präsent. In zwei weiteren Staaten, Syrien und Libyen, hat die Schweizer ihre Botschaft gar «vorübergehend» geschlossen, was sich in der Rückschau als grosser Fehler erweist.

Um mit Länderprogrammen, Beobachtermissionen und Mediation zum politischen Friedensdialog beizutragen, Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen zu schützen und generell die Friedenskräfte zu stärken, ist eine Präsenz vor Ort unabdingbar. Das personelle Netz von Menschenrechtsberatern/-innen in und um die zentralen Krisenregionen muss enger geknüpft werden. Eine an falschen Prioritäten ausgerichtete Finanzpolitik hat dieses Netzwerk geschwächt und auch im formalen schweizerischen Aussennetz gravierende Lücken gerissen. Angesichts knapper Ressourcen ist es richtig, dass sich die Schweiz beschränkt und ihr Engagement auf geografische Schwerpunkte fokussiert. Im Zweifelsfall sollen aber nicht jene Botschaften geschlossen werden, die sich vorrangig mit Friedensförderung und nachhaltiger Entwicklung befassen. Leider wurden in den letzten zwei Jahrzehnten fast nur noch dort neue Botschaften eröffnet, wo wirtschaftliche Eigeninteressen der Schweiz im Spiel sind.

### **8.4.3 Friedensfördernde statt gewaltvermehrende Rolle der Diaspora**

Die SP nimmt ihre Verantwortung im Dialog mit den politischen Flüchtlingen wahr, die in die Schweiz gekommen sind und vielfach mit den Wirkungen von Krieg und Gräueltaten konfrontiert sind. Die Rolle der Diaspora in der Konfliktbeilegung und Nachkonfliktbearbeitung muss auch von Behördenseite stärker beachtet und nach Möglichkeit fruchtbar gemacht werden.

Politische Flüchtlinge aus Sri Lanka, der Türkei, Irak, Iran, Syrien, Eritrea und weiteren afrikanischen Ländern sowie Arbeitsuchende aus dem Kosovo und Mazedonien sind mitten unter uns und im Rahmen der SP MigrantInnen und darüber hinaus in der politischen Arbeit der SP sehr präsent. Sie bringen vielfache Erfahrungen, vertiefte Kenntnisse und teilweise sehr hohe Erwartungen mit sich, die nicht immer einfach mit den beschränkten Möglichkeiten der SP als Partei oder der konkreten Rolle der Schweiz in der Völkergemeinschaft in Einklang zu bringen sind.

Stellen sich die SP und die Schweizer Behörden dieser besonderen Herausforderung, so können daraus wichtige Beiträge zur Nachkonfliktbearbeitung auch in den Heimatländern erwachsen. In der Regel sind die Beziehungen zu Angehörigen im Heimatland auch nach Jahrzehnten des Aufenthalts in der Schweiz immer noch sehr intensiv, besonders zu jenen Regionen, die von Krieg, Konflikt und Gräueltaten betroffen waren oder immer noch sind.

Nicht selten wird die Diaspora massiv unter Druck gesetzt, um über Spenden politische und andere Aktivitäten in der früheren Heimat mitzufinanzieren. Das Spektrum reicht von humanitären Projekten und Menschenrechtsarbeit über die Finanzierung politischer Parteien bis hin zur Ermöglichung des militärischen «Befreiungskampfes» und selbst den Kauf von Waffen. Auch der Grad an Freiwilligkeit reicht von moralischen Appellen über sanften Druck bis hin zu strafrechtlich relevanten Erpressungen oder die (rechtswidrige) Rekrutierung von jungen Männern für den Guerillakrieg.

Die SP hat hier die Aufgabe, mit Betroffenen einen intensiven Dialog zu führen und sie an die sozialdemokratischen Werte der Gewaltfreiheit, Achtung der Menschenwürde und friedlichen Beilegung von Konflikten auf dem politischen Weg hinzuweisen. Besonders wichtig ist es, dem Alleinvertretungsanspruch von militärisch aktiven Organisationen wie der türkischen PKK oder Nachfolgeorganisationen wie der tamilischen Tiger oder der kosovarischen UÇK offensiv entgegenzutreten und auf dem grundlegenden Wert der Pluralität auch in Diasporakreisen zu beharren. Heute rächt sich beispielsweise, dass es die Schweiz versäumt hat, die kosovarische Elite, die alle in der Schweiz waren, rechtzeitig in ein Netzwerk einzuspannen, um dann für die Lösung des Konfliktes effizienter aktiv zu werden.

Nichtregierungsorganisationen und Behörden sind aufgerufen, sich an dieser Friedensarbeit nicht allein mit repressiven, sondern auch mit konstruktiven Massnahmen zu beteiligen. Nicht selten sind die verschiedenen Diasporagruppen, die alle vor der gleichen Regierung geflohen sind, untereinander heillos zerstritten, was die Erfolgchancen auf eine starke gemeinsame Oppositionspolitik schmälert. Auch hier hat gezielte Versöhnungsarbeit zwischen Oppositionsgruppen für eine gemeinsame, an Grundwerten, Demokratie und Diversität orientierte Vorgehensweise eine wichtige Aufgabe.

## **8.5 Sicherheit durch einen Ab- und Umbau der Armee**

Hauptproblem der aktuellen schweizerischen Militärpolitik besteht in der falschen Gewichtung der in Verfassung und Gesetz vorgesehenen Armeeaufgaben: Zu viele Mittel und zu viel Aufmerksamkeit für die Verteidigung und kaum Beiträge zur kollektiven Sicherheit und Friedensförderung, die kein strukturbestimmendes Element unserer Armee ist. Solange dies so bleibt, wird es auch nicht möglich sein, die (höchst bescheidene) Zielgrösse des Bundesrates von 500 Armeeingehörigen im Friedenseinsatz zu erreichen. Die Friedensförderung muss strukturbestimmend werden. Dies erfordert einen weiteren Ab- und Umbau der Armee.

### **8.5.1 Keine menschliche Sicherheit ohne militärischen Schutz**

Das demokratisch kontrollierte und rechtsstaatlich verfasste staatliche Gewaltmonopol gehört zu den grössten zivilisatorischen Errungenschaften überhaupt. Die menschliche Sicherheit kann nicht ohne Polizei und Armee wirksam geschützt werden. Dies lässt sich in einem internationalen Vergleich einfach nachweisen – ebenso die Beobachtung, dass ein Mehr an Polizei und Militär ab einem gewissen Grenzwert zu keinem zusätzlichen Sicherheitsgewinn mehr verhilft, sondern die gewonnene Sicherheit aushöhlt und untergräbt.

Die Schweiz ist mitten in Europa von einem breiten Gürtel zutiefst friedlicher, mit ihr befreundeter, demokratischer Rechtsstaaten umgeben. Diese zeigten sich bisher bereit, die ganze Last für den Aufbau und Erhalt der europäischen Friedensordnung auch ohne die Schweiz zu schultern. Eine Abschaffung der Schweizer Armee hätte deshalb höchstwahrscheinlich keine einschneidenden Folgen für die europäische Sicherheit, wäre aber ein markantes Signal der Desolidarisierung von der UNO und den Gebeutelten in fragilen Kontexten. Zudem müssten die Nachbarstaaten ihre Anstrengungen beispielsweise im Luftraum erhöhen, wenn die Schweiz nicht einmal mehr für die Sicherheit in ihrem eigenen Luftraum besorgt wäre.

Hinzu kommt, dass ein solcher Schritt im Bereich der inneren Sicherheit mit Risiken verbunden wäre. Im Falle einer – um ein Beispiel zu nennen – nie völlig auszuschliessenden terroristischen Bedrohung auf die Bahnlinie Bern-Zürich oder einem totalen Stromausfall begleitet von Plünderungen und möglicherweise unkontrollierten politischen Aktivitäten kämen die rund 18 000 Polizeikräfte in der Schweiz rasch an ihre Grenzen. Zur Verstärkung braucht es dann eine ab- und umgebaute Armee derart, dass sie für solche Fälle richtig ausgebildet und organisiert ist und wirksam zum Schutz der Bevölkerung beitragen kann.

Vergleichende Studien des Instituts für Wirtschaft und Frieden (*Economics & Peace*) sowie der Finanzindustrie-nahen Denkfabrik *Value Penguin* zeigen, dass die Schweiz weltweit das sicherste und friedlichste Land ist bzw. einen der ersten fünf Plätze belegt. Abzug gibt es in einem der beiden Rankings, weil die Schweiz weit über dem Bedarf liegende militärische Anstrengungen unternimmt. Das sicherheitspolitische Optimum wäre also erst nach einer deutlichen Umverteilung der Gelder vom Militär hin zu den (ohnehin weit kostengünstigeren) friedensfördernden Massnahmen erreicht.

### **8.5.2 Die Friedensförderung muss strukturbildendes Element der Armee werden**

Die Ausbildung, Ausrüstung und Organisation der Armee sowie die Bewilligungsverfahren sind derart anzupassen, dass sich die Schweiz im Bedarfsfall innert Wochen an bedeutenden internationalen Friedensmissionen beteiligen kann.

2016 waren 295 Schweizer Armeeingehörige im Bereich der Friedensförderung eingesetzt. Der einzige bewaffnete und damit vom Parlament zu bewilligende Einsatz ist jener in Kosovo

(KFOR, befristet) und Bosnien-Herzegowina (EUFOR Althea, nicht befristet). Zusätzlich hat der Bundesrat vereinzelte unbewaffnete Schweizer Militärbeobachter und Stabsoffiziere entsandt: in die UNO-Mission zur Überwachung des Waffenstillstandes in Israel, Syrien und im Libanon (UNTSO), in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), im Südsudan (UNMISS), in Mali (MINUSMA), in der Westsahara (MINURSO) sowie im Kaschmir (UNMOGIP). Einige Schweizer Instrukturen sind zudem in regionalen Ausbildungszentren für Friedensförderung in Ghana und in Kenia tätig, neu auch in der Ausbildung von Genieeinheiten in Ostafrika.

Diese 295 gegenwärtig im Friedensförderungseinsatz stehenden Angehörigen der Armee verursachten Kosten von 58,9 Mio. Franken. Die Friedensförderung macht damit aufs Ganze gesehen nur einen verschwindend kleinen Anteil von 0,18 % aller Armeangehörigen und 1,27 % der aktuellen Ausgaben für die Landesverteidigung aus. Diese höchst bescheidenen Aktivitäten unterliegen einem grotesk engen parlamentarischen Genehmigungsvorbehalt. Selbst die Entsendung eines einzigen bewaffneten AdA ist beim Parlament genehmigungspflichtig – das macht keinen Sinn und muss deutlich vereinfacht werden.

Als global agierender und vernetzter Staat hat die Schweiz ein beträchtliches Interesse daran, dass Gewaltkonflikte eingedämmt und beigelegt werden. Hierzu ist häufig eine von der UNO legitimierte internationale Militärpräsenz erforderlich. Die Schweizer Armee kann sich mit Qualitäten einbringen, die bei solchen Einsätzen geschätzt werden: hochqualifiziertes militärisches Personal, das mehrere Sprachen spricht und interkulturelle Kompetenzen hat, was in Bürgerkriegssituationen dringend vonnöten ist.

Bisher verfügt die Schweizer Armee jedoch über keine Truppen, die auf Friedenseinsätze spezialisiert wären. Obschon die internationale Friedensförderung sowohl in der Verfassung als auch im Gesetz zu den Hauptaufträgen an die Armee gehört, weigert sie sich bisher standhaft, diesen Auftrag als strukturbildend anzuerkennen. Damit fehlen die Organisation, die Ausrüstung und die Ausbildung, die für friedensfördernde Einsätze erforderlich wären. Zudem wird in solchen Einsätzen gewonnene Erfahrung armeeintern kaum weitergegeben.

Das Argument lautet, die politischen Bewilligungsprozesse seien ohnehin derart langwierig, dass im Falle von UNO-, OSZE- oder EU-Anfragen für eine Beteiligung an Friedensmissionen immer noch ausreichend Zeit zur Verfügung stehe, die erforderlichen Kapazitäten aufzubauen. Die Schweiz kann und soll sich aber proaktiv um die Mitwirkung in Einsätzen bewerben, namentlich wenn diese eine hohe Dringlichkeit haben. Entstände etwa in der Ukraine ein Bedarf, das Minsker Waffenstillstandsabkommen mit einer OSZE-geführten Friedensmission abzusichern, so wäre rasches Handeln höchstwahrscheinlich angesagt. Nachdem die Schweiz sich in der Ukraine bereits bisher engagiert hat und über gute Kenntnisse und Kontakte verfügt, könnte sie im Falle einer Friedensmission erneut frühzeitig einen wichtigen Beitrag leisten. Gerade jene politischen Kreise, die der NATO kritisch gegenüberstehen, müssten an einer proaktiven Rolle der Schweiz in der Ukraine eigentlich ein Interesse haben. Das geht aber nicht ohne Verkürzung der Entscheidungsprozesse und Erhöhung der Einsatzbereitschaft.

### **8.5.3 Ab- und Umbau: Auftrag, Bewaffnung, Bestand**

Die Mängel der Weiterentwicklung der Armee (WEA) müssen nun rasch behoben und der Ab- und Umbau der Armee hin zu einem zeitgemässen Auftrag, einer angepassten Bewaffnung und einem den hohen professionellen Anforderungen gewachsenen Personalbestand vorangetrieben werden. Mit einer konsequent an den effektiven Herausforderungen orientierten Reform lassen sich zudem erhebliche Finanzmittel einsparen.

Die SP hat regelmässig umfassende Konzepte zur Modernisierung der Armee vorgelegt und sich in ihren Stellungnahmen zum Militärbericht, dem Sicherheitspolitischen Bericht und der Weiterentwicklung der Armee ausführlich zu den Prioritäten einer zeitgemässen Militärpolitik im globalisierten 21. Jahrhundert geäussert. Hier geht es allein um eine Zusammenfassung.

Auftrag: Der Schutz der menschlichen Sicherheit in dem für die Schweiz massgebenden Raum muss gleichwertiges Element eines zeitgemässen Auftrages an die Armee werden. Der für die Schweiz sicherheitspolitisch relevante Raum geht weit über das eigene Territorium hinaus und umfasst auch den Osten und den Süden Europas, wie dies der Bundesrat in seinem aussenpolitischen Bericht 2016 in Kapitel 2 überzeugend dargelegt hat.

Militärdoktrin und Bewaffnung: Die neben dem Verteidigungsauftrag mindestens gleichwertige Orientierung an der menschlichen Sicherheit bedeutet den Verzicht auf eine Militärdoktrin und Bewaffnung, die im dicht besiedelten mitteleuropäischen Raum nur unter bedeutenden Opfern unter der Zivilbevölkerung überhaupt zum Einsatz kommen könnte. Der Wiederaufbau der Erdkampffähigkeit der Flugwaffe hat in einer modernen Doktrin ebenso wenig Platz wie die Planung weiträumiger Operationen der verbundenen Waffen in einer hoch mechanisierten Kriegführung. So wie die Schweiz ihr während Jahrzehnten unter grossem Mitteleinsatz verfolgtes Atomwaffenprogramm Ende des Kalten Krieges aufgegeben hat, weil Atomwaffen nur zerstören, was zu schützen und verteidigen wäre, so muss die Schweiz auch auf die Vorbereitung anderer Kriegsszenarien verzichten, die von der Armee allein unter unerträglich hohen Opferzahlen in der Zivilbevölkerung aktiv geführt werden könnten. Der Verteidigungsauftrag ist an Szenarien anzupassen, die nicht mit apokalyptischen Auswirkungen verbunden sind.

Die Armee braucht zweifellos Rad- und Schützenpanzer mit leichter bis mittlerer Bewaffnung und Handfeuerwaffen bis hin zur Panzerabwehr. Auch besteht ein Mangel bei Helikoptern, Transportflugzeugen und leichten Aufklärungsdrohnen. Zudem braucht es Investitionen in gehärtete modernste Kommunikationsmittel, dies freilich unter Verzicht auf eine Vollinformatisierung der Armee. Ein Vollausbau von Network Enabled Operations (NEO) ist in einem dezentralen Konzept menschlicher Sicherheit nicht erforderlich und wäre zudem mit hohen technischen Risiken und unbezahlbaren Kosten verbunden. Zwingend erforderlich ist eine hochleistungsfähige Luftwaffe, wobei die vorhandenen rund 30 F/A-18 ausreichen, um die Sicherheit des Schweizer Luftraums bis weit in die 2030er Jahre hinein allein zu gewährleisten und 20 F/A-18 oder weniger würden genügen, wenn endlich die längst geforderte Zusammenarbeit mit anderen Luftwaffen ausgebaut würde. Die Lebensdauer der F/A-18 soll und kann durch Schonung, Modernisierung und eine europaweite Ausgestaltung der Früherkennung und Frühwarnung sowie Zusammenarbeit verlängert werden.

Bestand: Die aktuelle Armee ist zu wenig professionell, beachtet zu wenig die hohe Diversität der Gesellschaft und setzt stattdessen zu stark auf eine unterqualifizierte Masse in der Breite. Die aktuell vom Armeechef beklagten Bestandesprobleme haben nichts mit der – begrüssenswert! – hohen Attraktivität des Zivildienstes zu tun, sondern sind (1) Folge davon, dass die Weiterentwicklung der Armee eine massive Vergrösserung der aktiven Armee von heute maximal 120 000 auf neu 140 000 bewirkt (siehe auch 8.2.4) und (2) die gesetzlich vorgesehene Dienstpflichtdauer von zwölf Jahren nicht ausgeschöpft wird. Die Armee könnte problemlos noch bedeutend grössere Abgänge in den Zivildienst verkraften, wenn sie – wie politisch versprochen – sich mit einem Bestand von 100 000 begnügen würde. Selbst der weder militärisch notwendige noch politisch gewollte Bestand von höchstens 140 000 liesse sich problemlos erreichen, falls als Teil der aktiven Armee anerkannt würden (1) die Angehörigen der Armee in ihrem letzten, zehnten Jahr der Militärdienstpflicht (rund 17 000); (2) die während der ersten

RS Mitte Jahr neu in die Armee eingeteilten Rekruten (rund 6 700); und (3) die Durchdiener, die sich nach dem Ausscheiden aus der aktiven Armee noch während vier Jahren zur Verfügung halten (rund 12 000) und jederzeit zum Assistenz- und Aktivdienst aufgeboten werden können. Dringend ist zudem die deutliche Erhöhung der Anzahl an Zeit- und Fachoffizieren.

All diese Massnahmen liessen sich sofort und ohne jede Einbusse an Sicherheit umsetzen. Die SP ist – wie seinerzeit der Bundesrat – zudem weiterhin davon überzeugt, dass eine Armee mit 80 000 Angehörigen, die motiviert sind und eine hervorragende Ausbildung geniessen, mehr Sicherheit produzieren als die heutige Armee, der die Leute aus Frustration in Scharen davonlaufen. Gefordert ist zudem der Kampf gegen Homophobie, Sexismus und Diskriminierung in einer Armee, die inzwischen zu einem Drittel aus Eingebürgerten besteht. Dem Diskriminierungsverbot und dem *Diversity-Management* muss weit grössere Beachtung als bisher geschenkt werden. Um den Anspruch an eine Wehrpflichtarmee der «Bürger und Bürgerinnen in Uniform» einzulösen, braucht es zudem einen verbindlichen Wertekanon.

#### **8.5.4 Mehr Sicherheit für weniger Kosten dank Europäisierung**

Die SP setzt sich für pragmatische Schritte in Richtung Europäisierung der Rüstungsbeschaffung, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ein, damit die Wirksamkeit erhöht und die Kosten gesenkt werden können.

Auf globaler Ebene können weder die Schweiz noch andere europäische Staaten ihre aussen- und sicherheitspolitischen Ziele allein erreichen. Global betrachtet wird die Position Europas in demografischer und wirtschaftlicher Hinsicht stets schwächer. Zur Verteidigung und Absicherung europäischer Werte braucht es vermehrter Anstrengungen. Gerade angesichts der Herausforderungen von Trump, Putin und Erdogan wird ein aktives Zusammenstehen zum Schutz und der Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, dem europäischen Sozialmodell und nachhaltiger Entwicklung und damit die Vertiefung der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik ausschlaggebend. Nur wenn Europa auf der internationalen Bühne mit einer Stimme spricht, kann es seine friedens- und sicherheitspolitischen Interessen durchsetzen. Allein kann das weder die Schweiz noch sonst ein Land.

In der Rüstungsbeschaffung, in der Verteidigungspolitik und in der Vertretung globaler Interessen geht es darum, dass Europa sowohl von den USA als auch von autoritären Ländern wie der Türkei oder den Golfstaaten unabhängiger wird: Weniger Rüstungsimporte aus den USA und Stopp der Rüstungsexporte nach den Golfstaaten sind wichtige Ziele. Deshalb müssen die Entwicklung und Produktion von Rüstungsgütern innerhalb Europas arbeitsteilig organisiert und Schlagworte wie «Pooling and Sharing» und «Smart Defense» endlich mit Inhalt gefüllt werden: die verstärkte europäische Zusammenarbeit, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, Kosten zu senken und dennoch eine grössere Wirksamkeit zu erreichen (siehe auch 8.1.4).

Die Europäisierung der Aussen- und Sicherheitspolitik bietet auch die Chance, nationale Alleingänge von europäischen Staaten zu erschweren und sicherheitspolitisch höchst fragwürdigen neokolonialen Aktionen in Afrika entgegenzutreten – wie 2011 Frankreich in Libyen oder 1975 Spanien in Marokko, das diesem autoritären Staat völkerrechtswidrig die Verwaltung der West-Sahara abtrat und diese Politik bis heute verteidigt.

Die Schweiz hat in den letzten Jahren zaghafte Schritte auf die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU hingemacht. Es fehlt aber die öffentliche Debatte und die strategische Zielsetzung, wohin dies führen soll. Die Schweiz und die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) schlossen zwar am 16. März 2012 eine Rahmenvereinbarung ab. Sie ist

aber rechtlich nicht bindend, legt lediglich den Rahmen für die Zusammenarbeit fest und ist mit keiner klaren Zielsetzung verknüpft. Entsprechend dauerte es über fünf Jahre, bis der Bundesrat am 5. April 2017 das erste Zusammenarbeitsprojekt mit der EVA genehmigte, an dem die Schweiz teilnimmt: eine Studie zum Schutz autonomer Systeme vor feindlichen Zugriffen. Dies weist in die richtige Richtung, ist aber völlig ungenügend, um der von Kostensteigerungen und Pannen geprägten Rüstungspolitik eine neue Grundlage zu verschaffen.

Ziel muss sein, auf Helvetisierungen zu verzichten, allein erprobte europäische Systeme «ab Stange» zu beschaffen und der eigenen Industrie im Rahmen einer europäisierten Rüstungsproduktion eine neue Perspektive zu bieten. Zwingende Bedingung einer solchen Politik jedoch müsste sein, dass die europäisierte Rüstungsindustrie auf jegliche Exporte ausserhalb Europas verzichtet und als ersten Schritt die Belieferung autoritärer Staaten wie Saudi-Arabien, die übrigen Golfstaaten, Ägyptens, Marokkos und der Türkei einstellt.

## **8.6 Ausblick: Verstärkte Beiträge der Schweiz für eine friedlichere Welt**

Der Global Peace Index verweist auf eine gegenläufige Entwicklung. Die Regionen weiten sich aus, in denen die Gewalt massiv zurückgeht. Dies stimmt hoffnungsvoll in Bezug auf jene im Grunde kleine Anzahl von rund 25 fragilen Kontexten, in denen die Gewalt in den letzten Jahren leider sehr massiv zugenommen hat. Diese Zunahme der Gewalt in fragilen Kontexten ist mehr als eine moralisch unannehmbare humanitäre Katastrophe. Vielmehr bedrohen diese Zonen zerfallender Staatlichkeit, bewaffneter Gewalt, Folter und Vertreibung sowie von Korruption, organisierter Kriminalität und Terrorismus weltweit den Frieden und die Sicherheit – auch bei uns.

Es gibt aber keinen Grund zur Resignation. Vielmehr zeigt die enorme Erfolgsgeschichte der Regionen mit stark rückläufiger Gewalt, dass das breit aufgefächerte Instrumentarium, das die UNO auch in Ziel 16 der Agenda 2030 beschrieben hat, eine enorme Wirksamkeit entfalten kann. Es gibt wachsende Zonen, in denen das System kollektiver Sicherheit greift und der elementare Schutz der Menschen gewährleistet wird: durch die Reform des Sicherheitssektors; die Entwaffnung und Wiedereingliederung von Kombattanten in die Gesellschaft; die Beseitigung von explosiven Kriegsmunitionsrückständen; das seit 2005 im Aufbau begriffene weltweite System zur Kontrolle kleiner und leichter Waffen; und subsidiäre militärische und polizeiliche Kräfte im Rahmen umfassender UNO-Friedens- und Sicherheitsmissionen; gezielte Sanktionen gegen Personen oder Personengruppen, die an verantwortlicher Position den Frieden bedrohen, Kriegsverbrechen begehen und die Menschenrechte verletzen.

Um nachhaltig Gewalt zu vermeiden und die menschliche Sicherheit zu erhöhen, braucht es darüber hinaus langfristige, auf die Strukturen einwirkende Programme, um Sicherheit durch soziale Gleichheit, solide Institutionen und integrative Politik zu schaffen. Mit dieser Zielsetzung wird die internationale Entwicklungszusammenarbeit verstärkt auf fragile Kontexte und die Bekämpfung struktureller Ursachen von Gewalt ausgerichtet, wofür das wegweisende Ziel 16 der UNO Agenda 2030 die programmatische Grundlage bildet. Entscheidender Erfolgsfaktor in solchen in Friedensprozessen bildet der Fokus auf die Frauen und weitere verwundbare Bevölkerungsgruppen («Gendering Security»).

Zur Bekämpfung von Konfliktursachen gehören die Vergangenheitsarbeit; die politische und soziale Inklusion; die Konflikttransformation, deren Erfolg sich am Ausmass des Vertrauens

unter Konfliktparteien bezüglich grenzüberschreitender Konflikte und Ressourcen (insbesondere Wasser) und der Erhöhung staatlicher Krisenresistenz misst. Zur langfristigen Friedenssicherung ist ein rascher Wiederaufbau, die Verfolgung und Aburteilung der Kriegsverbrecher und eine schonungslose Vergangenheitsarbeit als Grundlage für Versöhnung und Inklusion in reformierte staatliche Institutionen zentral. Hinzu kommen Rüstungskontrolle und Abrüstung; die nachhaltige und konfliktvermindernde Nutzung natürlicher Rohstoffe; und das wirksame Austrocknen der milliarden schweren unlauteren und unrechtmässigen Finanzflüsse (*«illicit financial flows»*).

Das Ziel von Frieden und menschlicher Sicherheit erfordert insofern eine neue Priorität: Prävention. Eine kohärente und mit ausreichend Mitteln ausgestattete Politik zur Verhütung von Krieg und Konflikt ist um ein Vielfaches erfolgversprechender und kostengünstiger als das Führen von Krieg oder der Versuch, mit militärischen Mitteln bewaffnete Konflikte einzudämmen. Gefordert sind nicht zusätzliche Aufrüstung und Abschottung, sondern völkerrechtliche Standfestigkeit und Stärkung der konstruktiven Kräfte vor Ort durch einen massiven Ausbau der internationalen Zusammenarbeit namentlich in fragilen Kontexten.

Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass die Schweiz ihre Ausgaben für internationale Zusammenarbeit von 2015 bis 2020 um 300 Millionen Franken kürzt, während sie im gleichen Zeitraum die Ausgaben für die Landesverteidigung um 1.2 Milliarden erhöht. Wer den Frieden will, muss in die Friedensförderung und internationale Zusammenarbeit investieren.

Der Glaube, die modernen Sicherheits Herausforderungen liessen sich durch Kampfflugzeuge, Panzer und Artillerie von der Grenze weg abhalten, ist eine Illusion. Auch die Armee muss deshalb konsequent am Ziel des Schutzes der menschlichen Sicherheit ausgerichtet werden. Indem die Friedensförderung zu einem strukturbildenden Merkmal der Schweizer Armee wird, muss ihre Fähigkeit, weltweit ihren Beitrag zum Schutz der menschlichen Sicherheit beizutragen, gegenüber heute deutlich erhöht werden.