

An das Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Staatssekretariat für Sicherheitspolitik
Bundeshaus Ost
CH-3003 Bern
postmaster-vbs@gs-vbs.admin.ch

Vernehmlassung zur Sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz 2026 (Frist:31.3.2026)
<https://www.sepos.admin.ch/de/sicherheitspolitische-strategie>
pdf, 1.83 MB, Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026, wird zitiert als SipolSt

Zusammenfassung

Die Sicherheitspolitische Strategie der Schweiz 2026, zitiert als SipolSt, genügt dem Zweckartikel 2 der Bundesverfassung nicht, insbesondere nicht Art. 2 Abs. 4. Wir schlagen deshalb zusätzlich zu dieser vor, angesichts der erodierenden regelbasierten Weltordnung, mittels Gesetzeserlass dazu beizutragen, **die UNO zu einer Weltkonföderation zu transformieren**. Die Vorschläge sind in Ziff. 6. Formuliert.

1. Nüchterne Einschätzung der Bedrohungslage

a. In der „Sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz 2026“ wird die europäische, und damit auch die schweizerische, Bedrohungslage nüchtern dargestellt.

b. Im Gegensatz zu Experten wie dem deutsche Professor Herfried Münkeler. Die regel- und wertebasierte Weltordnung sei zerbrochen, und die USA seien nicht mehr gewillt die Rolle ihres „Hüters“ zu übernehmen. Sie seien es leid „die Tragödie der Allmende“ weiter zu spielen, wonach sie die Kosten einer regelbasierten Weltordnung tragen und die Trittbrettfahrer davon nur profitieren zu lassen. Europa müsse sich deshalb darauf einstellen, sich gegen die Angriffe der autoritären Regime zu behaupten und lernen das Portofolie der Machtsorten wieder zu vervollständigen und die Imperative der Machtpolitik zu bespielen. Insbesondere eine gemeinsame europäische nukleare Abschreckung werde nötig sein (metrobasel, report 2025, Welt in Aufruhr).

c. Die SipolSt 2026 analysiert das atomaren Bedrohungspotentials nicht ausreichend, das ständig im Hintergrund wirkt, ohne dass es die Menschen - weil zu weit entfernt - emotional direkt als Bedrohung empfinden. Im Verhältnis dazu erscheint „der dschihadistisch motivierte Terrorismus und gewalttätige Extremismus ... und die Radikalisierung potenzieller, v.a. minderjähriger Einzeltäter“ (SipolSt, S. 9) übergewichtet. Aus dem emotionalen Spiel mit der Angst resultiert ein verkürztes Bild der objektiven Bedrohungslage.

2. Die Dachstrategie der SipolSt 2026 im Verhältnis zu BV Art. 2 und 54 Abs. 2

Als Massstab für die Beurteilung der Qualität der SipolSt 2026 ist die Bundesverfassung anzulegen¹. Dieser genügt sie nur teilweise.

a. Die SipolSt als Dachstrategie spreche alle sicherheitspolitisch relevanten Bereiche an und beziehe „sämtliche für die Sicherheitspolitik relevanten Aspekte der Aussen-, Innen- und Wirtschaftspolitik ein“ (SipolSt, S. 6). Sie basiere auf Artikel 2 der Bundesverfassung: „Die Sicherheitspolitik dient der Erhaltung einer freien, unabhängigen und sicheren Schweiz (1) sowie dem **Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung**“ (2) (S. 11).

Die zweite Zielstellung, welche BV Art. 2 Abs. 4 entspricht, wird aber bei weitem nicht gleich wie die erste gewichtet.

Art. 2 Zweck

¹ Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.

² Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

³ Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.

⁴ Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

b. Von den sieben Zielstellungen in Artikel 54 Abs. 2 der Bundesverfassung, mit dem Titel *Auswärtige Angelegenheiten*, erhalten Nr. 1. Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und Nr. 2 Wohlfahrt ein übermässiges Gewicht, insbesondere weil man, wie in Ziff. 2. a. erwähnt, den „Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung“ (BV Art. 2) zu wenig beachtet.

Art. 54 Auswärtigen Angelegenheiten

¹ Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes.

² Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz (1) und für ihre Wohlfahrt (2); er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt (3), zur Achtung der Menschenrechte (4) und zur Förderung der Demokratie (5), zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker (6) sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (7).

³ Er nimmt Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahrt ihre Interessen“.

c. Die Beiträge zur Linderung von Not und Armut in der Welt, die Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Förderung der natürlichen Lebensgrundlagen sind ebenfalls unverzichtbare Elemente einer umfassenden Sicherheitsstrategie.

Die neben Unabhängigkeit und Wohlstand in BV Art. 54 Abs. 2 weiteren formulierten Ziele sind aber nicht bloss „nice to have“. Sie tragen auch entscheidend mit zur Sicherheit bei.

d. Die zu enge Optik sei am Ziel 3 der „Linderung von Not und Armut in der Welt“ kurz illustriert. Es wird in drei Passagen erwähnt und unzureichend analysiert und gewichtet:

- „In Regionen wie dem Sahel erhöht der Klimawandel die Armut und den Migrationsdruck“ (SipolSt, S. 23)
- „Armut, Ungleichheiten, Klimawandel und Ressourcenknappheit begünstigen Konflikte und Instabilität. Die Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Friedensförderung sind deshalb integrale Bestandteile der sicherheitspolitischen Prävention der Schweiz“ (SipolSt, S. 45)
- „Die Schweiz bekämpft die Ursachen von Radikalisierung, gewalttätigem Extremismus und Terrorismus auch mittels der internationalen Zusammenarbeit, z. B. in Projekten für Armutsbekämpfung und Bildung“ (S. 46).

Die jahrhundertelange Kolonialisierung, Ausbeutung und der Extraktivismus führten in Drittweltländern zu grosser Armut, Landflucht in die (Vor)Städte, zu Verslumung und Emigration ins Ausland, verbunden mit unkontrollierbaren landesinternen und -externen Instabilitäten und Konflikten.

Solche Dimensionen fallen gar nicht in Betracht. „Internationalen Zusammenarbeit, z. B. in Projekten für Armutsbekämpfung und Bildung“ (SipolSt, S. 49) ist deshalb nicht mehr als Symptombekämpfung und wird in der Massnahme 21 nur unter dem Blickwinkel der „Stärkung der Prävention von Radikalisierung und Extremismus“ (SipolSt, S. 48) thematisiert.

e. Es ist klar, dass die Schweiz - um wieder beim Beispiel der Armutsbekämpfung zu bleiben - aufgrund ihres limitierten (wirtschaftlichen) Potentials nur einen kleinen Beitrag dafür leisten kann. Umso mehr müsste man hervorheben und sich einsetzen, wo ihre spezifische aussen- und aussenwirtschaftspolitische Leistungsfähigkeit beruht, nämlich im „Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung“ als zweitem Standbein gemäss BV Art. 2 (SipolSt, S. 11).

f. Mit diesen kritischen Bemerkungen sollen die drei Stossrichtungen der Dachstrategie: 1. Stärkung der Resilienz, 2. Verbesserung der Abwehr und 3. Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit keineswegs abgeschwächt werden. Nur, ihr Horizont ist zu eng.

3. Die Confoederatio Helvetica (CH) dient als Kompass für eine Weltkonföderation

a. Die SipolSt 2026 nennt innenpolitische Adressaten Bund, Kantone und Gemeinden sowie Akteure aus Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, „damit auch diese ihren Beitrag zur Umsetzung leisten können“. Zusätzlich dient sie „als Orientierung für die Partner im Ausland“ (SipolSt, S. 15).

Das Ausland „orientieren“ heisst mehr als es bloss „informieren“. Die Schweiz - bei aller Bescheidenheit - muss auch auf Grund ihrer Erfahrung mit ihrem föderalen Erfolgsmodell eines Bundesstaates zu seiner Orientierung Richtung friedlicher und gerechter Ordnung mit dem Projekt einer Weltkonföderation aktiv beitragen.

b. Ihren aussenpolitischen Anspruch und Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung manifestiert die Schweiz bereits mit ihrem verfassungsmässigen Namen in der französischen, italienischen, und romanischen Sprache: *Confédération Suisse*, *Confederazione Svizzera*, *Confederaziun Svizra*. Die Inschrift auf der Bundeshausfassade CURIA CONFOEDERATIONIS HELVETICAE ist geradezu ein weltoffener helvetischer Rat zur Confoederatio Mundialis.

c. (Kon-)Föderationen, die diesen Namen verdienen, sind zweifellos Erfolgsmodelle. Das Institut für Föderalismusforschung der Universität Fribourg zählt rund 30 auf. Allein schon durch ihr erfolgreiches Bestehen können sie beispielgebend auf eine Weltkonföderation hinwirken. Das schliesst nicht aus, dass sie selber wie z.B. die USA mangels Weltkonföderation in eine interne Krise geraten können.

4. Vorläufer einer konföderativen Weltordnung

a. Bereits 1795 hat Immanuel Kant in seinem Entwurf *Zum ewigen Frieden* festgestellt, dass Frieden, zwischen bloss nebeneinander lebenden Völkern kein Natur-, sondern bereits ein bedrohlicher potentieller Kriegszustand ist. Denn die Unterlassung von Feindseligkeiten, führt noch nicht zu Sicherheit. Die Sicherheit muss gegenseitig geleistet werden (und kann deshalb, so füge ich hier an, nicht nur verteidigt werden). Frieden muss deshalb aktiv „gestiftet werden“. Und dies kann nur durch einen „gesetzlichen Zustand“, durch das Recht, geschehen. Zwischenstaatlich fordert Kant deshalb einen „Föderalismus freier Staaten“ mittels Vertrag unter Völkern.

b. Realisierte Föderationen gibt es bereits vor Kants theoretischem Projekt. Für uns gelten die Vereinigten Staaten als erste Vorläufer unseres CH – Bundesstaates. Dabei wird übersehen, dass die USA sich ihrerseits von der einheimischen Irokesen-Konföderation, auf der Basis ihres *Great Law of Peace* inspirieren liessen².

c. Ignaz Troxler (1780-1866), der geistige Vater unseres konföderativen Bundesstaates mit seinem Zweikammersystem von 1848, hat in seinem Verfassungsentwurf von 1833 für die Schweiz als obersten Staatszweck den der Menschheit formuliert: „... Der Bund huldigt dem Grundsatz, dass ungestörte Entwicklung der **Menschheit** in ihrem freien Bildungsgang **oberster** Staatszweck sei...“³. Damit weist Troxler über die Gründung der Eidgenossenschaft hinaus, auf das Urrecht der Menschen auf Stiftung eines - von ihm noch nicht so genannten - konföderativen Weltbundes.

d. In Teilerfüllung dieser konföderativen Aspiration ist die Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg dem Völkerbund beigetreten. Teilerfüllung erstens: weil es sich beim Völkerbund gemäss Punkt 14 des Woodrow Wilson-Plans bloss um einen völkerrechtlichen Staatenbund und nicht um eine Weltkonföderation handelte. Und zweitens, weil der von Troxler formulierte oberste Staatszweck, wohl nicht zuletzt wegen der der Schweiz auferlegten Neutralität, nicht aktiv eingebracht wurde. Einer der Hauptmängel des Völkerbundes für seine Handlungsunfähigkeit war das Einstimmigkeitsprinzip.

e. Albert Einstein, Mitglied einer Völkerbunds-Kommission, hat im Hinblick auf eine neue völkerrechtliche Weltordnung nach den atomaren Zerstörungen von Hiroshima und Nagasaki und der 2. Weltkrieg-Katastrophe im November 1945 vorgeschlagen, die USA und GB sollen die Sowjetunion auffordern, „einen ersten Entwurf für die Verfassung einer Weltregierung vorzubereiten und vorzulegen“, auch um deren „Misstrauen zu zerstreuen“. Alle drei müssten sie gründen. Ihr sei „die gesamte Militärmacht zu übertragen“. Anschliessend sollten „die kleineren Staaten zur Teilnahme an der Weltregierung eingeladen werden“, die „Änderungen vorschlagen“ können. „Die Zuständigkeit der Weltregierung würde sich auf alle militärischen Dinge erstrecken und nur noch eine weitere Machtbefugnis benötigen, nämlich sich in alle Länder dort einzuschalten, wo eine Minderheit die Mehrheit unterdrückt und damit Unruhe stiftet, die zum Krieg führt“⁴.

Einstein wollte nur eine Weltregierung mit einer äusserst limitierten Machtbefugnis, ohne riesigen zentralisierten Machtapparat, was den grösstmöglichen Raum für eine dezentrale föderative Weltorganisation öffnet.

f. Ein Meilenstein Richtung Weltfrieden ist die Gründung der UNO nach der Katastrophe des 2. Weltkrieges. Mit den Prärogativen der fünf Siegermächte (Vetorechte) verdient sie aber nicht einmal den Namen „Völkerbund gleichberechtigter Staaten“. Gegenüber der Dominanz der USA, Russlands und Chinas kann bestenfalls nur von sehr reduzierten Souveränitäten der übrigen Staaten gesprochen werden. Ein weiterer gravierender Mangel ist, dass die Grossmächte sich selbst oft nicht mehr an die von ihnen ratifizierte UNO-Charta und die übrigen (Genfer)-Konventionen halten, sofern sie sie überhaupt unterzeichnet haben. Das „legitimiert“ auch Kleinstaaten zu Willkür. Die heutige UNO schafft es nicht - wie u. a. der Ukraine-Krieg, der Gaza/Libanon- und der Irankrieg zeigen - ihre vier Hauptziele zu erreichen: Sicherung des Weltfriedens, schiedsgerichtliche Beilegung internationaler Konflikte zwischen Staaten, internationale Abrüstung und Rüstungskontrolle, Unterstützung humanitärer und sozialer Initiativen.

Eine Weltkonföderation kann nur über eine sukzessive Transformation der UNO erreicht werden, unter Beibehaltung all ihrer bedeutenden positiven Errungenschaften.

g. Zur Überwindung der UNO-Konstruktions-Mängel haben 1948 acht Professoren der Universität Chicago einen Vorentwurf für eine verfassungsmässige Weltkonföderation erarbeitet. In der Präambel steht: „... *dass Ungerechtigkeit und Krieg untrennbar aus der*

Wettbewerbsanarchie der Nationalstaaten entspringen; dass deshalb das Zeitalter der Nationen enden muss und das Zeitalter der Menschheit beginnt“ und „Die Regierungen der Nationen beschliessen, ihre getrennten Souveränitäten einer einzigen Regierung der Gerechtigkeit unterzuordnen, der sie ihre Waffen überlassen; und die Verfassung zu errichten als den Bund und das Grundgesetz der Föderativen Republik der Welt“.

https://en.wikisource.org/wiki/Preliminary_Draft_of_a_World_Constitution_1948

Nebst einem Zweikammersystem sah der Entwurf auch Sondergremien vor: u. a. ein weltweites Institut für Wissenschaft, Bildung und Kultur und auch einen Funktionssenat zur Vertretung von Arbeitnehmer- und Unternehmensinteressen von transnationaler Bedeutung.

h. Ein weiterer Markstein Richtung Weltkonföderation wurde auch im *Hertensteiner Programm* von 1946 in 12 Punkten gesetzt. Es ist ein Meisterwerk an Prägnanz und zukunftsweisend. Es fasst nicht nur eine auf föderativer Grundlage gebildete europäische Gemeinschaft als Selbstzweck ins Auge, sondern diese auch als „einen notwendigen und wesentlichen Bestandteil einer wirklichen Weltunion“ (Pt. 1), im Dienste eines möglichst friedfertigen „Weltbundes der Völker“ (Pt. 12). Präziser als Teil einer Weltkonföderation, weil mit diesem Begriff die Einheit der Menschheit und die Vielfalt der Völker klarer zum Ausdruck kommen.

1947 kam es zu einem Gipfel in Montreux, wo ein ziviles *World Movement for World Federal Government* gegründet wurde, das damals, gemäss eigenen Angaben, rund 150'000 Mitglieder, organisiert in 56 Mitgliedergruppen aus 22 Ländern, umfasste.

<https://www.wfm-igp.org/about-us/montreux-declaration/>

Dabei kam es zu Spannungen zwischen „Konstitutionalisten“ und „Institutionalisten“. Die ersten wollten die Integration mit einer föderalistischen Verfassung beginnen, die von unten her auf demokratischem Weg durch Volksabstimmungen legitimiert werden sollte. Für die andere sollte eine Föderation durch den Vorrang von wirtschaftliche Bindungen langsam und automatisch zu einer politischen Union heranreifen, ohne sich zum Voraus auf eine eindeutige Rechtsform festzulegen.

Solche Antagonismen sind auszuhalten und konsensuale Lösungen ins Auge zu fassen.

i. Dem *Hertensteiner Programm* gegenüber unterschied sich Churchills Zürcher Europarede 1946 für ein vereintes Europa deutlich, die wie die Truman-Doktrin mit dem ideologischen Weltbild eines West-Ost-Konflikts keine Verbindung aller Völker unter Beibehaltung ihrer Eigenheiten anstrebte.

j. Ein einzigartiges Zeitfenster zur Etablierung einer neuen konföderativen Weltordnung hätte sich in der Ära Gorbatschow (1985-1991) ergeben. Allerdings fehlte es damals an einem dafür vorbereiteten mindestens grob formulierten Plan und an weitsichtigen westlichen Politikern, Diplomaten und Militärs.

k. Immerhin hat sich die Schweiz 2002 entschieden, der UNO beizutreten.

Dort kann sie ihre Vorstellung für eine konföderative Weltordnung einbringen.

5. Weitere Aspekte

a. Aufgrund unserer praktischen 178jährigen politischen Erfahrung und nicht bloss aufgrund theoretischer Überlegungen darf man in Analogie zu unserer CH, ohne in Details gehen zu müssen und ohne sich zu brüsten, den Versuch wagen, einen Beitrag zur Promovierung einer Weltkonföderation zu leisten. Nebst den bekannten föderativen Strukturelementen darf

auch die kollegial zusammengesetzte Exekutive, mit rotierendem Präsidium als fortschrittliche Erfindung zur Verhinderung zentraler Machtballung angepriesen werden.

b. Das CH-Modell kann als orientierender Kompass für eine Weltkonföderation dienen, aber nicht einfach als Blaupause angewandt werden. Die Erfahrungen der rund dreissig bereits bestehenden föderalistisch organisierten Staaten (siehe oben Ziff. 3.c.) sind für das Projekt einer Weltkonföderation einzubeziehen, aber auch die Erfahrungen aller anderen Völker und Staaten mit ihren eigenen tradierten Strukturen. Dabei sind regionale, auch vereitelte, frühere Versuche zu berücksichtigen, z. B. die regionale Föderationen in Afrika und auf den Westindischen Inseln⁵.

c. Bei der Propagierung einer Weltkonföderation muss auch darauf hingewiesen werden, dass angesichts dauernder gesellschaftlicher Veränderungen, also auch bei Auflösung grösserer Gebilde, konföderative Strukturen ein Optimum an Stabilität und Flexibilität, und damit sichere und friedfertige Transformationsprozessen gewähren, wie z.B. die Bildung des Kantons Jura beweist.

d. Die Promovierung einer Weltkonföderation ist neutralitätskonform.

e. Da es bei der Bildung einer Weltkonföderation um ein völkerrechtliches Projekt geht, ist die schweizerische Aussenpolitik damit durch einen gesetzlichen Auftrag, basierend auf der Bundesverfassung, zu betrauen. Die Schweiz kann ihre Anträge zur Transformation der UNO, auch zusammen mit anderen Staaten, in die UNO-Vollversammlung einbringen.

f. Auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure können für die Realisierung des Projekts Weltkonföderation hilfreich, ja gar unerlässlich sein. International tätige schweizerische Unternehmen bieten dank ihren multikulturellen personellen Zusammensetzungen und ihren globalen Interessen und globalen Verankerungen dafür beste Voraussetzungen. Durch Gesetz kann ihre Mitwirkung definiert und unterstützt werden (Ziff. 3.a., SipolSt, S. 15)

g. Gleiches gilt für Entwicklungshilfe Organisationen (Ziff. 3.a., SipolSt, S. 15).

h. Ebenso für wissenschaftliche etc. Akteure (Ziff. 3.a., SipolSt, S. 15).

i. Gesetzlich kann auch bestimmt werden, dass Gemeinde- und Städtepartnerschaften zu einer Weltkonföderation beitragen können. Solche Partnerschaften haben wesentlich zum Sicherheits- und Friedensprojekt in Europa beigetragen und tun es immer noch.

6. Vorschläge

a. Erlass eines Gesetzes aufgrund von BV Art. 2 und 54 Abs. 2 für die Promovierung einer Weltkonföderation durch den Bundesrat

b. mit Einbezug der Kantone u. Gemeinden als Akteure (Ziff. 3.a., StPolSt, S. 15)

c. mit Einbezug der Akteure aus Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik (Ziff. 3.a., StPolSt, S. 15)

(Siehe dazu auch die Ziff.5. e.f.g.h.i)

Fussnoten

¹Eine umfassendere Optik zur Beurteilung der SipolSt 2026, als unsere auf der geltenden Bundesverfassung basierende, kann aus Luc Saners *Plan* gewonnen werden.

https://www.aubonsens.ch/studium_generale/Der%20Plan%20plus.pdf

Im Abschnitt *Politik*, S. 22, werden die überwiegenden Vorzüge - gegenüber einigen hinzunehmenden Nachteilen - eines Weltstaates im Verhältnis zur nationalstaatlichen Organisation, und damit zur gegenwärtigen

UN-Weltordnung, erörtert, mit dem wichtigen Hinweis: „Vereinheitlichungstendenzen eines Weltstaates sind durch ein föderalistisches System sowie geeignete Checks and Balances zu begegnen“.

² Heinz Lippuner, *Demokratie aus indianischer Hand? Unsere Bundesverfassung und das Great Law of Peace der Irokesen-Konföderation*. In: *Kleine Schriften des Museumsvereins Schaffhausen*. Nr. 5, 1999. Willam N.

Fenton: *The Great Law and the Longhouse. A Political History of the Iroquois Confederacy* (= [The Civilization of the American Indian Series](#), Band 223), University of Oklahoma Press, Norman 1998).

³ Anthologie, *Mythos-Gemeinschaft-Staat*, Ignaz P. V. Troxler, Eine Anthologie, Beer, Zürich, 2019, S. 129.

⁴ Albert Einstein, *Weltbild*, Ullstein Buch 65, Frankfurt, erweiterte Aufl. des Erstdruckes 1954, Amsterdam, S. 64 und Albert Einstein, *Atomkrieg oder Friede*, in *Aus meinen späten Jahren*, Gutenberg, Zürich, 1952, S. 191f, zuerst in *Atlantic Monthly*, Boston, November 1945 und November 1947.

⁵ Adom Getachew, *Die Welt nach den Imperien, Aufstieg und Niedergang der postkolonialen Selbstbestimmung*, Suhrkamp, Berlin, 2022.

12. 3.2026

Louis Kuhn, lic. phil. & iur.

e. Ombudsman des Kt. BL