

Kandidatur der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat: Fragen und Antworten

Kann die Schweiz ihre Neutralität im Sicherheitsrat bewahren?

Der Bundesrat hat in seinem Bericht «Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023–2024» von 2015 festgestellt, dass die Schweiz ihre Neutralität im Sicherheitsrat unverändert und vollumfänglich ausüben kann. Der Sicherheitsrat ist nicht eine Konfliktpartei im Sinne des Neutralitätsrechts. Sein Mandat besteht darin, Frieden und Sicherheit weltweit zu wahren. Zudem sind andere neutrale und bündnisfreie Staaten wie Österreich oder Irland wiederholt Mitglied im Sicherheitsrat. Im gegenwärtigen polarisierten Kontext ist die Neutralität ein Vorteil, kein Hindernis: Die Schweiz hat keine versteckte Agenda und wird sich darum bemühen, den Dialog und die Entscheidungsfindung des Rats zu fördern. Die Schweiz ist schon heute gehalten, zu kontroversen Themen in und ausserhalb der UNO Stellung zu beziehen. Die Positionen der Schweiz basieren dabei auf der Bundesverfassung und dem Völkerrecht inklusive UNO-Charta.

Welche Rolle haben kleine Länder überhaupt im Sicherheitsrat?

Sie bringen neue Ideen in den Rat und sind ein wichtiges Korrektiv. Auch wenn die ständigen Mitglieder dank Vetorecht und ihrem Erfahrungsschatz einen Vorteil besitzen, sind sie auf die Unterstützung der nichtständigen Mitglieder angewiesen: Für einen Beschluss braucht es mindestens neun Stimmen. Bei wichtigen Beschlüssen spielen die nichtständigen Mitglieder häufig eine entscheidende Rolle, z. B. als der Sicherheitsrat 2019 die Entsendung einer UNO-Mission autorisierte, die den Waffenstillstand rund um die Hafenstadt Hodeidah im Jemen überwacht; oder als er 2019 eine Resolution zu vermissten Personen in bewaffneten Konflikten verabschiedete, welche die Aufdeckung des Schicksals dieser Personen unterstützt. 2021 gelang es Norwegen zusammen mit Niger, im Rat eine Resolution zur Förderung des Schutzes von Bildung in Konflikten einzubringen und anzunehmen. Im Falle von Syrien konnte der Sicherheitsrat auch dank des Einsatzes der nichtständigen Ratsmitglieder Resolutionen verabschieden, die bislang den grenzüberschreitenden Zugang von humanitärer Hilfe und zehntausenden Hilfskonvois erlaubte.

Welche Prioritäten hätte die Schweiz im Sicherheitsrat?

Der Bundesrat hat für das Mandat der Schweiz folgende vier thematische Prioritäten vorgeschlagen: nachhaltigen Frieden fördern; die Zivilbevölkerung schützen; Effizienz stärken; und Klimasicherheit angehen. Diese Schwerpunkte bauen auf dem bekannten und langjährigen Profil und Engagement der Schweiz in der UNO sowie im Bereich Frieden und Sicherheit auf. Die Prioritäten werden im Sommer den Aussenpolitischen Kommissionen zur Konsultation vorgelegt und danach definitiv verabschiedet.

Wieso soll die Schweiz einem Gremium beitreten, das wegen der Konflikte zwischen den Grossmächten nicht handlungsfähig ist?

Der Sicherheitsrat ist auf globaler Ebene das wichtigste Organ im Bereich der Friedensförderung und der internationalen Sicherheit. Trotz starker Polarisierung verabschiedet der Sicherheitsrat pro Jahr zwischen 50-70 Resolutionen. Dazu gehören die friedenserhaltenden und politischen Missionen der UNO, dank derer über 100'000 Blauhelme und zivile Expertinnen und Experten auf fünf Kontinenten im Einsatz sind. Das Ziel ist genau jenes, das auch die Bundesverfassung vorgibt: den Frieden in der Welt zu fördern. Wie auch in anderen internationalen Gremien – wie beispielsweise der WTO oder der G20 – ist die Dynamik im Sicherheitsrat ein Spiegelbild der weltpolitischen Lage. Nicht die Institution selber, sondern das Verhalten ihrer Mitglieder ist der entscheidende Faktor. Als Mitglied kann man etwas bewirken, während dies als Nichtmitglied nur sehr beschränkt möglich ist.

Wie beeinflusst die Situation in der Ukraine den Sicherheitsrat?

Die militärische Aggression Russlands gegenüber der Ukraine mobilisiert die UNO und beeinflusst die multilaterale Zusammenarbeit. Der Sicherheitsrat hat mit einem hohen Sitzungsrhythmus auf den Kriegsverlauf reagiert, kann jedoch wegen des russischen Vetos nur beschränkt Entscheide zur Ukraine fällen. Eine generelle «Blockierung» des Sicherheitsrats ist im Moment nicht festzustellen: Sitzungen finden wie geplant statt und Beschlüsse (z.B. Verlängerung von UNO-Friedensmissionen) werden weiter gefällt. Über die kommenden Monate wird sich zeigen, wie sich die Dynamik ausserhalb des Ukraine-Kontexts im Sicherheitsrat weiterentwickelt.

Die Schweiz müsste sich rasch zu laufenden Geschäften und internationalen Spannungen äussern, wäre dies überhaupt möglich?

Das ist in allen wichtigen aussenpolitischen Fragen bereits heute der Fall. Unsere Positionen zu Frieden und Sicherheit sind keine Geheimnisse. Wenn wir uns im Sicherheitsrat äussern, oder wenn es in einer

gewissen Frage zu einer Abstimmung käme, würden wir auf der Grundlage der ausserpolitischen Strategie und unseres ausserpolitischen Profils abstimmen. Im Oktober 2020 wurde im Sicherheitsrat der neu aufgeflamte Nagorno-Karabakh-Konflikt diskutiert. Die Schweiz brachte ihre Position hierzu in einer Medienmitteilung, in der OSZE und im Europarat zum Ausdruck. Im Sicherheitsrat hätte sie genau dasselbe gesagt. Dasselbe betreffend Ukraine: In den ersten Wochen nach Beginn des russischen Angriffskriegs kam es zu vier prozeduralen und materiellen Abstimmungen im Sicherheitsrat; zum jeweiligen Zeitpunkt hatte sich die Schweiz, gestützt auf die umgehende Verurteilung durch den Bundesrat und seine weiteren Folgeentscheide, bereits in anderen Foren öffentlich zum Konflikt geäussert. Eine Positionierung wäre bei den besagten Abstimmungen problemlos möglich gewesen. Auch im UNO-Menschenrechtsrat äussert sich die Schweiz immer wieder zu aktuellen und heiklen Themen.

Risikiert die Schweiz mit einem Einsitz im Sicherheitsrat ihre Vermittlerrolle und ihre Guten Dienste?

Eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat steht im Einklang mit dem friedenspolitischen Engagement und den Guten Diensten der Schweiz. Mit dem Einsitz im Rat kann die Schweiz ihr langjähriges Fachwissen und ihre Glaubwürdigkeit in der Friedensförderung zugunsten der Weltgemeinschaft einbringen. Andere Staaten konnten gerade auch dank ihrer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat während ihres zweijährigen Mandats wichtige Rollen übernehmen. Schweden zum Beispiel organisierte 2018 die UNO-Friedensgespräche für den Jemen in Stockholm, und Deutschland übernahm Anfang 2020 mit der in Berlin organisierten Libyen-Konferenz eine wichtige Rolle. Im Januar 2022 empfing Norwegen eine Delegation der Taliban in Oslo zu Gesprächen mit westlichen Regierungen und der afghanischen Zivilgesellschaft.

Kann die Schweiz dem Druck der Grossmächte standhalten, z.B. um eine militärische Intervention zu unterstützen?

Die Schweiz muss schon heute zu vielen heiklen ausserpolitischen Fragen Stellung nehmen – etwa in der OSZE oder dem Menschenrechtsrat. In der Aussenpolitik gehören Zielkonflikte zum Alltag. Die Schweiz wird ihre Interessen und Werte, die auf der Verfassung und dem Völkerrecht basieren, auch im Sicherheitsrat vertreten.

Wie viele zusätzliche Stellen braucht es für den Einsitz?

Basierend auf Erhebungen mit vergleichbaren nichtständigen Mitgliedern wird der zusätzliche Personalbedarf im EDA während der Mandatsdauer im Sicherheitsrat auf 25 Stellen geschätzt. Damit würde sich die Schweiz im Quervergleich mit anderen gewählten Sicherheitsratsmitgliedern im unteren Mittelfeld situieren. Im Vergleich dazu war für die OSZE-Präsidentschaft 2014 mehr zusätzliches Personal nötig als jetzt für den Sicherheitsrat. Die Planung ist vom Bundesrat im Frühling 2020 gutgeheissen worden. Der grösste Teil des temporären Mehrbedarfs wird durch das EDA intern kompensiert. Nach Ende der Einsitznahme ist ein vollständiger Rückbau auf den Stand vor der Kandidatur geplant.

Wie wird das Parlament während des Einsitzes einbezogen?

Mit seinem Bericht «Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes» hat der Bundesrat im September 2020 Optionen aufgezeigt, wie das Parlament in den angestrebten Einsitz der Schweiz im Sicherheitsrat miteinbezogen werden kann. Die Aussenpolitischen Kommissionen (APK) haben ihre diesbezüglichen Beratungen im Oktober 2021 abgeschlossen. Es wurde unter anderem vereinbart, dass der Bundesrat die APK durch regelmässige Berichte über die neuesten Entwicklungen und Initiativen der Schweiz einbeziehen soll. Die APK sollen ausserdem zu den Prioritäten der Schweiz im Sicherheitsrat konsultiert werden und wenn klar definierte und wichtige Umstände (Einführung neuer Sanktionsregimes oder Genehmigung militärischer Durchsetzungsmassnahmen) dies erfordern.

Warum engagiert sich die Schweiz in den Vereinten Nationen?

Die UNO wurde nach dem zweiten Weltkrieg gegründet, um «den Weltfrieden und die internationale Sicherheit» zu wahren. Dieses Ziel, das sich mit der Schweizer Bundesverfassung deckt, ist bis heute nicht erreicht: Laut UNO ist die Zahl der Länder, die sich in einem Konflikt befinden, auf dem höchsten Stand seit 30 Jahren. Um das Ziel von Frieden und Sicherheit zu erreichen sind multilaterale Organisationen wie die UNO aktuell wichtiger denn je.