

Die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat

Die Schweiz kandidiert für die Periode von 2023 bis 2024 zum ersten Mal für einen Sitz als nichtständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat. Die Erfolgsaussichten der Schweiz für die Wahl sind sehr gut. Doch innenpolitisch ist die Kandidatur nicht unumstritten. Mit einem Einsitz der Schweiz in diesem Gremium sind grosse Chancen, aber auch einige Risiken verbunden.

Von Fabien Merz

Viele der heute drängendsten Herausforderungen wie Pandemien, Migration oder Terrorismus sind globalen Charakters und müssen daher auch auf internationaler Ebene angegangen werden. Die 1945 gegründete UNO ist das massgebende multilaterale Forum, in dem die Staatengemeinschaft transnationale Fragen gemeinsam angehen kann. Im Bereich der Förderung von Frieden und der internationalen Sicherheit ist der UNO-Sicherheitsrat, der zu diesem Zweck völkerrechtlich verbindliche Beschlüsse fassen kann, das entscheidende Organ. Die Schweiz ist seit 2002 vollwertiges UNO-Mitglied und hat sich 2011 nach einem längeren und breit abgestützten Reflexions- und Konsultationsprozess dafür entschieden, für die Periode von 2023 bis 2024 zum ersten Mal für einen Sitz als nichtständiges Mitglied in diesem Gremium zu kandidieren.

Der Bundesrat sieht darin eine konsequente Fortsetzung des bisherigen internationalen Engagements der Schweiz. Durch einen Sitz im Sicherheitsrat verspricht sich die Landesregierung, das internationale Umfeld besser mitgestalten und den verfassungsgemässen Zielen der Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz sowie der Förderung einer gerechteren und friedlicheren internationalen Ordnung zuarbeiten zu können. Die Schweiz hat gute Chancen, die für 2022 angesetzte Wahl zu schaffen. Innenpoli-



Der UNO-Sicherheitsrat stimmt am 20. Juli 2015 im UNO-Hauptquartier in New York über eine Resolution zum iranischen Nuklearprogramm ab. *Mike Segar / Reuters*

tisch ist die Kandidatur jedoch nicht unumstritten. Wie ist diese Kandidatur vom Beginn der Konsultationen 2007 innenwie auch aussenpolitisch vonstatten gegangen? Und was wären die mit einem Einsitz im Sicherheitsrat zusammenhängenden Chancen und Risiken für die Schweiz?

Der UNO-Sicherheitsrat

Der UNO-Sicherheitsrat trägt gemäss UNO-Charta die Hauptverantwortung für

die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Er handelt bei der Wahrnehmung seiner Pflichten im Namen aller Mitgliedstaaten. Der Sicherheitsrat besteht aus insgesamt fünfzehn Mitgliedern. Die USA, Grossbritannien, Frankreich, Russland und China sind permanente Mitglieder (P5). Die P5 verfügen je über ein Vetorecht. Jedes Jahr wählt die UNO-Generalversammlung jeweils fünf der zehn nichtständigen Mitglieder (E10

für *elected ten*) mit Zweidrittelmehrheit für eine Zeitdauer von jeweils zwei Jahren. Dabei wird auf eine angemessene geografische Verteilung der Sitze geachtet. Die Schweiz kandidiert, bisher einzig mit Malta, für einen dieser zwei für die UNO-Regionalgruppe der westeuropäischen und andere westlichen Staaten (WEOG) reservierten Sitze für die Periode von 2023 bis 2024 (siehe Grafik).

Jedes Mitglied des Sicherheitsrates hat eine Stimme. Beschlüsse des Sicherheitsrates über Verfahrensfragen bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von neun Stimmen, alle sonstigen Fragen neun Stimmen einschliesslich der Zustimmung oder Enthaltung der fünf ständigen Mitglieder (dies entspricht dem Vetorecht). Dieses System widerspiegelt die internationalen Machtverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkrieges und zum Zeitpunkt der Gründung der UNO 1945. Es wurde eingerichtet, um die Interessen der Siegermächte zu wahren und sicherzustellen, dass sie die Entscheide des Sicherheitsrates mittragen. Der Gebrauch des Vetos ist, anders als während des Kalten Krieges, selten geworden. In den vergangenen fünf Jahren ist jährlich zwei- bis siebenmal vom Vetorecht Gebrauch gemacht worden. Wichtig für die gesamte Funktionsweise des Sicherheitsrates ist aber allein schon das Wissen um das Vetorecht. Dies gibt den P5 viel Einfluss darüber, was überhaupt in welcher Form zur Plenumsabstimmung gebracht wird.

Grundsätzlich kann der Sicherheitsrat nach Artikel 34 der UNO-Charta jede Situation, die zu internationalen Spannungen führen kann, untersuchen, um festzustellen, ob diese die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährdet. Der Sicherheitsrat verfügt über eine ständige Traktandenliste mit Konfliktregionen und Themen, die von «Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten» über «Kinder in bewaffneten Konflikten» bis hin zu «Gefährdungen für die globale öffentliche Gesundheit» reicht. Um ein neues Thema oder eine Ländersituation aufzugreifen, braucht es neun Stimmen. Da es sich dabei um eine Verfahrensfrage handelt, können die ständigen Mitglieder des Rates hier kein Veto einlegen.

Wichtig hervorzuheben ist, dass der Sicherheitsrat in erster Linie als Moderator oder Berater agiert. Stellt der Sicherheitsrat aber fest, dass eine Bedrohung, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung



nach Artikel 39 der UNO-Charta vorliegt, hat der Rat unter Kapitel VII der UNO-Charta die Möglichkeit, so genannte Zwangsmassnahmen zu beschliessen. Diese sind für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich. So kann der Sicherheitsrat mittels Resolutionen Sanktionen wie zum Beispiel Reiserestriktionen oder Waffenexportverbote erlassen oder UNO-Friedensoperation etablieren. In extremis kann der Sicherheitsrat auch militärische Interventionen autorisieren. Dazu ist es seit dem Bestehen der UNO seit 1945 allerdings erst dreimal gekommen: während des Koreakrieges von 1950 bis 1953, 1990 mit dem Ziel der Befreiung Kuwaits von der irakischen Besetzung und 2011 in Libyen. Unter Kapitel VII hat der Sicherheitsrat zudem die Möglichkeit, im Nachgang zu kriegerischen Auseinandersetzungen wei-

Die Schweiz setzt sich seit 2005 für Reformen des Sicherheitsrats ein.

tere Massnahmen zu ergreifen. Beispiele sind die Inspektionsregime zur Aufklärung irakischer ABC-Waffenprogramme ab 1991 oder das Einrichten internationaler Sondertribunale, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit untersuchen zu lassen, wie etwa für Ruanda oder für Ex-Jugoslawien.

Der Sicherheitsrat ist nicht unumstritten. Kritisiert wird mitunter, dass die Zusammensetzung und Funktionsweise mit ständigen Veto-Mächten die Verhältnisse am

Ende des Zweiten Weltkrieges widerspiegeln. Dies wird von vielen UNO-Mitgliedstaaten, einschliesslich der Schweiz, die sich seit 2005 für Reformen des Sicherheitsrats einsetzt, als nicht mehr zeitgemäss erachtet. Zudem beeinträchtigen in den letzten zehn Jahren intensivierte Spannungen zwischen den P5, besonders zwischen den westlichen Mitgliedern der P5 einerseits und China und Russland andererseits, die Arbeit des Sicherheitsrates. Der Effekt dieser Dynamik auf die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates sollte aber nicht überbewertet werden. Es stimmt zwar, dass sich der Sicherheitsrat in einigen öffentlich stark wahrgenommenen Dossiers, zum Beispiel rund um den syrischen Bürgerkrieg und die Situation auf der Krim, sich als nicht oder nur sehr begrenzt handlungsfähig erwies. In vielen der von ihm behandelten, oftmals weniger öffentlichkeitsrelevanten, aber nicht minder wichtigen Dossiers konnte der Rat aber seine Handlungsfähigkeit beibehalten. Ein Beispiel dafür ist die im Januar 2019 einstimmig vom Sicherheitsrat autorisierte UNO-Mission, die den lokalen Waffenstillstand in al-Hudaida im Jemen überwachen soll.

Die Schweizer Kandidatur

Der Bundesrat brachte bereits im Rahmen der eidgenössischen Volksabstimmung, die 2002 im Schweizer UNO-Beitritt mündete, zum Ausdruck, dass eine vollwertige Mitgliedschaft der Schweiz auch die Möglichkeit eines Mandates im Sicherheitsrat beinhalte. Im Rahmen des 2007 begonnenen Reflexions- und Konsultationsprozesses

ses haben die Aussenpolitischen Kommissionen des National- und des Ständerats (APK) das Vorhaben einer Kandidatur der Schweiz mit deutlicher Mehrheit gestützt. Daraufhin entschied der Bundesrat 2011, die Kandidatur der Schweiz für ein nicht-ständiges Mandat im Sicherheitsrat für die Periode von 2023 bis 2024 offiziell bei der zuständigen UNO-Regionalgruppe, der WEOG, zu hinterlegen. Seitdem wirbt die Schweizer Diplomatie auf internationaler Ebene für die Schweizer Kandidatur. Aufgrund dieser bereits früh begonnenen Vorarbeit, aber vor allem auch, weil die Schweiz auf der internationalen Bühne über ein angesehenes Profil verfügt, stehen die Chancen für die 2022 angesetzte Wahl sehr gut. Hilfreich dürfte sich dabei auch erweisen, dass sich, obwohl die Sitze im Sicherheitsrat als sehr begehrt gelten, bisher nebst der Schweiz nur Malta für einen der beiden freien WEOG-Sitze für die Periode 2023 bis 2024 bewirbt. Die Schweiz ist derzeit somit ohne direkten Gegenkandidaten.

Obwohl der Bewerbung der Schweiz ein langer und breit abgestützter Reflexions- und Konsultationsprozess voranging, ist das Vorhaben auf nationaler Ebene nicht unumstritten. Vor allem konservative Kritiker störten sich von Anfang an grundsätzlich an dieser Kandidatur, die sie als unvereinbar mit ihrem Neutralitätsverständnis betrachteten. Dies hatte nach der Ankündigung der Kandidatur 2011 mehrere kritische parlamentarische Vorstösse zur Folge. Dabei hat das Parlament aber stets mehrheitlich die Position des Bundesrates und somit die Kandidatur gestützt. Vor dem Hintergrund der immer wiederkehrenden Frage der Vereinbarkeit der Neutralität mit einem Schweizer Einsitz im Sicherheitsrat hat das Parlament vom Bundesrat die Ausarbeitung eines Berichtes verlangt. Dieser Bericht, der 2015 vorgelegt wurde, bestätigte klar die Vereinbarkeit von Sicherheitsratsmitgliedschaft und Neutralität. Das Parlament hat auch nach der Publikation dieses Berichtes die Position des Bundesrates weiterhin wiederholt gestützt, zum Beispiel indem es 2016 eine Motion der Schweizerischen Volkspartei (SVP), welche auf den Verzicht der Kandidatur abzielte, klar ablehnte.

Nachdem aufgrund verschiedener Medienberichte und angeblicher Unsicherheiten in den Mitteparteien der Eindruck entstanden war, dass die Mehrheit für die Kandidatur im Parlament verloren gehen könnte, reichte die SVP im November 2018 noch-

mals eine Motion zum Kandidaturverzicht ein. Diese Motion lehnte der Nationalrat im März 2020 jedoch erneut ab. Die Kandidatur gilt somit auf nationaler Ebene weitgehend als abgesichert. Parallel dazu wurde der Bundesrat vom Parlament damit beauftragt, bis Mitte 2020 in einem weiteren Bericht darzulegen, wie er gedenkt, das Parlament während eines allfälligen Einsitzes im UNO-Sicherheitsrat einzubeziehen.

Chancen und Risiken

Ein Einsitz im Sicherheitsrat wäre für die Schweiz zweifelsohne mit grossen Chancen, wohl aber auch mit einigen Risiken verbunden. Als unumstritten gilt, dass die Schweiz durch eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat das internationale Umfeld besser mitgestalten könnte. Damit verbunden wäre auch eine bessere Handhabe, um dem verfassungsmässigen Ziel der Förderung einer gerechten und friedlichen internationalen Ordnung zuzuarbeiten. Dies ist nicht nur grundsätzlich erstrebenswert, sondern liegt auch im direkten Eigeninteresse der Schweiz. Denn als stark vernetzter Kleinstaat mit begrenzten eigenen machtpolitischen Mitteln ist die Schweiz für die

Die Wahl in den Sicherheitsrat wäre eine konsequente Fortsetzung des bisherigen internationalen Engagements der Schweiz.

Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt auf eine friedliche und regelbasierte internationale Ordnung angewiesen.

Entscheide des Sicherheitsrates muss die Schweiz als vollwertiges UNO-Mitglied heute schon mittragen. Ein Einsitz im Sicherheitsrat würde es der Schweiz aber erlauben, bei wichtigen Dossiers direkten Einfluss zu nehmen. Dies ist insofern relevant, als viele vom Sicherheitsrat besprochenen Themenkreise die Schweiz betreffen. So wird zum Beispiel die Situation in den für die Schweiz drei wichtigen Asyl-Herkunftsländern Eritrea, Afghanistan und Syrien regelmässig im Sicherheitsrat erörtert. Zudem unterhält die Schweiz in rund drei Viertel aller besprochenen Ländersituationen eigene Entwicklungs- oder Friedensförderungsprogramme. Da die Schweiz zudem ein wichtiger UNO-Beitragszahler ist (Nr. 4 pro Kopf und Nr. 18 in absoluten Zahlen), wäre ein direkter Einfluss im Sicherheitsrat auch im Sinne einer effizienten Mittelverwendung.

Die Wahl in den Sicherheitsrat, zwanzig Jahre nach dem Schweizer UNO-Beitritt, wäre zudem nicht nur eine konsequente Fortsetzung des bisherigen internationalen Engagements der Schweiz, sondern auch eine Möglichkeit, die Werte und Themen, die der Schweiz wichtig sind, im Rahmen der UNO und darüber hinaus weiter voranzutreiben. So hat die Schweiz seit ihrer Mitgliedschaft 2002 mit Ausnahme des Sicherheitsrates in allen wichtigen Organen der UNO prominente Rollen eingenommen und sich dort konstruktiv eingebracht. Die Schweiz hat zum Beispiel für die Periode von 2011 bis 2012 mit alt-Bundesrat Joseph Deiss den Präsidenten der UNO-Generalversammlung gestellt und war mehrfach Mitglied des UNO-Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) und des UNO-Menschenrechtsrates. Dabei hat sich die Schweiz unter anderem für den ungehinderten Zugang von humanitärer Hilfe in Konfliktgebieten, den Schutz der Zivilbevölkerung sowie die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts eingesetzt.

Mitglieder des Sicherheitsrates haben immer auch die Möglichkeit, eigene Themen und Initiativen einzubringen. Erfahrungen zeigen, dass es auch immer wieder kleineren Staaten gelingt, – gerade, wenn sie im Verbund mit gleichgesinnten Sicherheitsratsmitgliedern agieren – sich konstruktiv einzubringen und dabei auch als Brückenbauer zu fungieren. So haben zum Beispiel unter anderem Luxemburg, Neuseeland, Jordanien und Schweden seit 2013 erreicht, im ansonsten notorisch festgefahrenen Syrien-Dossier den humanitären Zugang zu Hunderttausenden von notleidenden Zivilpersonen zu ermöglichen.

Die exakte Schwerpunktsetzung bei einem Einsitz der Schweizer im Sicherheitsrat ist zwar noch nicht erfolgt. Die Schweiz dürfte sich aber weiterhin für diejenigen Themen engagieren, die sie in der UNO bislang verfolgte und bei denen sie je nach Konstellation im Sicherheitsrat und dem politischen Klima Potenzial für Synergien mit anderen gleichgesinnten Sicherheitsratsmitgliedern sehen würde. Die Erfahrungen des Schweizer Vorsitzes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2014 lassen zudem den Schluss zu, dass auch das Mitwirken im Sicherheitsrat nicht nur die Glaubwürdigkeit der Schweizer Aussenpolitik weiter stärken, sondern der Schweizer Diplomatie auch wichtige Vernetzungsmöglichkeiten und einen Erfahrungsgewinn ermöglichen würde. Dieses würde der Schweizer Aussenpolitik in

Zukunft zugutekommen. Zudem dürfte eine direkte Vertretung im Sicherheitsrat es auch erlauben, den Standort Genf als eines der Zentren der globalen Gouvernanz hervorzuheben und weiter zu fördern.

Wie es der 2015 vom Bundesrat vorgelegte Bericht ausführlich aufzeigt, wäre die Neutralität der Schweiz, wie sie die Landesregierung definiert, mit einem Einsitz im Sicherheitsrat und den damit verbundenen Verpflichtungen vereinbar. Das Parlament, welche die Kandidatur wiederholt gestützt hat, scheint diese Auffassung mehrheitlich zu teilen. Auch Erfahrungen anderer neutraler und bündnisfreier Staaten wie Österreich, Schweden oder Irland, die alle schon wiederholt Mitglieder des Sicherheitsrates waren, scheinen die Vereinbarkeit der Neutralität mit einem Einsitz im Sicherheitsrat zu bestätigen. Mitunter kann die Neutralität sogar von grossem Vorteil sein. Gerade im gegenwärtig von Spannungen geprägten internationalen Umfeld ist der Sicherheitsrat auf Staaten angewiesen, die durch ihre glaubwürdige Unabhängigkeit Brückenbauerfunktionen und Vermittlerrollen einnehmen können.

Es besteht aber auch ein gewisses Risiko, dass die Schweiz in einigen wenigen Szenarien durch ihr Abstimmverhalten im Sicherheitsrat von beteiligten Konfliktparteien als parteiisch wahrgenommen werden könnte. Es ginge hier also nicht um die Frage der Vereinbarkeit mit dem eigenen Neutralitätsverständnis, sondern darum, wie allfällige Konfliktparteien die Schweiz wahrnehmen. In seltenen Fällen könnte dies dem Image der Schweiz als «unparteiische Vermittlerin» und als Standort für

«Gute Dienste» schaden. Gäbe es allerdings Anzeichen, dass dieses Risiko bestehen könnte, bliebe die Option der Stimmenhaltung. Da es aller Voraussicht nach nur selten zu solchen Situationen kommen dürfte, erscheint das Argument, wonach die Schweiz als Mitglied des Sicherheitsrates das Gremium durch Stimmenhaltungen systematisch schwächen würde, als wenig überzeugend.

Die Kritik, wonach es sich beim Sicherheitsrat um ein unzulängliches, weil anachronistisches Gebilde handelt, welches gerade in Zeiten vermehrter internationa-

Auf nationaler Ebene sollten das Parlament und die Zivilgesellschaft in die Vorbereitung der Mitgliedschaft eingebunden bleiben.

ler Spannungen als Bühne von Grossmachtspolitik dient, ist zu einem gewissen Grad gerechtfertigt. Aus diesem Grund auf einen Einsitz verzichten zu wollen, erscheint indessen als kontraproduktiv. Der UNO-Sicherheitsrat bleibt – trotz seiner Mängel – bis auf weiteres das massgebliche Gremium für internationale Sicherheitsfragen. Zudem ist es so, dass sich die Schweiz bereits seit 2005 aktiv und im Verbund mit anderen Staaten für pragmatische Reformen der Arbeitsweise des Sicherheitsrates einsetzt. Um diese Reformen voranzubringen, ist es von zentraler Bedeutung, dass reformorientierte Länder im Sicherheitsrat vertreten sind. Die Schweiz hätte durch einen Einsitz also auch eine einmalige Gelegenheit, einen wichtigen Beitrag zu dringend notwendigen Reformen des Sicherheitsrates zu leisten.

Letztlich handelt es sich bei der Schweizer Kandidatur für den Sicherheitsrat, wie bei jeder anderen politischen Fragestellung auch, um eine Abwägung. Der Bundesrat und das Parlament scheinen beide mehrheitlich davon überzeugt zu sein, dass die Chancen, die ein Einsitz der Schweiz im Sicherheitsrat mit sich brächte, ein entsprechendes Engagement rechtfertigen. Nun dürfte es einerseits darum gehen, die bereits früh begonnene und äusserst effizient geführte internationale Bewerbung der Schweiz auch unter den erschwerten Bedingungen der Corona-Krise – allenfalls unter Einsatz neuer, innovativer Mittel – bis zur Wahl 2022 zielführend fortzusetzen. Andererseits sollte auf nationaler Ebene darauf hingearbeitet werden, die bereits vorhandene Abstützung weiter zu verbreitern. Das Parlament und die Zivilgesellschaft sollten in die Vorbereitung der Schweizer Sicherheitsratsmitgliedschaft weiterhin gut eingebunden bleiben, sodass sie das Engagement, das eine Wahl in den Sicherheitsrat zur Folge hätte, unterstützen können. Allenfalls müsste sich der Bundesrat auch überlegen, inwieweit er nicht nur das Parlament, sondern auch die Zivilgesellschaft bei der Schwerpunktsetzung im Falle einer Wahl einbeziehen könnte.

Für mehr zu Mediation und Friedensförderung, siehe [CSS Themenseite](#).

Fabien Merz ist Forscher im Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich, wo er sich mit schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik sowie Terrorismusbekämpfung und PVE beschäftigt.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

HerausgeberInnen: Fabien Merz, Benno Zogg
Lektorat: Benno Zogg
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag in der Sackgasse Nr. 261
Der Einsatz von KI im Bevölkerungsschutz Nr. 260
Ukraine: die religiöse Dimension des Konflikts Nr. 259
Kolumbiens schwieriger Weg zum vollständigen Frieden Nr. 258
Dynamiken urbaner Militäroperationen Nr. 257
Weltraumsicherheit: Das nächste Jahrzehnt Nr. 256

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000413139