



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

---

## **Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023-2024**

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APK-N) 13.3005 vom 15. Januar 2013

vom 5. Juni 2015

---

## Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung: Friedensförderung durch Neutralität, Solidarität und Verantwortung .....	4
2. Ausgangslage.....	7
3. Die Anfangsphase der Kandidatur.....	8
4. Beweggründe und Zielsetzungen der schweizerischen Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat .....	9
5. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.....	11
5.1. Die Stellung des Sicherheitsrats im UNO-System .....	11
5.2. Aufgaben und Kompetenzen .....	12
5.2.1. Empfehlungen des Sicherheitsrats unter Kapitel VI – Prävention und friedliche Beilegung von Konflikten .....	12
5.2.2. Massnahmen des Sicherheitsrats unter Kapitel VII - Gefährdung des internationalen Friedens und Akte der Aggression .....	12
5.2.3. Entsendung von UNO-Friedensmissionen durch den Sicherheitsrat .....	13
5.2.4. Regionale Abmachungen und Kooperation mit regionalen Organisationen unter Kapitel VIII .....	14
5.2.5. Kompetenzen des Sicherheitsrats im Bereich der internationalen Strafgerichtsbarkeit.....	14
5.2.6. Weitere Kompetenzen des Sicherheitsrats .....	14
5.3. Zusammensetzung und Mitgliedschaft .....	15
5.4. Verfahren und Arbeitsmethoden.....	16
5.4.1. Agenda.....	16
5.4.2. Beschlüsse und Stellungnahmen .....	17
5.4.3. Beschlussfassung und Veto-Recht.....	17
5.4.4. Rotierende Präsidentschaft .....	18
5.4.5. Nebenorgane des Sicherheitsrats .....	18
6. Vereinbarkeit eines nichtständigen Sicherheitsratsmandats mit der schweizerischen Neutralität.....	19
6.1. Verpflichtungen eines neutralen Staates.....	19
6.2. Die Neutralität der Schweiz und die kollektive Sicherheit.....	20
6.3. Erfahrungen neutraler Staaten im Sicherheitsrat .....	21
6.4. Eckpunkte zum Engagement der Schweiz als neutraler Staat .....	22
6.4.1. Achtung des Völkerrechts .....	22
6.4.2. Eckpunkte speziell zur Gewaltanwendung.....	23
6.4.3. Eckpunkte speziell zu Friedenssicherungseinsätzen .....	23
6.4.4. Eckpunkte speziell zu Sanktionen .....	24
7. Praktische Aspekte einer Mitgliedschaft der Schweiz im Sicherheitsrat .....	25
7.1. Tätigkeitsbereiche des Sicherheitsrats mit besonderer Relevanz für die Schweiz.....	25
7.1.1. Gewaltprävention und friedliche Beilegung von Konflikten .....	25
7.1.2. Internationale Strafgerichtsbarkeit .....	26
7.1.3. UNO-Friedensoperationen.....	26
7.1.4. Prioritäten des schweizerischen Sicherheitsratsmandats.....	26
7.2. Operationelle Aspekte.....	27
7.2.1. Organisation und Entscheidungsfindung.....	27
7.2.2. Ressourcen.....	27
Anhang .....	29

I. Sicherheitsrats-Mandate und Kandidaturen innerhalb der WEOG- Regionalgruppe 2000 bis 2030 .....	29
II. Länder, die noch nie Sicherheitsratsmitglied waren.....	30

# 1. Zusammenfassung: Friedensförderung durch Neutralität, Solidarität und Verantwortung

Der Bundesrat informiert mit dem vorliegenden Bericht über die seit 2011 laufende Kandidatur der Schweiz für eine nichtständige Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat in der Periode 2023-2024. In Erfüllung des Kommissionspostulats 13.3005<sup>1</sup> der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates diskutiert der Bericht auch die Frage der Vereinbarkeit der Sicherheitsratskandidatur mit der Neutralität der Schweiz.

Die Wahrung der Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt der Schweiz erfordert heute eine Aussenpolitik, die das Umfeld mitgestaltet und sich für internationale Sicherheit und Stabilität einsetzt. Mit ihrem OSZE-Vorsitz hat die Schweiz exemplarisch gezeigt, wie sie basierend auf ihrer eigenständigen Aussenpolitik spezifische Beiträge an die internationale Sicherheit leisten kann, die für die Staatengemeinschaft von Nutzen sind. Solche Beiträge erlauben der Schweiz, ihre Interessen und Werte zu fördern. Wie der Bundesrat in seiner Aussenpolitischen Strategie darlegt, sind neben der Neutralität auch die Grundsätze der Solidarität und Verantwortung von zentraler Bedeutung, um den aussenpolitischen Handlungsspielraum der Schweiz zu wahren. Die Kombination dieser drei Grundsätze macht die spezifische Rolle der Schweiz in der Förderung von Frieden und Sicherheit und der Bewältigung der globalen Herausforderungen aus.

Im globalen Rahmen ist die UNO die wichtigste multilaterale Plattform für die Schweiz. Sie wurde nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Ziel geschaffen, Konflikte zu vermeiden und Frieden zu sichern. In derselben Absicht trägt der Bund gemäss seinem Verfassungsauftrag zum friedlichen Zusammenleben der Völker bei.<sup>2</sup> Er nutzt dabei die gleichen Instrumente, wie sie auch bei der UNO zum Einsatz kommen. Als Beispiele seien hier die guten Dienste erwähnt, die Mediation, die Stärkung demokratischer Institutionen, Rechtsstaatlichkeit oder die Aufarbeitung begangenen Unrechts.

Die Schweiz geniesst in der UNO den Ruf eines unparteiischen und lösungsorientierten Partners. Ihr Engagement für den Respekt des Rechtsstaates, des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte und im Bereich der humanitären Hilfe findet innerhalb der Staatengemeinschaft Anerkennung und hat innenpolitisch einen hohen Stellenwert. Die Schweiz entwickelt und unterstützt Initiativen zum Schutz der Zivilbevölkerung in Konfliktsituationen und engagiert sich im Kampf gegen Straflosigkeit bei schweren Verbrechen.

Ein 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 hat dabei gezeigt, dass die Schweiz mit einem solchen Engagement die Glaubwürdigkeit ihrer Aussenpolitik weiter stärken und die Kompetenz und Zuverlässigkeit ihrer Diplomatie geltend machen kann.

---

<sup>1</sup> Gemäss eingereichtem Text des Postulats 13.3005 wurde der Bundesrat beauftragt, „im Zusammenhang mit seinem Willen, nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrates zu werden, einen Bericht unter besonderer Berücksichtigung der Neutralitätsfrage auszuarbeiten und dem Parlament zur Diskussion vorzulegen“.

<sup>2</sup> Art. 54 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

Der Sicherheitsrat ist das für die Wahrung von Frieden und Sicherheit zuständige Hauptorgan der UNO. Das ist noch heute so, obschon sich die Bedrohungen und die Sicherheitsbegriffe seit der Gründung der UNO erheblich gewandelt haben. Dabei geht es schon lange nicht mehr nur um die Vermeidung zwischenstaatlicher Kriege. Vielmehr stehen innerstaatliche Konflikte sowie transnationale Bedrohungen im Fokus des Sicherheitsrats. Organisierte Kriminalität, Terrorismus und systematische und verbreitete Verletzungen der Menschenrechte sowie die zunehmende Verletzung von humanitären Prinzipien zählen heute zu den grössten Gefahren für Frieden und Sicherheit. Das Konfliktpotential von Armut und massiver Umweltzerstörung, von umstrittenen Wasser- und Landnutzungsrechten ist heute weitgehend anerkannt. Neben den klassischen Instrumenten der Friedenssicherung befasst sich der Sicherheitsrat mit einer wachsenden Palette situationsübergreifender Themen der Konfliktvermeidung und Konflikttransformation.

Die einzelnen Tätigkeitsbereiche des Sicherheitsrats decken sich zum grossen Teil mit den aussen- und sicherheitspolitischen Prioritäten der Schweiz. Das allgemeine Mandat des Sicherheitsrats entspricht dem Auftrag der Bundesverfassung (Art. 2 Abs. 4 BV), am Aufbau einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung mitzuwirken. Mit einem Einsitz im Sicherheitsrat könnte die Schweiz ihre aussen- und sicherheitspolitischen Anliegen noch direkter in die Arbeit der UNO einbringen.

Ein effizienter und handlungsfähiger Sicherheitsrat liegt im Interesse aller Staaten, da die sicherheitspolitischen Herausforderungen der globalisierten Welt nur durch Kooperation bewältigt werden können. Auch die Schweiz profitiert von einem effektiven, transparenten und rechenschaftspflichtigen Sicherheitsrat. Aus diesem Grund setzt sie sich seit Jahren im Verbund mit zahlreichen weiteren Staaten für die Verbesserung der Arbeitsmethoden ein. Schon kurze Zeit nach ihrem UNO-Beitritt lancierte die Schweiz gemeinsam mit vier weiteren Staaten<sup>3</sup> einen Appell an den Sicherheitsrat, in Fällen von Genozid, schweren Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit freiwillig auf das Veto zu verzichten. Eine allfällige Ratsmitgliedschaft gäbe der Schweiz zusätzliche Mittel an die Hand, sich gegen Straflosigkeit und für die Verbesserung der Arbeitsmethoden einzusetzen.

Auch finanzielle Motive haben zum Entscheid beigetragen, für den Sicherheitsrat zu kandidieren. Als UNO-Mitglied ist die Schweiz dazu verpflichtet, finanzielle Beiträge zu leisten. Aktuell zahlt die Schweiz 1,047% des Budgets der UNO; damit liegt sie auf Platz 17 der wichtigsten Beitragszahler an das reguläre Budget sowie auf Platz 14 der wichtigsten Beitragszahler an die friedenserhaltenden Missionen der UNO. Angesichts dieses beträchtlichen finanziellen Engagements ist es nur konsequent, wenn die Schweiz auch die Möglichkeiten zur Mitgestaltung in der UNO ausschöpft.

Die Schweiz hätte auch als Ratsmitglied dieselbe Handlungsfreiheit wie bisher, und sie würde ihre aussenpolitischen Positionen weiterhin souverän und autonom bestimmen können. Eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat bedeutet keine Verpflichtungen für die Schweiz, die über jene hinausgehen, die sie schon eingegangen ist. Dies gilt auch für die Neutralität der Schweiz. Die Schweiz würde ausdrücklich an der Neutralität entsprechend ihrer gegenwärtigen Praxis festhalten. Sie versteht Neutralität nicht als Selbstzweck, sondern als Instrument ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik im Dienste höherer Ziele: der Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes sowie der Förderung einer gerechten und friedlichen internationalen Ordnung. Genau diese Ziele verfolgt auch die UNO mit ihrem System der kollektiven Sicherheit, das auf dem Verbot der Gewaltanwendung beruht.

---

<sup>3</sup> Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein und Singapur.

Die Erfahrung der anderen neutralen UNO-Mitglieder zeigt, dass Neutralität mit einem Sitz im Sicherheitsrat vereinbar ist. Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Schweiz eine zusätzliche Plattform bieten würde, um ihre traditionelle und bewährte Rolle als unparteiischer Brückenbauer wahrzunehmen und nutzbar zu machen.

Die Anfangsphase der Kandidatur ist nach Ansicht des Bundesrats bisher planmässig verlaufen, und die Chancen auf ein Sicherheitsratsmandat in der Periode 2023-2024 sind weiterhin intakt. Bisher haben lediglich die Schweiz und Malta ihre Kandidatur für die beiden verfügbaren Sitze der Gruppe der westlichen und anderen Staaten angemeldet. Es ist indes davon auszugehen, dass bis zur Wahl im Jahr 2022 noch weitere Staaten dieser Gruppe ihre Kandidatur hinterlegen werden.

## 2. Ausgangslage

Im Herbst 2022 jährt sich der UNO-Beitritt der Schweiz zum 20. Mal. Die Schweiz strebt anlässlich dieses Jubiläums die Wahl als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats 2023-2024 an.

Die Schweiz ist das bisher einzige Land, welches der UNO durch einen direktdemokratischen Volksentscheid beitrug. Am 3. März 2002 wurde die Initiative für einen Beitritt zu den Vereinten Nationen (UNO) von Volk und Ständen angenommen. Am 10. September 2002 trat die Schweiz der UNO offiziell als 190. Mitgliedsland bei.

Der Bundesrat zieht für die Zeit seit dem UNO-Beitritt eine positive Bilanz. Die Schweiz hat durch ihr konstruktives Engagement als Mitgliedsstaat auf viele wichtige Entwicklungen, Programme und Initiativen im UNO-Kontext Einfluss nehmen können. Es ist ihr gelungen, ihre Interessen und Werte in der UNO einzubringen und erfolgreich zu vertreten. Unser Land geniesst sowohl als Vollmitglied wie auch als Gastland des europäischen UNO-Sitzes in Genf das Profil eines innovativen, selbstbewussten und zuverlässigen Partners der Organisation. Unser Beitrag wird geschätzt, etwa in den Bereichen der humanitären Hilfe, des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, der Prävention von Konflikten, in Fragen der Rechtsstaatlichkeit, bei der Bekämpfung der Armut oder im Bereich der globalen Umweltfragen.

Dem Entscheid des Bundesrats vom 12. Januar 2011, die Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat für die Periode 2023-2024 anzumelden, ging ein umfassender Reflexions- und Konsultationsprozess voraus, den der Bundesrat und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie das Parlament, die Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates (APK-N und APK-S) und die Finanzdelegationen gemeinsam führten. Dieser Prozess umfasste in den Jahren 2007-2010 eine Reihe von Berichten, Anhörungen und Beratungen, in deren Verlauf auch Fragen und parlamentarische Vorstösse beantwortet und debattiert wurden.

Im Postulat 13.3005 der APK-N vom 15. Januar 2013, welches der Bundesrat mit Antrag vom 27. Februar 2013 zur Annahme empfohlen hat und am 3. Juni 2013 vom Nationalrat überwiesen wurde, wird der Bundesrat beauftragt, „im Zusammenhang mit seinem Willen, nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrates zu werden, einen Bericht unter besonderer Berücksichtigung der Neutralitätsfrage auszuarbeiten und dem Parlament zur Diskussion vorzulegen“. Die Forderung des Postulats entspricht damit dem Ziel des Bundesrates, den Dialog mit dem Parlament im Zusammenhang mit der Kandidatur der Schweiz für ein Sicherheitsratsmandat weiterzuführen und zu vertiefen. Der Bundesrat bekräftigt seine mehrfach geäusserte Absicht, das Parlament in die laufende Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat eng einzubinden.

### 3. Die Anfangsphase der Kandidatur

In der Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 4. Dezember 2000<sup>4</sup> brachte der Bundesrat zum Ausdruck, dass eine vollwertige Mitgliedschaft der Schweiz in der UNO auch die Möglichkeit eines Mandats im Sicherheitsrat beinhaltet. Der Bundesrat bekräftigte damals, dass ein solches Mandat nicht nur als abstrakte Möglichkeit im Raum steht, sondern eine konkrete Opportunität im Interesse der Schweiz darstellt: *„Als Mitglied kann die Schweiz ihre Interessen auch in den Hauptorganen der UNO vertreten und ihren aussenpolitischen Anliegen besser Nachdruck verschaffen. Es ist eine schlechte Politik, überall mitzumachen, nicht aber in den Hauptorganen einer Organisation. [...] Die formalen Nachteile des Beobachterstatus treffen die Schweiz empfindlich, vor allem weil sie in der Generalversammlung nicht mit vollen Rechten präsent ist und weil sie nicht Mitglied des ECOSOC und des Sicherheitsrats werden kann. Gerade kleine und mittlere Staaten haben ein Interesse an einer vollen Präsenz im «Weltforum» UNO, um sich Gehör zu verschaffen.“*

Auf Basis von zwei Berichten, welche das EDA zuhanden der APK verfasste, und nach Abschluss einer Reihe von Beratungen und Experten-Anhörungen<sup>5</sup> stimmten im Herbst 2010 die Aussenpolitischen Kommissionen des Ständerats mit 10 zu 1 Stimmen (Entscheid vom 2. September 2010) und des Nationalrats mit 16 zu 6 Stimmen (Entscheid vom 25. Oktober 2010) einer Kandidatur der Schweiz für ein nichtständiges, auf zwei Jahre befristetes Mandat im Sicherheitsrat zu. In separaten Medienmitteilungen äusserten sich beide APK nach Abschluss ihrer Beratungen zu einer allfälligen Kandidatur der Schweiz im Sicherheitsrat. In der Medienmitteilung vom 3. September 2010 bestätigte die APK-S, dass die Mehrheit der Kommission sich einig war, *„dass die UNO-Mitgliedschaft der Schweiz eine vollumfängliche Identifikation und ein volles Engagement mit sich bringt. Konsequenterweise ist damit auch ein Einsitz im Sicherheitsrat verbunden.“* Die Kommission hielt auch fest, dass alle mit diesem Einsitz verbundenen Aspekte durch die Kommission ausgeleuchtet und zu ihrer Zufriedenheit dargelegt wurden. In ihrer Medienmitteilung vom 26. Oktober 2010 äusserte sich auch die APK-N zum Ausgang ihrer Konsultationen im Hinblick auf eine eventuelle mittelfristige Sicherheitsratskandidatur der Schweiz: *„Die Mehrheit der Kommission war sich einig, dass die UNO-Mitgliedschaft wie auch ein Einsitz im UNO-Sicherheitsrat der Schweiz eine wertvolle und exzellente Plattform für den Ausbau des internationalen Netzwerks bietet. Diese Plattform erlaube es der Schweiz zudem ihre Werte auf hohem Niveau einzubringen und zu fördern. Die Kommissionsmehrheit war des Weiteren der Auffassung, dass ein Einsitz im Sicherheitsrat die guten Dienste und die Neutralität nicht tangieren.“*

Im Januar 2011 beschloss der Bundesrat gestützt auf Artikel 184 Abs. 1 der Bundesverfassung und in Konsultation mit den APK gemäss Artikel 152 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes, die Kandidatur der Schweiz für ein nichtständiges Mandat im Sicherheitsrat 2023-2024 offiziell bei der zuständigen UNO-Regionalgruppe (Western European and Other States Group, WEOG) zu hinterlegen.

---

<sup>4</sup> BBl 2001 S. 1183 – 1274.

<sup>5</sup> Im Rahmen der APK-Beratungen fanden insgesamt vier Experten-Anhörungen statt: 7. April 2009: Nicolas Michel, Professor, rechtswissenschaftliche Fakultät Universität Genf, ehemaliger Rechtsberater des UNO-Generalsekretärs; 19. Mai 2009: Peter Maurer, damals Botschafter und Ständiger Vertreter der Schweiz am UNO-Hauptsitz in New York; 21. Juni 2010: Peter Huber, Direktor der Abteilung für internationale Organisationen im Österreichischen Ministerium für europäische und internationale Angelegenheiten; 21. Juni 2010: Colin Keating, ehemaliger UNO-Botschafter Neuseelands sowie Gründungsmitglied und Direktor des Think Tanks ‚Security Council Report‘.



Nur wenige Tage später, am 20. Januar 2011, kündigte die Regierung von Malta an, in derselben Periode für einen von zwei WEOG-Sitzen im Sicherheitsrat zu kandidieren. Seither ist das Bewerberfeld unverändert geblieben. Die Schweiz und Malta sind bis dato die einzigen Bewerber für die beiden zur Wahl stehenden WEOG-Sitze 2023-2024. Es ist aber davon auszugehen, dass sich diese günstige Ausgangslage (im UNO-Kontext ‚*clean slate*‘ genannt) bis zum Wahltermin im Jahr 2022 ändern wird und im Verlauf der nächsten Jahre auch andere WEOG-Staaten ihr Interesse für die beiden Sitze anmelden werden.

Das Interesse an der schweizerischen Kandidatur blieb im Parlament nach Anmeldung der Kandidatur im Januar 2011 bestehen. Die Kandidatur war wiederholt Gegenstand von Fragen<sup>6</sup> und parlamentarischen Vorstössen<sup>7</sup>. Nach Abschluss der Beratung dieser Vorstösse bestätigte der Nationalrat am 3. Juni 2013 den Entscheid und die Auffassung der APK und des Bundesrates zugunsten einer Kandidatur. Der Rat gab der parlamentarischen Initiative 12.479 (Mitsprache des Parlamentes bei der Bewerbung für einen Sitz im Uno-Sicherheitsrat) keine Folge, folgte indessen den Empfehlungen von APK und Bundesrat und nahm das Kommissionspostulat 13.3005 (APK-N) an, welches dem Bundesrat den Auftrag für den vorliegenden Bericht erteilte.

## **4. Beweggründe und Zielsetzungen der schweizerischen Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat**

Die Wahrung der Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt der Schweiz erfordert heute eine Aussenpolitik, die das Umfeld mitgestaltet und sich für internationale Sicherheit und Stabilität einsetzt. Mit ihrem OSZE-Vorsitz hat die Schweiz exemplarisch gezeigt, wie sie basierend auf ihrer eigenständigen Aussenpolitik spezifische Beiträge an die internationale Sicherheit leisten kann, die für die Staatengemeinschaft von Nutzen sind. Solche Beiträge erlauben der Schweiz, ihre Interessen und Werte zu fördern. Wie der Bundesrat in seiner Aussenpolitischen Strategie darlegt, sind neben der Neutralität auch die Grundsätze der Solidarität und Verantwortung von zentraler Bedeutung, um den aussenpolitischen Handlungsspielraum der Schweiz zu wahren. Die Kombination dieser drei Grundsätze macht die spezifische Rolle der Schweiz in der Förderung von Frieden und Sicherheit und der Bewältigung der globalen Herausforderungen aus.

Ein wirksamer Multilateralismus ist in der globalisierten Welt wichtiger denn je. Die Mehrheit der sicherheitspolitischen Herausforderungen ist heute grenzüberschreitend. Die zahlreichen Krisen, welche die internationale Gemeinschaft aktuell beschäftigen, können nur durch Dialog und gemeinsames Handeln gelöst werden. Vor dem Hintergrund der globalen Machtverschiebungen und der starken Zunahme relevanter Akteure ist die Einigung auf gemeinsame Lösungsansätze oftmals ein anspruchsvolles

---

<sup>6</sup> Frage 13.5065 (Hans Fehr) „Schweiz im UNO-Sicherheitsrat?“, Fragestunde vom 11.3.2013.

<sup>7</sup> Mehrere Vorstösse wurden im Zeitraum 2010-2013 eingereicht:

10.3961 Motion „Nein zur Mitgliedschaft der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat“ (SVP Fraktion): eingereicht 14.12.2010; Stellungnahme (Ablehnung) BR 19.1.2011; abgeschrieben 14.12.2012 da seit mehr als 2 Jahren hängig

12.479 Parlamentarische Initiative „Mitsprache des Parlamentes bei der Bewerbung für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat“ (Stamm):

eingereicht 28.9.2012; abgelehnt durch APK-N am 14.1.2013 mit 11 - 8 Stimmen (2 Enthaltungen) und durch NR am 13.6.2013 mit 107 - 69 Stimmen (0 Enthaltungen)

13.3005 Kommissionspostulat „Bundesrätlicher Bericht zur Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat“ (APK-N): verabschiedet durch APK-N am 14.1.2013 mit 17 - 0 Stimmen (5 Enthaltungen); Empfehlung (Annahme) durch BR am 27.2.2013; Annahme durch NR am 3.6.2013.

Vorhaben. Staaten wie der Schweiz, die glaubwürdig Brücken zwischen den verschiedenen Lagern bauen, kommt deshalb immer wieder eine wichtige Rolle zu. Sie tragen dazu bei, dass multilaterale Lösungen auch in einer multipolaren Welt möglich sind.

Im globalen Rahmen ist die UNO die wichtigste multilaterale Plattform für die Schweiz. Ein 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 hat gezeigt, dass die Schweiz mit einem solchen Engagement die Glaubwürdigkeit ihrer Aussenpolitik weiter stärken und die Kompetenz und Zuverlässigkeit ihrer Diplomatie geltend machen kann.

Die aussenpolitischen Ziele der Schweiz, die in der Bundesverfassung festgeschrieben sind, decken sich mit den in der UNO-Charta definierten Zielen. Ein effizienter und effektiver Sicherheitsrat liegt deshalb im aussen- und sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz. Um die Wirksamkeit des Sicherheitsrats zu verbessern, setzt sich die Schweiz seit ihrem Beitritt zur UNO für eine Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats ein. Dieses Engagement, welches auf eine Erhöhung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht abzielt, ist in seiner Wirkung auf die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz jedoch indirekt und damit eingeschränkt. Der Einsitz im Sicherheitsrat würde es der Schweiz ermöglichen, ihre aussen- und sicherheitspolitischen Anliegen unmittelbarer einzubringen.

Die UNO ist das einzige universelle Forum, in welchem sich Staaten zu allen relevanten internationalen Themen austauschen können. Die Staatengemeinschaft hat dabei 2005 in einer Resolution der Generalversammlung formell anerkannt, dass sich Friedenssicherung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung gegenseitig beeinflussen und bestärken. Entsprechend müssen moderne Ansätze zur Konfliktbewältigung den Schutz und die Sicherheit des Individuums in den Vordergrund stellen.

Die UNO hat über die Jahre eine breite Palette an Instrumenten entwickelt, um den Schutz der menschlichen Sicherheit und die Gewährleistung von humanitärer Hilfe an notleidende Menschen auch während Konflikten zu erhöhen. Im Zentrum dieser Debatte steht immer die Frage, wie Konflikten aktiv vorgebeugt werden kann. Der Sicherheitsrat nimmt nicht nur Teil an dieser Debatte. Er war massgeblich an der Weiterentwicklung komplexer und umfassender Mandate beteiligt, wie sie heute standardmässig in der internationalen Friedensförderung eingesetzt werden.

Die Schweiz verfolgt in der Konfliktbearbeitung traditionellerweise einen breiten Ansatz. Sie setzt sich heute beispielsweise in verschiedenen politischen Gremien für den ungehinderten Zugang von humanitärer Hilfe in Konfliktgebieten, den Schutz der Zivilbevölkerung sowie die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts ein. Dieses Engagement könnte im Sicherheitsrat gestärkt werden.

Auch finanzielle Motive haben zum Entscheid beigetragen, für den Sicherheitsrat zu kandidieren. Als UNO-Mitglied ist die Schweiz dazu verpflichtet, finanzielle Beiträge zu leisten. Aktuell zahlt die Schweiz 1,047% des Budgets der UNO; damit liegt sie auf Platz 17 der wichtigsten Beitragszahler an das reguläre Budget sowie auf Platz 14 der wichtigsten Beitragszahler an die friedenserhaltenden Missionen der UNO. Angesichts dieses beträchtlichen finanziellen Engagements ist es nur konsequent, wenn die Schweiz auch die Möglichkeiten zur Mitgestaltung in der UNO ausschöpft.

20 Jahre nach dem Beitritt zur UNO wäre ein Einsitz im Sicherheitsrat ein starkes Zeichen für die Bereitschaft der Schweiz, Verantwortung für Frieden und Sicherheit mitzutragen. Ein Engagement im Sicherheitsrat dient der Wahrung der nationalen Interessen und der Förderung der eigenen Werte. Die Schweiz verfügt dank ihrem breiten Vertretungsnetz und ihrem Fachwissen über die dafür notwendigen Ressourcen. Die Guten Dienste der Schweiz und ihre Neutralität wären mit einem nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat in jeder Hinsicht kompatibel (siehe Kapitel 6). Die Neutralität der Schweiz würde ihrem Engagement eine erhöhte Glaubwürdigkeit verleihen.

## 5. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

Um die praktischen Auswirkungen einer Einsitznahme im Sicherheitsrat sowie deren Vereinbarkeit mit der schweizerischen Neutralität systematisch zu beurteilen, werden im folgenden Kapitel die Stellung, das Mandat und die Arbeitsweise des Sicherheitsrats näher vorgestellt.

### 5.1. Die Stellung des Sicherheitsrats im UNO-System

Die UNO-Charta, welche am 24. Oktober 1945 in San Francisco ratifiziert wurde, schuf sechs Hauptorgane im UNO-System: Generalversammlung, Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat, Treuhandrat, Internationaler Gerichtshof und Sekretariat. Gemäss Artikel 24 Absatz 1 übertragen die UNO-Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die *Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit*. Der Sicherheitsrat handelt bei der Wahrnehmung seiner Pflichten im Namen aller Mitgliedstaaten, denn diese anerkennen mit ihrem Beitritt die Prinzipien und Grundsätze der UNO-Charta und damit die Kompetenzen des Sicherheitsrats. Die UNO-Mitgliedsländer sind gemäss Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 25 der UNO-Charta verpflichtet, die Beschlüsse des Sicherheitsrats zu akzeptieren und umzusetzen.

Die Stellung und Bedeutung des Sicherheitsrats im UNO-System war seit der ersten Ratssitzung im Januar 1946 wiederholt starkem Wandel unterworfen. In der Zeit des Kalten Krieges ab den frühen 1950er Jahren war die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats über lange Zeit eingeschränkt. Symptomatisch dafür war die hohe Anzahl an Vetos, welche Entscheide des Sicherheitsrats bisweilen verunmöglichten (siehe Abschnitt 5.4.3).

Mit dem Ende des Kalten Krieges erlangte der Rat grössere Konsens- und Handlungsfähigkeit. Hatte er bis 1990 insgesamt 646 Resolutionen verabschiedet, steht diese Zahl inzwischen bei über 2'200. Die wachsende Bedeutung des Sicherheitsrats und die Auswirkungen der neu erlangten Konsensfähigkeit im Rat zeigen sich am bis heute anhaltenden Wachstum der UNO-Friedensmissionen. Die aktuellen Blockaden des Sicherheitsrats betreffend Ukraine und Syrien täuschen bisweilen darüber hinweg, dass der Sicherheitsrat den grössten Teil seiner täglichen Geschäfte ohne nennenswerte Zwischenfälle erledigt. Auch konnte das Gremium trotz der aktuellen geopolitischen Spannungen zwischen Russland und dem Westen selbst in akuten Krisen wie der Ebola-Epidemie oder der Bedrohung durch ausländische terroristische Kämpfer seine Handlungsfähigkeit bewahren.

Gestiegen ist in den letzten Jahren nicht nur die Anzahl an Resolutionen und Friedensmissionen, sondern auch die thematische Breite der Arbeit des Rats und der Mandate der Missionen. Während sich der Sicherheitsrat anfänglich auf traditionelle sicherheitspolitische Aspekte konzentrierte, trägt er heute den komplexen

Wechselwirkungen zwischen den Themenbereichen Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Entwicklung vermehrt Rechnung, beispielsweise indem Friedensmissionen mit einem Mandat zum Schutz der Menschenrechte ausgestattet werden.

## **5.2. Aufgaben und Kompetenzen**

Um die Hauptverantwortung für die Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit wahrzunehmen, stehen dem Sicherheitsrat nach Artikel 24 Absatz 2 der UNO-Charta eine Reihe von Kompetenzen und Instrumenten zur Verfügung. Diese sind insbesondere in den Kapiteln VI, VII und VIII genauer definiert und werden im Folgenden kurz erläutert.

### **5.2.1. Empfehlungen des Sicherheitsrats unter Kapitel VI – Prävention und friedliche Beilegung von Konflikten**

Gemäss *Kapitel VI* der Charta hat der Sicherheitsrat bei Uneinigkeiten und Streitigkeiten zwischen Staaten, welche den internationalen Frieden potentiell gefährden könnten, die Kompetenz, *Empfehlungen* abzugeben und die betroffenen Parteien dazu aufzurufen, bestehende Differenzen mit *friedlichen Mitteln* zu lösen (Artikel 33 UNO-Charta). Die Empfehlungen des Sicherheitsrats unter Kapitel VI bedürfen des Einverständnisses des betroffenen Staates und sind *per se* nicht verbindlich. Aber sie können im Fall einer weiteren Eskalation und akuten Gefahr für den internationalen Frieden durch verbindliche Massnahmen des Sicherheitsrats ergänzt werden. Typische Massnahmen unter Kapitel VI sind unabhängige Untersuchungsmissionen oder nicht-militärische Vermittlungsmandate.

### **5.2.2. Massnahmen des Sicherheitsrats unter Kapitel VII - Gefährdung des internationalen Friedens und Akte der Aggression**

Im Fall einer Bedrohung oder eines Bruches des Friedens oder einer Angriffshandlung kann der Sicherheitsrat zur Wahrung und Wiederherstellung des internationalen Friedens und der Sicherheit gestützt auf *Kapitel VII Zwangsmassnahmen* beschliessen. Dazu gehören insbesondere wirtschaftliche Massnahmen und Sanktionen, wie auch die Anordnung militärischer Massnahmen zur Sicherung und Wiederherstellung des internationalen Friedens.

Wirtschaftliche Massnahmen und Sanktionen gemäss Artikel 41 der UNO-Charta können sich gegen einzelne Personen, Unternehmen und Organisationen richten oder den Handel mit bestimmten Schlüsselgütern oder Güterkategorien beschränken. Entsprechend sind unterschiedliche Formen möglich, zum Beispiel Waffenembargos, Finanzsanktionen, Handelsbeschränkungen, diplomatische Einschränkungen, kulturelle und sportliche Restriktionen, oder Flugverkehrs- und andere Beschränkungen. Einzelne Massnahmen können je nach Sachlage länderspezifisch, regional oder weltweit zum Tragen kommen.

Geltende Sanktionen werden regelmässig überprüft und allenfalls aktuellen Herausforderungen und Realitäten angepasst. Dabei ist der Sicherheitsrat angehalten, sich an gewisse Grundsätze zu halten. So wurden seit Anfang der 90er Jahre erhebliche Anstrengungen unternommen, das System international verbindlicher Sanktionsregimes effektiver zu gestalten und gleichzeitig die negativen Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung zu minimieren. Die Schweiz spielte in diesem Prozess von Beginn weg eine massgebliche Rolle. Zum Beispiel erfassen heute Sanktionen einzelne Personen gezielt (*targeted sanctions*) und können so mit Individualrechten in Konflikt geraten. Die Schweiz setzt sich daher, ebenfalls schon seit vielen Jahren, für Verbesserungen der Verfahren zur Ergänzung respektive auch Streichung von Einträgen auf UNO-Sanktionslisten ein.

Führen weder Vermittlung noch Sanktionen zum Erfolg, kann der Sicherheitsrat bei einer weiteren Verschärfung der Sicherheitslage unter Kapitel VII *militärische Massnahmen* androhen oder autorisieren. Dabei sind hauptsächlich zwei Formate zu unterscheiden: Zum einen Friedensmissionen, welche von der UNO selbst entsendet und geleitet werden (siehe dazu Abs. 5.2.3.); zum anderen die weniger häufigen, vom UNO-Sicherheitsrat autorisierten militärischen Operationen, welche durch Dritte umgesetzt werden.

Verbindliche militärische Massnahmen unter Kapitel VII können friedenssichernd oder friedensdurchsetzend sein. Ein Grossteil der unter Kapitel VII autorisierten Einsätze hat friedenssichernden Charakter (*„peacekeeping“*). Solche Einsätze erfolgen in der Regel mit Zustimmung der betroffenen Staaten, und die Anwendung von Waffengewalt ist nur zur Selbstverteidigung, zur Verteidigung des Mandates, der Infrastruktur oder der Zivilbevölkerung erlaubt.

Nur wenige Einsätze wurden bisher mit friedensdurchsetzenden Mandaten ausgestattet (*„peace enforcement“*). In diesen Fällen ist die Anwendung von Waffengewalt auch zur Durchsetzung des Mandates erlaubt, wobei die Zustimmung der betroffenen Parteien nicht nötig ist.

### **5.2.3. Entsendung von UNO-Friedensmissionen durch den Sicherheitsrat**

Zu den wichtigsten Instrumenten des Sicherheitsrats bei der Wahrung des internationalen Friedens gehört die Entsendung von Friedensmissionen. Friedensmissionen sind nicht explizit in der Charta erwähnt. Sie haben sich jedoch über die Jahre als geeignetes Instrument zur Wahrung und Wiederherstellung des internationalen Friedens und der Sicherheit erwiesen.

Unter Kapitel VI der UNO-Charta und mit dem Einverständnis des Gaststaates kann der Sicherheitsrat nicht-militärische Friedensmissionen entsenden, sogenannte besondere politische Missionen (*„special political missions“*). Diese Missionen übernehmen politische Aufgaben, unter anderem im Bereich der Guten Dienste oder der Wahlunterstützung. Beispielsweise hat das *Bureau des Nations Unies au Burundi* (BNUB) bis Ende 2014 Burundi unter anderem in den Bereichen der Stärkung der nationalen Institutionen, der Dialogförderung, der Vergangenheitsbewältigung und des Menschenrechtsschutzes unterstützt. Diese politischen Friedensmissionen können auch auf Initiative der Generalversammlung oder vom Generalsekretär entsandt werden, in der Praxis stammt jedoch die Mehrheit der Mandate vom Sicherheitsrat. Derzeit sind weltweit 13 politische, nicht-militärische Missionen der UNO im Feld im Einsatz.

Im Gegensatz zu den politischen Friedensmissionen liegt die Entsendung von sogenannten *friedenssichernden* Missionen (*„peacekeeping operations“*) grundsätzlich in der alleinigen Kompetenz des Sicherheitsrats. In diesen friedenssichernden Missionen können neben zivilen und polizeilichen Komponenten sowohl unbewaffnete Militärbeobachter und -experten als auch zur Selbstverteidigung oder zum Schutz der Zivilbevölkerung bewaffnete Truppen (sog. Blauhelme) eingesetzt werden, wobei die Entsendung auch hier grundsätzlich mit dem ausdrücklichen Einverständnis bzw. auf Gesuch der betroffenen Staaten erfolgt.

Anfangs Dezember 2014 befanden sich gemäss Angaben der UNO über 120'000 Personen in 16 friedenssichernden Missionen der UNO im Einsatz, darunter mehr als 90'000 Soldaten, 1'750 Militärbeobachter, rund 12'500 Polizisten und mehr als 17'000 zivile Angestellte und Freiwillige aus über 120 Ländern. Diese friedenssichernden Missionen der UNO nehmen in komplexen Konfliktsituationen wesentliche militärische,

polizeiliche und zivile Unterstützungsaufgaben wahr, z.B. im Bereich der Umsetzung von Friedensabkommen, der Menschenrechte, der Grenzüberwachung, der Reform der Streitkräfte, im Polizeiwesen, bei der Minenräumung oder bei der Wahlvorbereitung und beim Aufbau staatlicher Institutionen. Komplexe Mandate mit militärischen und nicht-militärischen Komponenten bilden heute die Regel. Dementsprechend verfügen friedenssichernde Missionen der UNO heutzutage in der Regel auch über einen bedeutenden Anteil an zivilem Personal. Der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren des UNO-Systems sowie mit regionalen Organisationen kommt eine wachsende Bedeutung zu.

#### **5.2.4. Regionale Abmachungen und Kooperation mit regionalen Organisationen unter Kapitel VIII**

Die Charta gibt dem Sicherheitsrat unter *Kapitel VIII* die Möglichkeit, die Überwachung und Sicherung des Weltfriedens mit sogenannten regionalen Organisationen zu koordinieren. Diese Option wird vom Sicherheitsrat in vielen Konflikten weltweit erfolgreich eingesetzt. Zu den regionalen Organisationen gehören beispielsweise die Afrikanische Union (AU) oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Mit sogenannten regionalen Arrangements will der Sicherheitsrat potentiell direkt von einem Konflikt betroffene Länder und Organisationen in internationale Vermittlungs- und Lösungsversuche einbinden. Regionale Organisationen haben in der Friedenssicherung wichtige komparative Vorteile, insbesondere durch ihre Kenntnisse der lokalen Umstände und Sprachen und weil ihre Einsätze geringere Kosten verursachen.

Mit Kapitel VIII wird im UNO-System eine Subsidiarität im Bereich der Sicherheit angestrebt, dank der sich die UNO und der Sicherheitsrat im Bereich der internationalen Konfliktlösung und Friedenssicherung auf regionale Mechanismen abstützen können.

#### **5.2.5. Kompetenzen des Sicherheitsrats im Bereich der internationalen Strafgerichtsbarkeit**

Der Sicherheitsrat ist zwar kein Gericht, er besitzt jedoch im Bereich der internationalen Strafgerichtsbarkeit besondere Kompetenzen. Diese sind in der Charta nicht explizit erwähnt, haben sich aber im Verlauf der Zeit als Mittel zur Umsetzung des Mandats des Sicherheitsrats etabliert. Sie umfassen einerseits die Errichtung von Sondertribunalen zur strafrechtlichen Verfolgung von Kriegsverbrechen, wie sie in den 1990er Jahren im ehemaligen Jugoslawien oder in Ruanda geschaffen wurden. Zudem kann der Sicherheitsrat unabhängige internationale Untersuchungskommissionen beauftragen.

Der Sicherheitsrat hat gemäss Artikel 13 lit. b des Römer Statuts schliesslich auch die Möglichkeit, mittels Beschluss unter Kapitel VII bestimmte Konfliktsituationen an den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) zu überweisen, namentlich wenn die zuständigen nationalen Gerichte nicht Willens oder nicht in der Lage sind, schwere Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu untersuchen und gegebenenfalls zu ahnden. 2005 überwies der Sicherheitsrat auf dieser Basis die Situation in Darfur, 2011 die Situation in Libyen an den ICC. Der Rat hat zudem die Kompetenz, Verfahren vor dem Gerichtshof gemäss Artikel 16 des Römer Statuts für ein Jahr zu suspendieren. Die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und dem internationalen Strafgerichtshof untersteht einem speziellen Abkommen zwischen den beiden Organisationen aus dem Jahr 2004.

#### **5.2.6. Weitere Kompetenzen des Sicherheitsrats**

Die Charta überträgt dem Sicherheitsrat auch prozedurale Kompetenzen innerhalb des UNO-Systems. So macht der Sicherheitsrat gemäss Artikel 97 der Charta Vorschläge an die Generalversammlung zur Wahl des UNO-Generalsekretärs. Der Sicherheitsrat ist

zusammen mit der Generalversammlung überdies zuständig für die Wahl der Richterinnen und Richter des Internationalen Gerichtshofes (IGH) mit Sitz in Den Haag, sowie für Beitrittsgesuche von UNO-Beitrittskandidaten, welche auf Vorschlag des Sicherheitsrats und mit einer Zweidrittel-Mehrheit in der Generalversammlung als UNO-Mitgliedsstaat aufgenommen werden.

### **5.3. Zusammensetzung und Mitgliedschaft**

Seit 1965 hat der Sicherheitsrat jeweils 15 Mitglieder. Darunter befinden sich fünf ständige Mitglieder (China, Frankreich, Grossbritannien, Russland und die Vereinigten Staaten), welche mit dem sogenannten Veto besondere Stimmrechte besitzen. Die übrigen 10 Sitze werden jeweils für 2 Jahre besetzt.

Die Frage der Ratsverweiterung wird in der Generalversammlung seit Jahren zwar immer wieder debattiert, der Verhandlungsprozess bleibt jedoch blockiert. Die Schweiz unterstützt die Forderung nach einem effektiven und repräsentativen Sicherheitsrat grundsätzlich. Sie nimmt aber in der Erweiterungsdebatte keine aktive Rolle ein, sondern konzentriert ihr Engagement auf die Frage der Arbeitsmethoden. Die Schweiz war 2005 im Verbund mit vier weiteren Staaten Mitinitiantin der sogenannten S-5 Initiative zur Verbesserung der Arbeitsmethoden. Sie führt diese Bemühungen seit 2013 im Rahmen der sogenannten ACT-Gruppe weiter (*Accountability, Coherence, Transparency*). Diese Gruppe, welcher heute 23 Staaten angehören, wird von der Schweiz koordiniert.

Um zu gewährleisten, dass zu jedem Zeitpunkt alle Weltregionen angemessen im Sicherheitsrat vertreten sind, einigten sich die UNO-Mitgliedsländer auf einen Schlüssel für die Verteilung der nichtständigen Sicherheitsratsmandate nach regionalen Gruppen: fünf Sitze sind für die afrikanische Gruppe und für die Gruppe Asien und Pazifik vorgesehen. Zwei Sitze gehen an die Gruppe Lateinamerika und Karibik, zwei an die Gruppe westliche und andere Staaten (WEOG), und ein Sitz entfällt auf Osteuropa.

Für die Wahl in den Sicherheitsrat bedarf es einer Zweidrittels-Mehrheit der Stimmen der UNO-Generalversammlung. Die Sicherheitsratswahlen finden einmal jährlich statt, wobei jeweils fünf der zehn nichtständigen Sitze neu besetzt werden.

125 Staaten waren seit 1946 im Rat vertreten. Dies macht beinahe zwei Drittel der heutigen UNO-Mitglieder aus. Die WEOG besteht aus 29 Mitgliedern. Von diesen waren ausser der Schweiz nur Andorra, Island, Israel, Liechtenstein, Monaco und San Marino noch nie im Sicherheitsrat, wobei Israel und San Marino für ein Mandat 2019-2020 respektive 2021-2022 kandidieren. Unter den Ländern, welche bereits Mitglied des Sicherheitsrats waren, befinden sich auch neutrale Staaten. Die Häufigkeit der Ratsmitgliedschaft von neutralen Ländern sowie von nicht neutralen, aber aufgrund ihrer Grösse und der Ähnlichkeit ihres Profils in der UNO mit der Schweiz vergleichbaren Staaten, unterscheidet sich dabei kaum: Belgien, Dänemark, Norwegen und Neuseeland beispielsweise waren bis dato bereits vier Mal, Costa Rica, Irland, Österreich und Schweden drei Mal und Finnland zwei Mal im Sicherheitsrat vertreten (siehe auch Abschnitt 6.3).

Das Interesse an Sicherheitsratsmandaten ist in den letzten Jahren allgemein und vor allem innerhalb der WEOG-Gruppe gestiegen. Es zeichnet sich ab, dass Länder, die gemessen an Grösse und politischen Positionen mit der Schweiz vergleichbar sind, im Durchschnitt ungefähr alle 20 Jahre für eine nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat kandidieren.

Gemäss Artikel 98 der UNO-Charta nehmen nebst den Mitgliedern auch der UNO-Generalsekretär und durch ihn designierte Vertreterinnen und Vertreter an den Sitzungen des Sicherheitsrats teil. Angehörige der UNO haben im Rat jedoch kein Stimmrecht. Ihre Aufgabe ist es, die Arbeit des Rats mit neutralen Einschätzungen und Lagebeurteilungen zu begleiten und zu unterstützen. Das Sekretariat der UNO ist darüber hinaus für die Dokumentation, Auswertung und Archivierung der Sitzungsprotokolle und Beschlüsse des Sicherheitsrats zuständig.

## **5.4. Verfahren und Arbeitsmethoden**

Der Sicherheitsrat muss gemäss Artikel 24 und 28 der UNO-Charta und aufgrund seiner besonderen Verantwortung in der Lage sein, im Fall von Krisen jederzeit zu tagen. Gemäss heutiger Praxis finden am UNO-Hauptsitz in New York jede Woche mehrere formelle und informelle Sitzungen statt. Die Mitglieder des Rats sind verpflichtet, jederzeit eine ständige Vertreterin oder einen ständigen Vertreter am Hauptsitz in New York zu belassen, um an kurzfristig einberufenen dringlichen Sicherheitsratssitzungen teilnehmen zu können. Die Mitgliedsländer des Sicherheitsrats stehen auch ausserhalb der Sitzungszimmer in engem Kontakt, sowohl in New York als auch über die Hauptstädte und jeweiligen Aussennetze.

2014 hielt der Rat insgesamt 430 Sitzungen ab, wovon 241 auch Nicht-Mitgliedern des Sicherheitsrats zugänglich waren. Neben den formellen Debatten tritt der Sicherheitsrat auch zu informellen Konsultationen zusammen, welche in einem dafür vorgesehenen Nebenzimmer des Rats stattfinden. Diese Sitzungen sind grundsätzlich vertraulich. Es steht den Mitgliedern des Rats und insbesondere der Ratspräsidentschaft indes frei, Nicht-Mitglieder in geeigneter Form über den Verlauf der Gespräche zu informieren. Heute nutzt eine wachsende Zahl von Ratsmitgliedern verschiedene Kanäle, um die UNO-Mitgliedstaaten über den Stand der aktuellen Ratsgeschäfte zu informieren. Die Schweiz begrüsst diese Entwicklung, denn sie entspricht ihrer langjährigen Forderung nach transparenteren Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats.

Sowohl Abstimmungen wie auch die Verabschiedung von einstimmigen Beschlüssen dürfen gemäss der Geschäftsordnung des Rats ausschliesslich an öffentlichen und formellen Sicherheitsratssitzungen durchgeführt werden. Sämtliche Protokolle, Mitschriften und Abstimmungsergebnisse der Ratssitzungen sind öffentliche Dokumente, welche grösstenteils online abrufbar sind. Alle formellen Sitzungen des Rats werden in Wort und Bild in den sechs offiziellen UNO-Sprachen (Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch, Spanisch) aufgezeichnet und archiviert.<sup>8</sup> Informelle Sitzungen werden nicht aufgezeichnet.

### **5.4.1. Agenda**

Der Sicherheitsrat ist gemäss Artikel 34 der UNO-Charta dazu ermächtigt und explizit damit beauftragt, jede Streitigkeit oder Situation, welche zu internationalen Spannungen führen könnte, im Hinblick auf eine mögliche Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu untersuchen. Themen, welche der Sicherheitsrat regelmässig berät, werden in der ständigen Agenda des Sicherheitsrats aufgeführt. Andere Ereignisse oder Entwicklungen können auf Wunsch jedes Ratsmitglieds oder gemäss Artikel 99 der Charta auf Wunsch des UNO-Generalsekretärs ebenfalls jederzeit diskutiert werden.

Per 1. Januar 2015 standen 49 Traktanden auf der ständigen Agenda des Sicherheitsrats, davon 26 Ländersituationen. Seit den 1990er Jahren beschäftigt sich der Sicherheitsrat

---

<sup>8</sup> [www.un.org/sc](http://www.un.org/sc) ; [www.webtv.un.org](http://www.webtv.un.org).



jedoch vermehrt auch mit thematischen Belangen, welche den internationalen Frieden systematisch gefährden und weltweite, nicht auf ein Land oder eine Region begrenzte Phänomene sind. So betrafen von den 49 Traktanden 23 thematische Aspekte. Einige bekannte Beispiele sind der Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten, der Schutz des humanitären Personals, Frauen und Sicherheit, Kinder in bewaffneten Konflikten, Piraterie, Straflosigkeit für internationale Verbrechen, Gefährdungen für die globale öffentliche Gesundheit (HIV, Ebola), Reform des Sicherheitssektors, Prävention von bewaffneten Konflikten, Terrorismus, Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats oder die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen. Die zunehmende thematische Breite der Agenda ist Folge der steigenden Komplexität moderner Konflikte und Lösungsansätze, welcher der Sicherheitsrat Rechnung trägt.

#### **5.4.2. Beschlüsse und Stellungnahmen**

Der Sicherheitsrat kennt hauptsächlich drei Formen von formellen Stellungnahmen oder Beschlüssen: die Pressemitteilung, die Präsidialerklärung und die Resolution. Mittels einer Pressemitteilung kommuniziert der Sicherheitsrat gegenüber den Medien seine Haltung in einer bestimmten Angelegenheit oder informiert über den Stand laufender Beratungen. Pressemitteilungen werden zwar im Konsens verabschiedet, stellen jedoch keinen formellen Beschluss dar.

Eine Präsidialerklärung ist eine Stellungnahme des Sicherheitsrats, welche ebenfalls im Konsens verabschiedet wird. Mittels einer Präsidialerklärung kann sich der Sicherheitsrat zu einer Ländersituation oder zu einem Thema äussern. Präsidialerklärungen können Elemente früherer Resolutionen bekräftigen oder dazu dienen, künftige Beschlüsse des Sicherheitsrats aufzugleisen.

Die Resolution stellt schliesslich die stärkste Form eines Sicherheitsratsbeschlusses dar, mit der auch Entscheide mit verbindlichem Charakter beschlossen werden können. Obwohl die Charta keine bestimmte Form für Ratsbeschlüsse vorschreibt, werden verbindliche Entscheide in der Praxis immer als Resolutionen verabschiedet. Eine Resolution kann, muss aber nicht, rechtsverbindliche Elemente enthalten. Hierzu belegt die Praxis, dass verbindliche Massnahmen wie Sanktionen oder die Entsendung von bewaffneten Missionen grundsätzlich unter Kapitel VII verabschiedet werden.

#### **5.4.3. Beschlussfassung und Veto-Recht**

Grundsätzlich hat jedes Mitgliedsland des Sicherheitsrats eine Stimme. Für einen Beschluss zu einer Resolution sind 9 Ja-Stimmen erforderlich. Aufgrund von Artikel 27 Abs. 3 der Charta haben die ständigen Mitglieder zusätzlich ein sogenanntes Veto-Recht, mit dem sie Beschlüsse verhindern können. Dazu gehören auch alle Resolutionen, welche Wahlempfehlungen für das Amt des UNO-Generalsekretärs oder die Aufnahme von neuen UNO-Mitgliedstaaten betreffen. Eine Enthaltung gilt nicht als Veto.<sup>9</sup>

Das Veto-Recht hat den Effekt, dass Vorlagen im Sicherheitsrat im Regelfall erst dann zur Abstimmung gelangen, wenn sie ausgeglichen sind und die Interessen aller massgebenden Akteure genügend berücksichtigen. Gleichwohl erachtet der Bundesrat manche aussen- und machtpolitischen Prämissen, die nach dem Zweiten Weltkrieg zur Etablierung des Veto-Rechts führten, heute als überholt. Die Schweiz fordert den Sicherheitsrat seit 2005 offiziell und im Rahmen ihres Engagements für die Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats dezidiert dazu auf, die gegenwärtige Veto-Praxis zu überdenken. Im Rahmen von diplomatischen Initiativen appelliert sie seit Jahren an die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, im Fall von

---

<sup>9</sup> Das Veto-Recht gilt nicht bei Verfahrensfragen, wo ein Quorum von neun Ja-Stimmen ungeachtet allfälliger Nein-Stimmen der ständigen Mitglieder ausreichend ist (Artikel 27 Absatz 2 Charta).

Genozid, Kriegsverbrechen und von Verbrechen gegen die Menschlichkeit freiwillig auf ihr Recht auf Veto zu verzichten. Diese Haltung würde die Schweiz auch während einer allfälligen Einsitznahme im Sicherheitsrat konsequent vertreten.

#### **5.4.4. Rotierende Präsidentschaft**

Die Präsidentschaft des Rats rotiert jeweils monatlich in aufsteigender Reihenfolge des englischen Alphabets der im Rat vertretenen Mitglieder. Nichtständige Mitglieder, welche für jeweils zwei Jahre im Rat Einsitz nehmen, übernehmen dieses Amt während der Mandatsdauer folglich ein bis zwei Mal. Die Aufgaben und Kompetenzen des Ratspräsidiums sind überwiegend prozeduraler, administrativer und repräsentativer Natur. Sie umfassen z.B. die Einberufung und Leitung der Ratssitzungen, die Berichterstattung und Koordination der Ratskorrespondenz, die Kommunikation mit dem UNO-Generalsekretär und dem UNO-Sekretariat sowie die Information über Beschlüsse des Rats gegenüber den Mitgliedstaaten und der Weltöffentlichkeit. Ebenso ist die Ratspräsidentschaft verantwortlich für die Traktandenliste der einzelnen Sitzungen sowie für das monatliche Arbeitsprogramm. Im Übrigen ist der vorsitzende Staat den anderen Ratsmitgliedern gleichgestellt. Es besteht kein Stichentscheid.

#### **5.4.5. Nebenorgane des Sicherheitsrats**

Artikel 29 der Charta ermächtigt den Sicherheitsrat, zur Erfüllung seiner Aufgaben sogenannte Nebenorgane (auch: subsidiäre Organe) in Form von Ausschüssen und Arbeitsgruppen einzusetzen, welche die Beratungen und Beschlüsse des Rats zu prozeduralen und substantiellen Sachthemen vorbereiten oder deren Umsetzung überwachen. So werden Beratungen des Sicherheitsrats zur Umsetzung von Sanktionsregimes, zu Beitrittsgesuchen von neuen UNO-Mitgliedsländern (wie jenes der Schweiz von 2002) oder Massnahmen zur internationalen Terrorismusbekämpfung in unterschiedlichen Nebenorganen vorberaten und gegebenenfalls anschliessend im Rat formell verabschiedet. Insgesamt gab es per 1. Januar 2015 31 Nebenorgane des Sicherheitsrats. Die 15 Mitglieder des Rats sind grundsätzlich in allen dem Sicherheitsrat zugeordneten Gremien vertreten. Die ständigen Ausschüsse werden jeweils von der monatlich rotierenden Ratspräsidentschaft geleitet, während die nichtständigen Ausschüsse von einem oder mehreren gewählten Ratsmitgliedern für jeweils ein Jahr geleitet werden.

Obwohl in der Rechtsprechung gänzlich unabhängig, gelten auch die internationalen Sondertribunale<sup>10</sup> formell als subsidiäre Organe des Sicherheitsrats, sofern sie von Letzterem eingesetzt oder autorisiert wurden. Eine Sonderstellung als subsidiäres Organ des Sicherheitsrats nimmt die Kommission für Friedenskonsolidierung ein. Die sogenannte *Peacebuilding Commission* ist ein von der UNO-Generalversammlung und dem Sicherheitsrat gemeinsam geschaffenes zwischenstaatliches Beratungsorgan. Sie hat zum Ziel, post-Konflikt Staaten politisch zu begleiten, sie bei der Ressourcenmobilisierung zu unterstützen sowie die Aufmerksamkeit und Kohärenz der internationalen Gemeinschaft bezüglich der betroffenen Länder zu fördern. Die *Peacebuilding Commission* ist damit auch ein wichtiges Verbindungsglied zwischen der unmittelbaren Konfliktnachsorge durch den Sicherheitsrat und dem langfristigen Engagement des UNO-Systems im Bereich Entwicklung. Länderspezifische Konfigurationen der *Peacebuilding Commission* decken Burundi, die Zentralafrikanische Republik, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia und Sierra Leone ab. Die Schweiz übt den Vorsitz der Burundi-Konfiguration aus und unterstützt damit gezielt den Friedenskonsolidierungsprozess Burundis. Ein Beispiel für das diesbezügliche

---

<sup>10</sup> Zu unterscheiden vom Internationalen Gerichtshof IGH (englisch *International Court of Justice ICJ*), der ein eigenständiges UNO-Hauptorgan gemäss UNO-Charta ist. Der IGH ist zuständig bei internationalen Differenzen und Streitigkeiten zwischen Staaten (z.B. Grenzstreitigkeiten o.ä.), nicht aber im Bereich der internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Schweizer Engagement war die Mitorganisation einer Partnerkonferenz in Genf im Oktober 2012, an der Burundi seinen Entwicklungsplan vorstellen und dafür Geldgeber suchen konnte.

## **6. Vereinbarkeit eines nichtständigen Sicherheitsratsmandats mit der schweizerischen Neutralität**

Im folgenden Kapitel wird dargelegt, weshalb ein Sicherheitsratsmandat der Schweiz mit dem Neutralitätsrecht und mit der Neutralitätspolitik der Schweiz vollumfänglich vereinbar ist.<sup>11</sup>

### **6.1. Verpflichtungen eines neutralen Staates**

Das Neutralitätsrecht definiert die Rechte und Pflichten, die bei einem internationalen bewaffneten Konflikt zwischen den kriegführenden Staaten und den neutralen Staaten bestehen. Es wird durch die Haager Konvention von 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Land- bzw. Seekriegs sowie durch das Völkergewohnheitsrecht geregelt. Ursprünglich bestand die wichtigste Einschränkung für den neutralen Staat darin, grundsätzlich auf eine Beteiligung an einem bewaffneten Konflikt zwischen Staaten als Mittel zur Durchsetzung seiner politischen Ziele zu verzichten. Mittlerweile gilt dieses Verbot der Gewaltanwendung allerdings für die gesamte Staatengemeinschaft der UNO.

Über dieses Verbot hinaus ist es neutralen Staaten untersagt, eine Konfliktpartei militärisch, insbesondere mittels Truppen oder Waffen, zu unterstützen oder sie zu benachteiligen. Es ist ihnen zudem nicht erlaubt, den kriegführenden Parteien ihr Staatsgebiet für militärische Zwecke zur Verfügung zu stellen, z.B. zum Transit von Truppen oder auch nur für den Überflug. In Friedenszeiten beschränkt sich die Rechtspflicht des dauernd neutralen Staates darauf, keine unwiderruflichen Bindungen einzugehen, die ihm im Konfliktfall die Einhaltung seiner Neutralitätspflichten verunmöglichen würden. Daraus leitet sich das Verbot ab, ausländische Truppenstützpunkte auf neutralem Territorium einzurichten und einem militärischen Bündnis, etwa der NATO, beizutreten.

Das so zusammengefasste Neutralitätsrecht ist mit der Neutralitätspolitik verknüpft. Diese umfasst eine Reihe von Massnahmen, die der neutrale Staat in Eigeninitiative ergreift, um die Wirksamkeit und die Glaubwürdigkeit seiner im Neutralitätsrecht festgelegten Neutralität sicherzustellen. Die Ausgestaltung dieser Politik liegt im Ermessen des betreffenden Staates. Dabei berücksichtigt er die Entwicklung des aussenpolitischen Umfelds und sicherheitspolitische Erwägungen. Die Neutralitätspolitik der Schweiz geht Hand in Hand mit ihrer humanitären Tradition. Dadurch wird sie zu einem solidarischen und verantwortlichen Akteur bei der Bekämpfung der Ursachen von Gewalt, dem Schutz der Opfer von Konflikten und der Wiederherstellung des Friedens. Der Neutralitätsgrundsatz ist auch mit dem Universalitätsprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip verbunden, auf deren Grundlage die Schweiz im Rahmen des Möglichen gute Beziehungen zu allen Ländern der Welt gestützt auf die gemeinsame Achtung des Rechts unterhält.

---

<sup>11</sup> Die Ausführungen beruhen auf den konzeptionellen Grundlagen der Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 4. Dezember 2000. Die Volksinitiative wurde am 3. März 2002 von Volk und Ständen angenommen.

Die UNO, einschliesslich des Sicherheitsrats, akzeptiert die Neutralität bzw. Blockfreiheit ihrer Mitglieder. Sie ist kein militärisches Bündnis. Eine Analyse der Sicherheitsratsresolutionen der letzten zehn Jahre macht deutlich, dass nur ein ganz geringer Anteil der Arbeit des Sicherheitsrats Zwangsmassnahmen beinhaltet.<sup>12</sup> Zum anderen lässt sie erkennen, dass die Zwangsmassnahmen des Sicherheitsrats nur selten einen zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikt betreffen (notwendige Voraussetzung für die Anwendung des Neutralitätsgrundsatzes), da die meisten Konflikte heute innerstaatlichen Charakters sind. Schliesslich wird der Sicherheitsrat selbst dann, wenn er in Situationen internationaler bewaffneter Konflikte Zwangsmassnahmen ergreift, auf der Grundlage eines Mandats aller Mitgliedstaaten tätig, die ihn als Hüter der Weltordnung mit der Wahrung und Wiederherstellung des Friedens beauftragt haben. Er handelt somit nicht als Konfliktpartei. Die Zwangsmassnahmen, die er gegenüber einem Staat trifft, der den Frieden bedroht oder bricht, stellen keine kriegerischen Handlungen im Sinne des Neutralitätsrechts dar, sondern sollen den Staat dazu bewegen, dass er die mit seinem Beitritt zur Charta freiwillig eingegangenen Verpflichtungen einhält. Daher ist der Neutralitätsgrundsatz nicht auf die vom Sicherheitsrat beschlossenen Zwangsmassnahmen anwendbar.

Vielmehr macht die Schweiz im Falle eines bewaffneten internationalen Konflikts weiter ihre Neutralität geltend, solange der Sicherheitsrat keine einschlägigen Massnahmen verabschiedet hat. Mit einem Sitz im Sicherheitsrat würde sich daran nichts ändern. Diese Position vertrat die Schweiz beispielsweise schon 1999 im Kosovo-Konflikt oder 2003 im Irak-Konflikt. Da die UNO kein Mandat zur Gewaltanwendung erteilt hatte, genehmigte die Schweiz Überflüge in Richtung dieser Konfliktgebiete nur zu humanitären, nicht jedoch zu militärischen Zwecken.

## **6.2. Die Neutralität der Schweiz und die kollektive Sicherheit**

Neutralität ist ein wichtiger Grundsatz der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Historisch und verfassungsrechtlich gesehen war sie nie ein Selbstzweck, sondern eines der Instrumente, mit denen die Schweiz ihre Ziele verfolgt, insbesondere die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit und Sicherheit und die Förderung einer gerechten und friedlichen internationalen Ordnung (Art. 2 Abs. 4 BV). Aus diesem Grund haben die Gründer der modernen Eidgenossenschaft darauf verzichtet, die Neutralität im Artikel der Verfassung, der die Ziele der Eidgenossenschaft vorgibt, festzuschreiben. Mit einem Sitz im Sicherheitsrat hätte die Schweiz eine bessere Handhabe für die Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Ziele der Wahrung ihrer Unabhängigkeit und Sicherheit und der Förderung einer gerechten und friedlichen internationalen Ordnung.

Das allgemeine Bekenntnis der UNO-Mitglieder zum Verzicht auf die Anwendung von Gewalt zur Wahrnehmung ihrer Interessen ist mit der Neutralität durchaus vereinbar.

---

<sup>12</sup> Erstens verabschiedet der Sicherheitsrat nicht nur Resolutionen, sondern er widmet sich bei seinen Sitzungen in hohem Masse auch dem Meinungs austausch und Konsultationen (Wahlen, Treffen auf hoher Ebene, Zusammenkünfte mit nicht dem Sicherheitsrat angehörenden Akteuren, Information von Präsidenten der internationalen Gerichtshöfe, ranghoher UNO-Vertreter oder anderer massgeblicher Akteure, Besuche vor Ort). Zweitens sind vom Sicherheitsrat verabschiedete Resolutionen oft themenbezogen (siehe beispielsweise die Resolutionen zur Rechtsstaatlichkeit oder Konfliktverhütung). Ziel dieser Resolutionen ist es, nicht zu bestimmten Ländern oder Regionen, sondern zu Themen mit allgemeiner Relevanz für Frieden und Sicherheit Stellung zu nehmen oder entsprechende Empfehlungen abzugeben. Drittens enthalten vom Sicherheitsrat zu einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region verabschiedete Resolutionen häufig keinen Verweis auf Kapitel VII. Viertens sehen vom Sicherheitsrat zu einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region nach Kapitel VII verabschiedete Resolutionen nicht unbedingt Zwangsmassnahmen (Sanktionen, Genehmigung der Gewaltanwendung) vor.

Wäre die Schweiz Mitglied des UNO-Sicherheitsrats, könnte sie ihr Engagement für den Frieden im Rahmen der zahlreichen Konflikte oder drohenden Konflikte, mit denen dieses Gremium befasst wird, weiterführen. Letztlich liegt es in ihrem Interesse, dass eine friedliche, auf der Rechtsstaatlichkeit beruhende Ordnung vorherrscht und somit alle Staaten zur Achtung des Völkerrechts, insbesondere des Verbots der Gewaltanwendung, verpflichtet werden. Folglich erkennt die Schweiz an, dass es zwischen einem Staat, der den Frieden bricht oder die internationale Ordnung ernsthaft gefährdet, und allen sonstigen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft in ihrem Bestreben, ihn zur Ordnung zu rufen, keine neutrale Haltung geben kann.

In Anbetracht des globalen und multidimensionalen Charakters der sicherheitsbezogenen Herausforderungen hat die Schweiz ein verstärktes Interesse an einem effizienten und funktionierenden System der kollektiven Sicherheit.<sup>13</sup> Sie verfolgt dieses aussenpolitische Ziel, bleibt dabei ihrer Neutralität treu und nutzt den bestehenden Handlungsspielraum. Seit den 1990er Jahren weist der Bundesrat regelmässig darauf hin, dass die Neutralität die Schweiz nicht daran hindert, an internationalen Systemen zur Wahrung von Frieden und Sicherheit sowie an konzertierten Massnahmen gegen gemeinsame Bedrohungen mitzuwirken. Das Organ, an welches das System der kollektiven Sicherheit auf globaler Ebene delegiert wurde, ist genau der Sicherheitsrat. Die Staatengemeinschaft hat ihm «die Hauptverantwortung für die Wahrung des Friedens und der Sicherheit» (Art. 24 Abs. 1 der Charta) übertragen. Als Mitglied des Sicherheitsrats würde die Schweiz somit im Dienste ihrer eigenen Sicherheit sowie jener der internationalen Gemeinschaft handeln.

### **6.3. Erfahrungen neutraler Staaten im Sicherheitsrat**

Wie bereits in Abschnitt 5.3 erwähnt, nehmen auch neutrale Staaten immer wieder Einsitz im Sicherheitsrat. Beispiele dafür sind Österreich (letzte Mitgliedschaft 2009/10), Costa Rica (letzte Mitgliedschaft 2008/09), Irland (letzte Mitgliedschaft 2001/02) oder Finnland (letzte Mitgliedschaft 1989/90, Kandidat 2011/12 und 2029/30). Diese Staaten waren aufgrund ihrer Neutralität nie dazu veranlasst, gegen eine Resolution des Sicherheitsrats zu stimmen oder sich der Stimme zu enthalten. Aus der wiederkehrenden Mitgliedschaft neutraler Staaten kann gefolgert werden, dass weder die Glaubwürdigkeit der Neutralität Schaden nimmt, noch ein aktives Engagement im Sicherheitsrat in Frage gestellt wäre. Dies wurde unter anderem durch die Erfahrungen Österreichs bestätigt, welche das EDA und beide APK seit 2008 eingehend studiert haben. Im Fall von Österreich hat sich die Neutralität sogar als Vorteil erwiesen, weil sie einer eigenständigen und somit glaubwürdigen Politik im Sicherheitsrat förderlich war. Die Neutralität würde aus dieser Optik auch für die Schweiz einen Vorteil darstellen, um sich konstruktiv im Sicherheitsrat zu engagieren.

Staaten, deren Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gegenüber einem Konflikt gewährleistet sind und die weder ein direktes nationales Interesse noch eine entsprechende Geheimagenda in Verbindung mit seiner Beilegung verfolgen, sind für eine Rolle als ehrlicher Vermittler («*honest broker*») prädestiniert. Dank ihrer Aussenpolitik und der Tradition ihrer Guten Dienste befindet sich die Schweiz für diese Rolle in einer privilegierten Position. Allerdings werden diese Dienste immer mehr den internationalen Organisationen übertragen, in erster Linie der UNO. Daher ist es wichtig, dass die Schweiz ihre Anstrengungen mit denen der UNO vereint.

---

<sup>13</sup> 99.056 Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, BBl. S. 7690.

Die Erfahrungen der neutralen Staaten im Sicherheitsrat legen nahe, dass die Neutralität und das UNO-System der kollektiven Sicherheit einander verstärken, wenn es darum geht, das friedliche Zusammenleben in der internationalen Gemeinschaft aufrechtzuerhalten, Konflikte zu verhüten und die Integrität und Unabhängigkeit der Staaten zu wahren. Während die Wirksamkeit des Systems der kollektiven Sicherheit einen breiten Konsens der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft voraussetzt, entfaltet die Neutralität ihre volle Wirkung, wenn keine Einstimmigkeit besteht. So ist ein Staat, der neutral und zugleich Bestandteil des Systems der kollektiven Sicherheit ist, dem Frieden in doppelter Hinsicht verpflichtet.

## **6.4. Eckpunkte zum Engagement der Schweiz als neutraler Staat**

### **6.4.1. Achtung des Völkerrechts**

Die Schweiz setzt auf Neutralität, um ihre Unabhängigkeit und Sicherheit zu gewährleisten und um auf eine gerechte und friedliche internationale Ordnung hinzuwirken. Das grundlegende Ziel der Schweizer Neutralität entspricht insofern dem der UNO, als sie das Gesetz des Stärkeren und die Schnelljustiz durch ein auf dem Recht beruhendes System ersetzt, um «künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren». Mit ihrer Kandidatur für den Sicherheitsrat verpflichtet sich die Schweiz, den gemeinsamen Zielen der Neutralität und des UNO-Systems treu zu bleiben. Dabei würde sie sich am Schweizer Recht und am Völkerrecht orientieren. Das bedeutet insbesondere, dass die Schweiz sich an die für den Sicherheitsrat verbindlichen Anforderungen und Grenzen der Normen halten würde, die vor allem in der UNO-Charta verankert sind.<sup>14</sup>

Nach der Charta ist das Handeln des Sicherheitsrats an die Achtung der Ziele und Grundsätze der UNO geknüpft (Art. 24 Abs. 2 der Charta, worin auf Art. 1 und 2 der Charta verwiesen wird). Die Schweiz wäre daran also nicht nur in ihrer Eigenschaft als Mitglied der UNO, sondern auch in ihrer Eigenschaft als Ratsmitglied gebunden. Zu diesen Zielen und Grundsätzen zählen insbesondere die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die souveräne Gleichheit der Staaten, das Handeln nach Treu und Glauben und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten. Ferner würde die Schweiz sich weiter an den für sie verbindlichen Normen des Völkerrechts orientieren, insbesondere soweit sie für alle – einzeln oder gemeinsam handelnden – Staaten bindend sind, nämlich die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts (*jus cogens*), das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts. Ebenso würde sie nicht gegen Artikel 103 der Charta verstossen, wonach die Verpflichtungen aus der Charta Vorrang vor den Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkommen haben.

Der Sicherheitsrat achtet die genannten Normen. Sollte einmal ein Resolutionsentwurf eingebracht werden, der ihnen nicht Rechnung trägt, würde die Schweiz bei den Verhandlungen für ihre Einhaltung eintreten. Sollte ihr dies nicht gelingen, würde sie sich das Recht vorbehalten, nicht für diese Resolution zu stimmen. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Resolution den gemeinsamen Zielen der Neutralität und des Systems der kollektiven Sicherheit der UNO, nämlich dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit, schadete. Dies wäre für die Schweiz eine zusätzliche Garantie, nie im Widerspruch zu ihrer Neutralität zu handeln.

---

<sup>14</sup> Die Charta verleiht dem Sicherheitsrat keine absolute Macht, sondern besondere Befugnisse, wie im Entscheid des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) vom 2. Oktober 1995 zur Einsprache der Verteidigung wegen Nichtzuständigkeit des ICTY, namentlich in Abs. 28, unterstrichen wird (<http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/fr/51002JN3.htm>).

#### **6.4.2. Eckpunkte speziell zur Gewaltanwendung**

In Artikel 2 Absatz 4 der UNO-Charta wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich die gegen einen Staat gerichtete Androhung oder Anwendung von Gewalt untersagt. Nur zwei Ausnahmen sind zulässig: das Selbstverteidigungsrecht (Art. 51 der Charta) und vom Sicherheitsrat genehmigte militärische Massnahmen (Art. 42 der Charta). Die Frage der Neutralität stellt sich nur bei einem bewaffneten Konflikt zwischen Staaten oder Gruppen von Staaten, da der Neutralitätsgrundsatz lediglich im Zusammenhang mit internationalen bewaffneten Konflikten anwendbar ist.

Wie die Schweizer Praxis beweist, ist die Beteiligung an den vom Sicherheitsrat unter Artikel 42 der Charta beschlossenen militärischen Interventionen mit unserer Neutralität vereinbar. Logischerweise gilt das auch für die Mitwirkung an der Entscheidungsfindung, aus der ein Mandat für diese Einsätze hervorgeht.

Die Schweiz würde darüber, ob die Genehmigung einer Militäraktion zweckmässig ist, vor allem im Hinblick auf die Wahrung ihrer Interessen und Werte sowie die Erfüllung ihrer Solidaritätspflicht entscheiden. Die Vereinbarkeit mit der Neutralität bedeutet nicht, dass sich die Schweiz automatisch für ein militärisches Eingreifen aussprechen würde. Vielmehr würde sie die Ausgangslage nach völkerrechtlichen und weiteren Kriterien für eine militärische Intervention eingehend prüfen, wie z.B. die Legitimität des Zwecks oder die Verhältnismässigkeit der Mittel.

#### **6.4.3. Eckpunkte speziell zu Friedenssicherungseinsätzen**

Gemäss den Kapiteln VI und VII der UNO-Charta kann der Sicherheitsrat Friedenssicherungseinsätze mit oder ohne Genehmigung zur Gewaltanwendung einrichten. Eine bewaffnete Beteiligung der Schweiz an einer UNO-Friedensmission ist selbst im Kontext eines internationalen bewaffneten Konflikts mit der schweizerischen Neutralität vereinbar.<sup>15</sup> Die Grundlagen dafür legte das Parlament mit der Revision des Militärgesetzes (Art. 66a).<sup>16</sup> Demnach können von der Schweiz ins Ausland entsandte Truppen, die im Rahmen eines von der UNO mandatierten Friedenssicherungseinsatzes handeln, zu ihrer eigenen Sicherheit und zur Erfüllung ihres Auftrags bewaffnet werden. Eine Teilnahme von Schweizer Soldaten an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist gemäss Militärgesetz ausgeschlossen.

Wenn die aktive Teilnahme an den vom Sicherheitsrat beschlossenen Friedenssicherungseinsätzen mit unserer Neutralität vereinbar ist, gilt das auch für die Mitwirkung an den Entscheidungen über das Mandat für diese Einsätze. Unabhängig davon, ob die Schweiz für oder gegen eine Resolution stimmt, mit der ein Friedenssicherungseinsatz zur Anwendung von Gewalt nach Kapitel VII der Charta autorisiert wird, würde die Schweiz – ebenso wie ein Staat, der nicht Mitglied des Sicherheitsrats ist – ganz nach ihrem Ermessen über eine Teilnahme entscheiden (Art. 42 der Charta). Mit einem Sitz im Sicherheitsrat wäre somit die Praxis der Schweiz in Bezug auf Auslandseinsätze ihrer Armee nicht infrage gestellt.

Die Schweiz wird weiterhin vorwiegend im Bereich der zivilen Friedensförderung tätig sein, und allfällige Gesuche für ein militärisches Engagement werden weiterhin fallweise durch den Bundesrat geprüft. Ebenso erinnert der Bundesrat daran, dass Resolutionen mit der Androhung oder der Autorisierung von Gewaltanwendung eine Ausnahme sind und selten vorkommen. Krisen begegnet der Sicherheitsrat in erster

---

<sup>15</sup> Botschaft vom 4. Dezember 2000 über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)», S. 1213.

<sup>16</sup> Entwurf zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Armee und Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Bewaffnung), BBl 2000 5144.

Linie mit politischen Mitteln. Da die Charta keine Verpflichtung zur Bereitstellung von Personal für diese Einsätze – auch nicht für die Mitglieder des Sicherheitsrats, die über das Mandat für den Einsatz entschieden haben – vorsieht, würde die Schweiz bewaffnete Soldaten entsprechend dem Armeegesetz nur zu ihrem eigenen Schutz, nicht jedoch zur Teilnahme an Kampfhandlungen entsenden. Zudem würde sie diese Einsätze weiter mitfinanzieren, wie sie es bereits als nicht dem Sicherheitsrat angehörender Staat getan hat.

#### **6.4.4. Eckpunkte speziell zu Sanktionen**

Nach der Charta ist der Sicherheitsrat befugt, Sanktionen – in der Regel finanzieller Art oder im Zusammenhang mit Reisen, dem Luftverkehr oder Waffen – zu verhängen, zu deren Durchführung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind (Art. 41 der Charta). Sie stellen ein wesentliches, wenn auch unvollkommenes Instrument zur Verhütung von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ohne Rückgriff auf Gewalt dar. Als gezielte Sanktionen sind sie genau auf den jeweiligen Zweck abgestimmt und sollen so Druck auf die politischen Führer und Eliten ausüben und gleichzeitig die humanitären Folgen begrenzen. Selbst moderate Sanktionen können einen hohen Symbolwert haben. Allein die Androhung von Sanktionen kann bereits als wirkungsvolles Mittel der Abschreckung und Verhütung dienen.

Seit Beginn der 90er Jahre – d. h. zehn Jahre, bevor sie UNO-Mitglied wurde – trägt die Schweiz die UNO-Sanktionen mit, ohne dass ihre Neutralität infrage gestellt wird. Dabei stützt sie sich auf das Embargogesetz. Was Waffenembargos betrifft, so sieht überdies das schweizerische Kriegsmaterialgesetz ein autonomes Verbot der Ausfuhr von Kriegsmaterial in alle an einem internationalen bewaffneten Konflikt beteiligten Länder vor und trägt damit Neutralitätserwägungen Rechnung.

Die Schweiz hat sich aktiv dafür eingesetzt, dass Sanktionen unter Einhaltung bestimmter von der UNO anerkannter Kriterien verhängt werden. Mit einem Sitz im Sicherheitsrat könnte sie diese Bemühungen von innen heraus fortsetzen. Insbesondere müssen die Sanktionen zielgerichtet sein, konkreten Zielsetzungen dienen, wirksam und nach einem klar definierten Katalog von Kriterien angewendet und überwacht sowie regelmässig überprüft werden. Bei Nichteinhaltung dieser Kriterien würde sich die Schweiz das Recht vorbehalten, ihr Abstimmungsverhalten bei einer Resolution entsprechend anzupassen.



## 7. Praktische Aspekte einer Mitgliedschaft der Schweiz im Sicherheitsrat

Im folgenden Teil werden die praktischen Aspekte der laufenden Kandidatur und der angestrebten Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2023-2024 beleuchtet.

### 7.1. Tätigkeitsbereiche des Sicherheitsrats mit besonderer Relevanz für die Schweiz

Eine allfällige Mitgliedschaft der Schweiz im Sicherheitsrat würde eine Mitarbeit der Schweiz an den Tätigkeitsbereichen des Sicherheitsrats mit sich bringen. Dies würde sich nahtlos in das bestehende Engagement der Schweiz in den übrigen Organen der UNO einfügen, wo die Schweiz seit dem UNO-Beitritt 2002 im Rahmen eingespielter Prozesse und Abläufe aktiv mitwirkt. Angesichts des vielfältigen und thematisch breiten Pflichtenhefts des Sicherheitsrats könnten viele der traditionellen inhaltlichen Engagements der Schweiz direkt im Rat weitergeführt werden. Von Bedeutung wären insbesondere folgende Bereiche:

#### 7.1.1. Gewaltprävention und friedliche Beilegung von Konflikten

Massnahmen zur Vorbeugung von Gewalt und die friedliche Beilegung von Konflikten bilden einen wesentlichen Bestandteil der regelmässigen Beratungen und Ratsdebatten. Häufig geht es darum, politische Prozesse zu begleiten und künftige Missionsmandate mit den notwendigen präventiv tätigen Komponenten und Kapazitäten auszustatten. Die Schweiz verfügt in diesem Bereich über eine ausgewiesene Kompetenz und Erfahrung. Es ist die Erwartung des Bundesrates, dass die Schweiz aufgrund ihrer Glaubwürdigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität auch als Mitglied im Sicherheitsrat entsprechende Opportunitäten wahrnehmen wird.

Die Schweiz nimmt bereits seit Jahren regelmässig an offenen Ratsdebatten teil, an welchen thematische Aspekte der friedlichen Konfliktbeilegung diskutiert werden. Auch 2014 ergriff die Schweiz im Rat regelmässig das Wort<sup>17</sup>, um zu den Themen ‚Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten‘, ‚Frauen, Frieden und Sicherheit‘, ‚Kinder und bewaffnete Konflikte‘, ‚Konfliktprävention und Mediation‘, oder Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats Stellung zu beziehen.

Darüber hinaus engagierte sich die Schweiz 2014 auch zu länderspezifischen Fragen, welche auf der Agenda des Sicherheitsrats stehen. Als Vorsitzender der Burundi-Konfiguration der Kommission für Friedenskonsolidierung nahm der Schweizer Vertreter bei der UNO in New York an den entsprechenden öffentlichen Ratssitzungen teil und ergriff dabei das Wort.

Die Schweiz macht seit ihrem Beitritt zur UNO auch immer wieder von der Möglichkeit Gebrauch, Resolutionen des Sicherheitsrats formell mitzuunterzeichnen (sogenanntes ‚Co-sponsoring‘ einer Resolution). Durch das Co-sponsoring kann die Schweiz ihr eigenes Engagement in einem bestimmten Bereich politisch unterstreichen oder sich im Kontext einer akuten globalen Krise mit der Weltgemeinschaft solidarisch zeigen. Vor allem aus letzteren Überlegungen unterzeichnete die Schweiz im vergangenen Jahr nicht nur wie bisher wiederkehrende Resolutionen zum Schutz der Zivilbevölkerung oder von

---

<sup>17</sup> Die Wortmeldungen der Schweiz seit 2004 sind online verfügbar auf [https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/internationale\\_organisationen/vereinte\\_nationen/schweizer\\_engagement/reden-erklarungen-der-schweiz.html](https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/internationale_organisationen/vereinte_nationen/schweizer_engagement/reden-erklarungen-der-schweiz.html).

Kindern in bewaffneten Konflikten; die Schweiz schloss sich auch wichtigen Resolutionen zu Ebola und zur Problematik ausländischer terroristischer Kämpfer an. Beide Resolutionen wurden aufgrund ihrer Aktualität und globalen Relevanz von jeweils über 100 Staaten mitunterzeichnet. Ein Co-sponsoring erfolgt jedoch erst nach Fertigstellung einer Resolution. Als Sicherheitsratsmitglied könnte die Schweiz die Resolutionen aktiv mitgestalten.

### **7.1.2. Internationale Strafgerichtsbarkeit**

Dieser Aspekt der Arbeit des Sicherheitsrats, welcher im vorliegenden Bericht bereits näher beschrieben wurde, liegt im unmittelbaren Interessen- und Kompetenzbereich der Schweiz. Die Schweiz engagiert sich seit Jahren und auf verschiedenen Ebenen für die Stärkung der internationalen Strafjustiz. Namentlich fordert sie den Sicherheitsrat regelmässig dazu auf, dafür zu sorgen, dass schwere Verbrechen systematisch untersucht und verfolgt werden, und zwar unabhängig davon, wer diese begangen hat. Aufgrund der besonders schwerwiegenden Lage in Syrien lancierte die Schweiz im Januar 2013 eine Briefinitiative, mit welcher der Rat erstmals dazu aufgefordert wurde, die Situation in Syrien gemäss der ihm zustehenden Kompetenz dem Internationalen Strafgerichtshof zu überweisen. Die Initiative wurde von rund 60 Mitgliedstaaten formell unterstützt. Die westlichen Ratsmitglieder und Jordanien legten hierauf am 14. Mai 2014 einen entsprechenden Resolutionsentwurf vor, welcher jedoch am Veto von Russland und China scheiterte. Der Vorfall gab der kollektiven Forderung zahlreicher Staaten nach einer freiwilligen Beschränkung des Veto-Rechts in Fällen von Genozid, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit neuen Auftrieb. Die Initiative der Schweiz trug zudem wesentlich dazu bei, dass die Forderung nach Rechenschaftsablegung im Syrienkonflikt nicht von der politischen Agenda der UNO verschwindet. Darüber hinaus leistet die Schweiz seit Jahren politische Unterstützung für den internationalen Strafgerichtshof. Sie setzt sich namentlich für seine Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit ein, wehrt sich gegen die wiederkehrende Kritik, der Gerichtshof behandle in ungerechtfertigter Weise nur Situationen aus dem globalen Süden, und fordert eine konstruktive Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsrat.

### **7.1.3. UNO-Friedensoperationen**

In Bezug auf Beschlüsse zur Entsendung von friedenserhaltenden Operationen der UNO würden der Schweiz aufgrund ihrer allfälligen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat keine besonderen Pflichten entstehen, und zwar unabhängig davon, ob solche Massnahmen unter Kapitel VI oder VII autorisiert wurden. Die Schweiz würde weiterhin autonom und im Einzelfall entscheiden können, ob und wieviel militärisches, polizeiliches oder ziviles Personal sie der UNO zur Verfügung stellen will. Auch bezüglich der Höhe der finanziellen Beiträge ergäben sich grundsätzlich keine zusätzlichen Verpflichtungen. Als Sicherheitsratsmitglied hätte die Schweiz eine Mitsprache beim Entscheid zur Entsendung oder Verlängerung von UNO-Missionen und könnte ihre Position in Beratungen und Abstimmungen angemessen vertreten.

### **7.1.4. Prioritäten des schweizerischen Sicherheitsratsmandats**

Im Fall einer Mitgliedschaft wird es notwendig sein, sich mit allen auf der Agenda des Sicherheitsrats stehenden Fragen kompetent befassen zu können. Zum heutigen Zeitpunkt ist es nicht möglich, vorherzusehen, wo die Prioritäten und besonderen Anforderungen an den Sicherheitsrat in den Jahren 2023-2024 liegen werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Sicherheitsrat auch in den Jahren 2023-2024 ein dichtes Arbeitsprogramm haben wird, welches eine Vielzahl von geographischen und thematischen Traktanden umfasst.

Der Bundesrat wird sich entlang dieser grundsätzlichen Überlegungen zu gegebenem Zeitpunkt vertieft mit möglichen thematischen Prioritäten der Schweiz im Sicherheitsrat

befassen und diese mit den APK konsultieren, analog zum Prozess, mit dem die APK jeweils auch bezüglich der Prioritäten der Schweiz für die UNO-Generalversammlung konsultiert werden.

## **7.2. Operationelle Aspekte**

### **7.2.1. Organisation und Entscheidungsfindung**

Im Schweizer Regierungssystem fallen aussenpolitische Fragen teilweise in die Kompetenz des Gesamtbundesrates. Deshalb bestehen besondere Anforderungen an die Organisation und die Prozesse zur *Information, Koordination und Entscheidungsfindung*. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, setzt der Bundesrat bei multilateralen Geschäften bereits heute auf inklusive Prozesse. Die Vertretung der Schweiz in den verschiedenen Gremien der UNO obliegt dem Ständigen Vertreter der Schweiz an der UNO in New York und der ihm unterstellten Schweizer Delegation. Damit sie ihre Aufgabe wahrnehmen können, stützen sie sich auf Instruktionen der Zentrale, für deren Übermittlung die Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen (AIO) des EDA zuständig ist. Die AIO erteilt die Instruktionen jeweils nach Konsultation der zuständigen Stellen der gesamten Bundesverwaltung und nach Bestätigung der Instruktion durch die geeignete Hierarchiestufe. An diesem grundsätzlichen Arbeitsablauf würde sich während einer Sicherheitsratsmitgliedschaft nichts ändern. Hingegen ist davon auszugehen, dass im Zusammenhang mit dem Inhalt gewisser Sicherheitsratsgeschäfte vermehrt eine Entscheidungsfindung auf höchster Ebene nötig wäre. Aus diesem Grund sowie wegen der Häufigkeit der Ratssitzungen ist mit einem Mehraufwand zu rechnen. Um den erhöhten Anforderungen während der Einsitznahme im Sicherheitsrat Rechnung zu tragen, wären personelle Verstärkungen der Mission in New York und der Zentrale in Bern notwendig.

Als Mitglied des Sicherheitsrats muss die Schweiz grundsätzlich in der Lage sein, ihr Abstimmungsverhalten und ihre Positionen rasch festzulegen. Gemäss den Verfahrensregeln des Sicherheitsrats werden vor offiziellen Abstimmungen im Rat grundsätzlich ausreichende Fristen eingehalten. Hinzu kommt, dass der grösste Teil der Geschäfte über Wochen wenn nicht Monate im Voraus planbar ist. Der Bundesrat hätte – wie die übrigen 14 im Sicherheitsrat vertretenen Regierungen – auch in sehr dringlichen Fällen im Regelfall 24 Stunden Bedenkzeit, um sich zu den definitiven Resolutionsvorlagen zu äussern und das Abstimmungsverhalten der Schweiz festzulegen.

### **7.2.2. Ressourcen**

Ein Sicherheitsratsmandat der Schweiz ist bezüglich der obligatorischen Beiträge an die UNO nicht mit Mehrkosten verbunden. Der jährliche Pflichtbeitrag, den die Schweiz ans reguläre Budget, zur Finanzierung der Friedensmissionen und für die Sondertribunale entrichtet, bleibt mit einem Sicherheitsratsmandat unverändert.

Hingegen ist bezüglich der internen Organisation mit einem Mehraufwand zu rechnen. Der Bundesrat und das EDA haben im Dialog mit den APK und der Finanzdelegation auf die Erfahrungen anderer Länder verwiesen. Diese zeigen, dass ein Sicherheitsratsmandat ohne angemessene Erhöhung der Personalressourcen kaum sinnvoll bewerkstelligt werden kann. Der Personalaufwand ergibt sich durch die grosse Anzahl der Sitzungen und Ratsgeschäfte sowie durch den Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der Arbeit in den Nebenorganen.

Eine Mitgliedschaft der Schweiz im Sicherheitsrat ginge mit einem erhöhten Personalbedarf des EDA von ca. 10-15 diplomatischen Stellen und wissenschaftlichen

Mitarbeitenden, verteilt auf die Zentrale und die Ständige Vertretung in New York, einher (erste Schätzung). Diese Stellen würden benötigt, um den Zusatzaufwand im Zusammenhang mit der Kandidatur zu decken, insbesondere in den Bereichen der externen Kontaktpflege, der inhaltlichen Vorbereitung und der internen Koordination. Ausserdem rechnet der Nachrichtendienst des Bundes mit einem zusätzlichen Ressourcenbedarf von 2-6 Stellen. Dem zusätzlichen Personalbedarf könnte mittels einer Aufstockung der Ressourcen oder mit einem temporären Abzug aus anderen Bereichen begegnet werden. Die Konkretisierung der Bedürfnisse sowie die Einschätzung der Möglichkeit zur internen Kompensation erfolgen voraussichtlich ab 2018. Ein Antrag zur Deckung des allfälligen Bedarfs würde dementsprechend gemäss jetziger Planung im Jahr 2018 für den Zeitraum ab Anfang 2019 eingereicht.

Der Bundesrat erwartet in vielfacher Hinsicht positive Auswirkungen der Kampagne sowie des allfälligen Sicherheitsratsmandats. Sowohl die Kampagne wie auch das Mandat selber bilden keinen Zweck an sich. Die erforderlichen Investitionen in effiziente Strukturen an der Zentrale, in die Pflege internationaler Kontakte auf allen Ebenen sowie in den gezielten Aufbau fachlicher Kompetenzen würde mittel- und langfristig im Dienste unserer Aussen- und UNO-Politik nutzbar gemacht werden können, ähnlich wie dies aktuell im Nachgang zum OSZE-Vorsitz 2014 der Fall ist.

Ein Rückzug der Kandidatur ist grundsätzlich jederzeit möglich. Der aus einem allfälligen Rückzug resultierende politische und finanzielle Schaden für die Schweiz lässt sich nicht allgemein bemessen. Er würde vom Zeitpunkt und vom betreffenden Kontext sowie von den sich abzeichnenden Wahlchancen abhängen.

# Anhang

## I. Sicherheitsrats-Mandate und Kandidaturen innerhalb der WEOG-Regionalgruppe 2000 bis 2030

Wahlen	Mandatsperiode	WEOG: SR-Mitglieder / Kandidaturen
2000	2001 – 2002	Irland Norwegen *Italien (nicht gewählt) *Türkei (zurückgezogen)
2002	2003 – 2004	Deutschland Spanien
2004	2005 – 2006	Dänemark Griechenland
2006	2007 – 2008	Italien Belgien
2008	2009 – 2010	Türkei Österreich *Island (nicht gewählt)
2010	2011 – 2012	Portugal Deutschland *Kanada (nicht gewählt)
2012	2013 – 2014	Luxemburg Australien *Finnland (nicht gewählt)
2014	2015 – 2016	Neuseeland Spanien *Türkei (nicht gewählt)
2016	2017 – 2018	Schweden Niederlande Italien
2018	2019 – 2020	Israel Belgien Deutschland
2020	2021 – 2022	Irland San Marino Norwegen
2022	2023 – 2024	<u>Schweiz</u> Malta
2024	2025 – 2026	Griechenland Dänemark
2026	2027 – 2028	Österreich Portugal
2028	2029 – 2030	Finnland

Stand April 2015 – Der WEOG stehen jeweils 2 nichtständige Sitze zur Verfügung

## II. Länder, die noch nie Sicherheitsratsmitglied waren

Total: 68 Länder von 193 UNO-Mitgliedsländern<sup>18</sup>

Westeuropa & andere (WEOG)	Osteuropa	Lateinamerika und Karibik	Asien und Pazifik	Afrika
Andorra Island Israel* Liechtenstein Monaco San Marino* <u>Schweiz</u>	Albanien* Armenien* Estland* Georgien Lettland* Mazedonien Moldawien Montenegro* Serbien	Antigua/Barbuda Bahamas Barbados Belize Dominica Dominik. Republik* El Salvador Granada Haiti St. Lucia St. Kitts&Nevis St. Vincent&Gren.* Surinam	Afghanistan Bhutan Brunei Darussal. Fidschi Kambodscha Kasachstan* Kirgistan Kiribati Laos Malediven* Marschallinseln Mikronesien Mongolei* Myanmar Nauru Nordkorea Palau Papua-Neuguinea Salomonen Samoa Saudi-Arabien Tadschikistan* Timor-Leste Tonga Turkmenistan* Tuvalu Usbekistan Vanuatu Zypern	Äquatorialguinea Eritrea Komoren Lesotho Malawi Mosambik SaoTomé&Principe Seychellen* Südsudan Swasiland Zentralafr. Republik

\* SR-Kandidatur angemeldet

<sup>18</sup> Der Vatikan (Heiliger Stuhl) und Palästina sind UNO-Beobachterstaaten und können als solche nicht in den Sicherheitsrat gewählt werden.