



Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 19.3967,
Aussenpolitische Kommission SR,
19. August 2019

vom 11. September 2020

Inhaltsverzeichnis

1. Das Postulat der APK-S	3
2. Die Kandidatur der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat	3
3. Die Funktionsweise des Sicherheitsrats und Anforderungen an seine Mitglieder	4
3.1 Zusammensetzung des Sicherheitsrats	4
3.2 Instrumente und Arbeitsweise	5
3.3 Anforderungen an die Sicherheitsratsmitglieder	6
3.4 Die Rolle der nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder	6
3.5 Voraussetzungen seitens der Schweiz	7
4. Die rechtlichen Grundlagen für die Mitwirkung des Parlaments in der Schweizer Aussenpolitik	7
5. Die Mitwirkung der Parlamente in anderen Ländern	8
5.1 Regelmässige Information des Parlaments	9
5.2 Punktueller Information des Parlaments	9
5.3 Besuche von Parlamentarierinnen und Parlamentariern bei den Vereinten Nationen	10
5.4 Bilanz der Erfahrungen anderer Staaten	10
6. Optionen für den Einbezug des Parlaments in die Einsitznahme	11
6.1 Mündliche Berichterstattung im Rahmen der Sitzungen der APK	12
6.2 Schriftliche Berichterstattung an die APK	12
6.3 Verschriftlichung zentraler Grundsatzpositionen vor der Einsitznahme zuhanden der APK	12
6.4 Konsultation der APK zu den Prioritäten der Schweiz im Sicherheitsrat	13
6.5 Konsultation der APK bei aussenpolitischen Grundsatzentscheiden	13
6.6 Entsendung einer/eines Mitarbeitenden der Parlamentsdienste an die UNO-Mission der Schweiz in New York	13
6.7 Informationsreise der APK nach New York	14
6.8 Andere Optionen	14
6.9 Übersicht der Optionen	14
7. Möglicher Einbezug der Kantone	16
8. Zusammenfassung und Vorschlag des Bundesrats	16
9. Anhang: Glossar	18

1. Das Postulat der APK-S

Am 19. August 2019 hat die Aussenpolitische Kommission des Ständerats (APK-S) das Postulat 19.3967 «Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes» eingereicht.

Damit hat die APK-S den Bundesrat ersucht, in einem Bericht die mögliche Mitwirkung des Parlaments während der Mandatsdauer im UNO-Sicherheitsrat darzulegen. Konkret lautet der Auftrag wie folgt:

«Der Bundesrat wird beauftragt, bis Mitte 2020 in einem Bericht darzulegen, wie er gedenkt, das Parlament während des Einsitzes der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat mit einzubeziehen. Er legt insbesondere dar, in welcher Form und mit welchen Instrumenten dies geschehen könnte.»

Am 4. September 2019 hat der Bundesrat die Annahme des Kommissionspostulats beantragt. Am 17. September 2019 hat der Ständerat das Postulat angenommen. Der vorliegende Bericht zeigt Wege auf, wie das Parlament unter Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung und der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Bundesrates in den angestrebten Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat miteinbezogen werden kann.

2. Die Kandidatur der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat

Schon in der Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 4. Dezember 2000¹ hielt der Bundesrat fest, 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 eine konkrete Opportunität im Interesse der Schweiz darstellt.

Nach dem UNO-Beitritt 2002 erfolgte in den Jahren 2007-2010 unter Leitung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ein umfassender Reflexions- und Konsultationsprozess, den der Bundesrat, das Parlament, die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats (APK-N), die APK-S sowie die Finanzdelegationen gemeinsam führten. Auf Basis von zwei Berichten zuhanden der APK sowie mehrerer Experten-Anhörungen unterstützten im Herbst 2010 sowohl die APK-S mit 10 zu 1 Stimmen (Entscheid vom 2. September 2010), als auch die APK-N mit 16 zu 6 Stimmen (Entscheid vom 25. Oktober 2010) die Schweizer Kandidatur.

In der Folge beschloss der Bundesrat am 12. Januar 2011, die Kandidatur der Schweiz für ein nicht-ständiges Mandat im Sicherheitsrat 2023/24 offiziell bei der zuständigen UNO-Regionalgruppe (*Western European and Others Group*, WEOG) zu hinterlegen. Er tat dies gestützt auf Art. 184 Abs. 1 der Bundesverfassung und in Konsultation mit den APK gemäss Art. 152 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG). Nebst dieser vor nunmehr über neun Jahren erfolgten Anmeldung der Kandidatur sind keine weiteren formellen Schritte mehr notwendig. Die Wahlen finden im Juni 2022 in New York statt. Wahlkörper ist die UNO-Generalversammlung mit ihren 193 Mitgliedern.

Der Entscheid des Bundesrats von 2011 beruht auf der Überzeugung, dass ein Einsitz im Sicherheitsrat der Schweiz besondere Möglichkeiten eröffnet, um in Verfolgung einer eigenständigen Aussenpolitik ihre Interessen und Werte zu fördern. Die Wahrung der Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt der Schweiz erfordert eine Aussenpolitik, die das Umfeld mitgestaltet und sich für internationale Sicherheit und Stabilität einsetzt. Eine friedliche, auf Rechtsstaatlichkeit beruhende globale Ordnung ist von hoher Bedeutung für ein Land wie die Schweiz, das eng mit dem Rest der Welt verbunden und deren exportorientierte Wirtschaft auf offene Märkte mit klaren Regeln angewiesen ist. Dabei bilden Frieden und Sicherheit den notwendigen Rahmen und die Grundlage für Prosperität, Wachstum und Entwicklung. Die zweijährige nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat bringt gegenüber der UNO keine zusätzlichen rechtlichen, politischen oder finanziellen Verpflichtungen, welche über diejenigen hinausgehen würden, die ein Vollmitglied der UNO ohnehin schon hat. Unabhängige Stimmen wie jene der Schweiz, die sich für eine auf dem Recht basierende internationale Ordnung einsetzen und Brücken zwischen den verschiedenen Lagern bauen können, sind gerade in der heutigen Weltlage im Sicherheitsrat wichtiger denn je.

¹ BBl 2001 S. 1183 – 1274.

Das parlamentarische Interesse an der Schweizer Kandidatur blieb auch nach deren Anmeldung im Januar 2011 bestehen. Wiederholt war sie Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. Der Nationalrat leistete im Juni 2013 der parlamentarischen Initiative 12.479 («Mitsprache des Parlamentes bei der Bewerbung für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat») keine Folge. Stattdessen folgte der Rat den Empfehlungen von APK und Bundesrat und nahm das Kommissionspostulat 13.3005 (APK-N) an. Dieses beauftragte den Bundesrat, die Kandidatur in all ihren Aspekten unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität zu beleuchten. Der entsprechende Bericht wurde vom Bundesrat am 5. Juni 2015 gutgeheissen und dem Parlament überwiesen. Er bildet weiterhin das zentrale Referenzdokument für die Schweizer Kandidatur und bestätigt unter anderem die Vereinbarkeit eines nichtständigen Sicherheitsratsmandats mit der Neutralität der Schweiz. Die Schweiz hätte auch als Mitglied im Sicherheitsrat dieselbe Handlungsfreiheit wie bisher und würde ihre aussenpolitischen Positionen weiterhin autonom bestimmen können. Eine Mitgliedschaft bedeutet keine Verpflichtungen für die Schweiz, die über jene hinausgehen, die sie schon eingegangen ist. Die Schweiz würde ausdrücklich an der Neutralität entsprechend ihrer gegenwärtigen Praxis festhalten. Auch die Erfahrung der anderen neutralen UNO-Mitglieder zeigt, dass Neutralität mit einem Sitz im Sicherheitsrat vereinbar ist.²

Am 13. September 2016 lehnte der Nationalrat die Mo. 15.3559 («UNO-Sicherheitsrat. Geänderte Sicherheitslage») ab, die den Verzicht auf die Kandidatur forderte. Auch in den Folgejahren wurde der Stand der Schweizer Kandidatur regelmässig in den APK thematisiert. Der kontinuierliche Austausch mit dem Parlament entspricht einem expliziten Anliegen des Bundesrats. Letzterer nahm im Oktober 2018 im Rahmen einer Aussprache im Detail vom Stand der Umsetzungsarbeiten Kenntnis und besprach daraufhin mit den beiden APK sowie den Partei- und Fraktionsspitzen den aktuellen Stand. Der Bundesrat bestätigte dabei erneut, dass er an der Kandidatur festhält. Auch seither wurden die APK über den Stand der Kandidatur informiert. Schliesslich lehnte der Nationalrat am 12. März 2020 die Motion 18.4123 «Verzicht auf eine Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat» ab.

3. Die Funktionsweise des Sicherheitsrats und Anforderungen an seine Mitglieder

In diesem Kapitel werden die Zusammensetzung, die Instrumente und die Arbeitsweise des Sicherheitsrats näher vorgestellt. Zudem wird auf die Anforderungen an die Sicherheitsratsmitglieder und die spezielle Rolle der nichtständigen Mitglieder eingegangen. Es handelt sich dabei um externe Faktoren, die bei einem Einbezug des Parlaments berücksichtigt werden müssen.

3.1 Zusammensetzung des Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat besteht aus fünfzehn Mitgliedern. China, Frankreich, Russland, die USA und das Vereinigte Königreich sind **permanente Mitglieder** (P5). Zehn **nichtständige Mitglieder** (E10) werden von der Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit für jeweils zwei Jahre gewählt (Art. 23 UNO-Charta). Dabei wird auf eine angemessene geografische Verteilung der Sitze geachtet: Die WEOG erhält zwei Sitze, Osteuropa einen Sitz, der afrikanische Kontinent drei Sitze, Asien und Lateinamerika einschliesslich der Karibik jeweils zwei Sitze.

Der **Vorsitz** des Sicherheitsrats wird jeweils von einem Mitglied für einen Monat wahrgenommen. Der Vorsitz rotiert alphabetisch. Nichtständige Mitglieder präsidieren den Sicherheitsrat während ihres zweijährigen Mandates somit ein bis zwei Mal. Der Präsident leitet die formellen und informellen Sitzungen des Rats und ist verantwortlich für die Traktandenliste und das monatliche Arbeitsprogramm.

Der Sicherheitsrat tritt regelmässig zu Sitzungen zusammen (Art. 28 Abs. 2 UNO-Charta). Gemäss den provisorischen Verfahrensregeln sind die Sitzungen öffentlich, sofern der Rat nicht anders entschieden hat. An den Debatten des Sicherheitsrats können in der Regel nur der UNO-Generalsekretär und seine Vertreterinnen und Vertreter, betroffene Länder oder Organisationen sowie die Mitglieder des Sicherheitsrats das Wort ergreifen. In gewissen Debatten, insbesondere thematischen, können alle UNO-Mitgliedstaaten mitdiskutieren. Debatten finden im Ratssaal statt; informelle Konsultationen in den dafür

² «Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023-2024», Bericht des Bundesrates vom 5. Juni 2015, in Erfüllung des Postulats der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APK-N) 13.3005 vom 15. Januar 2013.

vorgesehenen Nebenzimmern. Konsultationen finden unter den Sicherheitsratsmitgliedern statt. Nicht-Mitglieder haben keinen Zugang.

3.2 Instrumente und Arbeitsweise

Der Sicherheitsrat verfügt über eine ständige Traktandenliste mit **Themen und Konfliktregionen**. Unter dieser nimmt er die Berichte des UNO-Generalsekretärs und seiner Vertreterinnen und Vertreter zur Kenntnis, verlängert die Mandate der UNO-Friedensoperationen, diskutiert die Geschäftsberichte der UNO-Tribunale oder debattiert über Themen wie Mediation, Reform des Sicherheitssektors, Kinder in bewaffneten Konflikten oder Frauen, Frieden und Sicherheit. Will der Rat ein neues Thema oder eine Ländersituation in die Agenda aufnehmen, so braucht er dafür neun Stimmen. Bei Verfahrensfragen können die ständigen Mitglieder des Rats kein Veto einlegen (Art. 27 Abs. 2 UNO-Charta).

Der Sicherheitsrat kann mittels **Resolutionen** rechtsverbindliche Beschlüsse fällen. Dies geschieht meistens im Konsens; im Minimum notwendig sind jedoch neun Stimmen sowie die Abwesenheit eines Vetos (s.u.). Auf diese Weise erlässt der Rat beispielsweise Sanktionen, formuliert Forderungen an Konfliktparteien oder etabliert eine UNO-Friedensoperation. Mittels einer **Präsidialerklärung** äussert sich der Sicherheitsrat in der Regel zu Ländersituationen oder Themen. Er kann ebenfalls zu bestimmten Handlungen aufrufen oder deren Einstellung anmahnen. Inwieweit diesen Forderungen Rechtskraft zukommt, ist umstritten. Der Sicherheitsrat kann auch **Presseerklärungen** verabschieden. Diese beinhalten die Positionen des Sicherheitsrats zu einem bestimmten Thema oder Konflikt und dienen zur Information der Öffentlichkeit. Im Jahr 2019 hat der Sicherheitsrat 52 Resolutionen verabschiedet, davon 42 im Konsens. Er erliess zudem 15 Präsidialerklärungen und 67 Presseerklärungen.

Jedes Sicherheitsratsmitglied hat eine Stimme; materielle Beschlüsse erfordern die Zustimmung der permanenten Mitglieder (Veto-Recht, Art. 27 Abs. 3 UNO-Charta). Die Enthaltung eines permanenten Mitglieds gilt nicht als Veto. **Vetos sind zudem selten**; in den vergangenen fünf Jahren geschah dies durchschnittlich drei bis vier Mal pro Jahr. Wichtiger ist hingegen das Wissen um das Veto, welches eine ähnliche Wirkung entfaltet wie in der Schweiz eine glaubwürdige Referendumsdrohung.

Gemäss Art. 29 der UNO-Charta kann der Sicherheitsrat **Nebenorgane** einsetzen. So verfügt er u.a. über einen Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus und über einen bezüglich Massenvernichtungswaffen. Daneben existieren 14 Sanktionsausschüsse (Somalia, Al-Qaida/Taliban, Irak, Demokratische Republik Kongo, Sudan/Darfur, Libanon, Nordkorea, Libyen, Afghanistan, Guinea-Bissau, Zentralafrikanische Republik, Jemen, Südsudan, Mali) sowie sechs Arbeitsgruppen (Friedensoperationen, Konfliktprävention in Afrika, Massnahmen gegen Terrorismus, Kinder in bewaffneten Konflikten, Dokumente und andere Verfahrensfragen sowie zu internationalen Tribunalen).

Der Sicherheitsrat kann jede Situation, die zu internationalen Spannungen führt, untersuchen, um festzustellen, ob sie die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte (Art. 34 UNO-Charta). In der Regel handelt der Rat zunächst unter **Kapitel VI** der Charta als Moderator oder Berater. Er erlässt Empfehlungen an die Konfliktparteien, ernennt Sondervertreterinnen und -vertreter des UNO-Generalsekretärs oder bittet diesen um seine guten Dienste (Art. 36 UNO-Charta). Stellt der Sicherheitsrat fest, dass eine Bedrohung, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung vorliegen (Art. 39 UNO-Charta) und sind die Empfehlungen unter Kapitel VI nicht hinreichend, so kann er unter Kapitel VII der UNO-Charta Durchsetzungsmassnahmen erlassen. Er kann nichtmilitärische Sanktionen verabschieden (Art. 41 UNO-Charta), welche von den Sanktionsausschüssen überwacht werden, oder ein Mandat für eine Friedensoperation erteilen. Seit 1948 hat der Sicherheitsrat 71 friedenserhaltende Operationen durchgeführt; 13 sind zurzeit noch im Gange.

In extremis kann der UNO-Sicherheitsrat eine militärische Intervention autorisieren (Art. 42 UNO-Charta). Dies hat er bisher in drei Fällen getan (im Koreakrieg 1950-1953, im ersten Golfkrieg 1990-1991 und in Libyen 2011).

Unter Kapitel VII kann der Sicherheitsrat im Nachgang zu Gräueltaten auch die Einrichtung von internationalen Sondertribunalen in die Wege leiten, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und die Straftat des Genozids zu untersuchen. So sind etwa die Sondertribunale zu Ruanda und zu Ex-Jugoslawien entstanden. Der Sicherheitsrat besitzt zudem die Kompetenz, mittels einer auf Kapitel VII abgestützten Resolution eine Situation, in der es den Anschein hat, dass eines oder mehrere dieser Verbrechen begangen wurden, an den Internationalen Strafgerichtshof zu überweisen.

3.3 Anforderungen an die Sicherheitsratsmitglieder

Die **Traktandenliste** des Sicherheitsrats ist **umfangreich**. Im 2019 behandelte der Rat 49 formelle Agendapunkte, davon drehten sich 28 um länderspezifische oder regionale Situationen und 21 um thematische oder andere Aspekte. Etliche Konflikte bzw. Länder stehen schon seit vielen Jahren auf der Agenda und ihre Behandlung gehört gewissermassen zur **«Routine»**. Dieser Grundstock an Ratsgeschäften ist arbeitsintensiv, vergleichsweise unspektakulär und einigermaßen planbar.

Der Sicherheitsrat ist gleichzeitig auch das einzige permanent tagende «Krisenmanagement-Forum» der Staatengemeinschaft für bewaffnete Konflikte. Im Prinzip kann, wie unter 3.2 geschildert, jede Situation, die eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit darstellt, im Rat zur Sprache kommen. Seine Mitglieder müssen deshalb in der Lage sein, auf **neue Entwicklungen** zu reagieren und ihre Positionen **rasch festlegen** zu können. In sehr dringlichen Fällen kann es vorkommen, dass die Mitglieder lediglich 24 Stunden Bedenkzeit haben, um sich zu konkreten Resolutionsvorlagen zu äussern und das Abstimmungsverhalten zu bestimmen.

Die Anzahl der Länder in Konfliktsituationen ist nach Angaben der UNO heute auf dem höchsten Stand seit 30 Jahren. Die **Anforderungen** an die Mitglieder des Sicherheitsrats haben deshalb in den vergangenen Jahren **zugenommen**. Zum einen ist die **Zahl und Komplexität der Konflikte** auf der Agenda des Sicherheitsrats in den letzten zehn Jahren deutlich gestiegen. Zum anderen hat sich die Anzahl der Sitzungen bedeutend erhöht. Im 2019 hielt der Sicherheitsrat inkl. Nebenorgane (Sanktionsausschüsse, Arbeitsgruppen) rund 800 Sitzungen ab. Dies entspricht drei bis vier Sitzungen pro Arbeitstag. Die Sicherheitsratsmitglieder nehmen an all diesen Sitzungen teil. Dies bedingt entsprechende inhaltliche Vorbereitungen, intra- und interdepartementale Koordination, externe Absprachen mit Partnern, validierte und zeitgerechte Instruktionen zuhanden der ständigen Mission in New York sowie ein kontinuierlicher Follow-up im Rahmen der vorgesehenen Mandatszyklen. Das **Arbeitsvolumen** und der Aufwand sind entsprechend hoch und erfordern, die Zeitverschiebung mit eingerechnet, praktisch ein Engagement **rund um die Uhr** während 365 Tagen im Jahr.

3.4 Die Rolle der nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder

Die nichtständigen, gewählten Mitglieder übernehmen im Sicherheitsrat eine wichtige Rolle: Ohne ihre Mitwirkung kommt die für einen materiellen oder prozeduralen Ratsentscheid notwendige Mehrheit von neun Stimmen nicht zustande. Zudem braucht es für die Verabschiedung von Präsidialerklärungen und Presseerklärungen einen Konsens unter allen Mitgliedern. Weitere Handlungsspielräume öffnen der Vorsitz der Sanktionsausschüsse und anderer Nebenorgane, die gewöhnlich den nichtständigen Mitgliedern zugewiesen werden, sowie das einmonatige Ratspräsidium, das die Ansetzung von «thematischen Debatten» erlaubt. Schliesslich ist der Sicherheitsrat zur Qualitätssicherung und besseren Umsetzung seiner Entscheide auf den frühen Einbezug anderer Staaten, Regionalorganisationen oder informeller Gruppierungen angewiesen. Die gewählten Sicherheitsratsmitglieder können in diesen Bereichen wichtige *Brückenbauerfunktionen* wahrnehmen.

Wie viel ein nichtständiges Ratsmitglied beeinflussen bzw. bewirken kann, hängt von der globalen politischen Konstellation und dem Zusammenspiel der P5 ab, gleichzeitig aber auch von seiner **Koalitionsfähigkeit** und seinem diplomatischen Geschick. Besonders wichtig ist, dass sich ein nichtständiges Mitglied über die ganze Bandbreite der Agenda glaubwürdig einbringen kann. Dies ist gewissermassen der «Pflichtteil» der Mitgliedschaft, der den Grossteil der Arbeit ausmacht. Die «Kürthemen» können zusätzlich eingebracht werden – insbesondere während der Periode, in der ein Land den Vorsitz innehat.

Durch regelmässigen Austausch, Absprachen und gemeinsames Vorgehen versuchen die gewählten Sicherheitsratsmitglieder, ihren individuellen und kollektiven Einfluss zu maximieren. In einigen Bereichen haben sie so die Themenführerschaft errungen. Besonders in Situationen, wo das Prinzip «Recht vor Macht» jenem des «Macht vor Recht» gegenübersteht, ist es den gewählten Mitgliedern teilweise gelungen, die Haltung des Rats zugunsten des Rechts zu beeinflussen. Auch in Fragen des **humanitären Völkerrechts** und des **Schutzes der Zivilbevölkerung** in bewaffneten Konflikten hat das beharrliche diplomatische Engagement von nichtständigen Sicherheitsratsmitgliedern zu konkreten Erfolgen geführt. Ein Beispiel sind die humanitären Aspekte des Syrienkonflikts ab 2015, wo das Engagement nichtständiger Mitglieder den grenzüberschreitenden Zugang von Tausenden von Hilfskonvois überhaupt erst möglich gemacht hat. Ein weiteres Beispiel sind wichtige neue Resolutionen zum verbesserten Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten und zu vermissten Personen, die 2019 von Polen bzw. von Kuwait eingebracht wurden.

3.5 Voraussetzungen seitens der Schweiz

Die oben geschilderten Anforderungen an ein nichtständiges Mitglied würden 2023/24 auch für die Schweiz gelten. Rund drei Viertel der Konflikte, die auf der Agenda des Sicherheitsrats stehen, betreffen Länder, in denen die Schweiz aktiv ist - sei es durch die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), durch bilaterale Programme des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) oder durch zivile oder militärische Friedensförderung des EDA bzw. des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Das aufgrund der universellen Ausrichtung ihrer Aussenpolitik vergleichsweise umfassende Aussennetz der Schweiz, gerade auch in den vom Sicherheitsrat besonders intensiv diskutierten Regionen (Afrika, Naher und Mittlerer Osten), ist ein weiterer Vorteil. Auch in Bezug auf viele der thematischen Agendapunkte des Sicherheitsrats besteht im EDA und anderen Departementen langjährige Expertise, die während der Mitgliedschaft nutzbar gemacht werden kann.

Zur Festlegung der schweizerischen Positionen in den verschiedenen politischen Organen der UNO, in denen die Schweiz permanent oder periodisch vertreten ist (z.B. Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat, Menschenrechtsrat), besteht seit vielen Jahren ein gut eingespielter verwaltungsinterner Prozess unter Koordination des EDA. Dieser wird bereits jetzt für die Stellungnahmen der Schweiz in offenen Sicherheitsratsdebatten verwendet und lässt sich für die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat *tel quel* übernehmen. Eine **zentrale Koordination** und flexible Strukturen machen es möglich, bei Bedarf entsprechende Positionen auch sehr rasch zu erarbeiten. In vielen Fällen lässt sich dabei auf frühere Stellungnahmen und Positionierungen in anderen multilateralen Gremien oder im bilateralen Kontext aufbauen, so dass entsprechende politische Kohärenz gewährleistet werden kann. Ein digitales Konsultationssystem erlaubt es, dass sich alle mitinteressierten Dienststellen zu Entwürfen von Resolutionen und anderen Texten einbringen können. Bei allfälligen Differenzen oder politisch besonders sensiblen Fragen wird die Entscheidungsfindung eskaliert, nötigenfalls bis auf Stufe Bundesrat. Das EDA übermittelt der ständigen Vertretung der Schweiz bei der UNO in New York in der Folge die konsolidierte und validierte Instruktion zur inhaltlichen Positionierung bzw. zum Abstimmungsverhalten der Schweiz.

4. Die rechtlichen Grundlagen für die Mitwirkung des Parlaments in der Schweizer Aussenpolitik

Die **Beteiligung des Parlaments** an der Gestaltung der Aussenpolitik ist ausdrücklich in der Verfassung verankert (Art. 166 Abs. 1 BV).³ Daneben ist die **operative Führung der Aussenpolitik Sache des Bundesrats**. Er «besorgt» die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung und vertritt die Schweiz nach aussen (Art. 184 Abs. 1 BV). Insofern überlagern sich die Zuständigkeiten der beiden Gewalten in der Aussenpolitik; es liegt ein «Verhältnis zu gesamter Hand»⁴ vor. Die Gewaltentrennung als Grundsatz der Demokratie ist ein tragendes Organisations- und Funktionsprinzip des Schweizer Rechtsstaats. Dieses Zusammenwirken bedeutet deshalb nicht, dass beide Gewalten dasselbe tun sollen. Das Parlament ist aufgrund seines Rangs in der Verfassungsarchitektur, seiner legitimationsgebenden Funktion und seiner Arbeitsweise dazu geeignet, **an der Willensbildung zu ausserpolitischen Grundsatzfragen und bei wichtigen Entscheiden mitzuwirken** (vgl. Art. 24 Abs. 1 ParlG). Abgesehen von der Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 166 Abs. 2 und Art. 184 Abs. 2 Satz 2 BV) schliesst dies jedoch grundsätzlich kein Mitentscheidungs- bzw. Weisungsrecht mit ein. Für ein **effizientes Zusammenwirken der beiden Gewalten** ist es somit entscheidend, dass sich der Bundesrat und das Parlament in Bezug auf ihre jeweiligen Zuständigkeiten und Rollen bei der Aufgabenerfüllung gegenseitig ergänzen. Eine klare Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen den Gewalten ist dabei auch geboten, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Gemäss Art. 152 des ParlG pflegen die für Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der Bundesrat den gegenseitigen Kontakt und Meinungsaustausch. Der Bundesrat informiert die Ratspräsidien und die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige ausserpolitische Entwicklungen. Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen leiten diese Informationen an andere zuständige Kommissionen weiter.

³ Zur Entwicklung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung an der Aussenpolitik siehe auch den Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, Aussenpolitische Kommission SR vom 12. November 2018 «Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law», vom 26. Juni 2019.

⁴ Botschaft zur Totalrevision der Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 392.

Für die Konsultation des Parlaments durch den Bundesrat stellt das ParlG auf das **Kriterium der Wesentlichkeit** ab (vgl. Art. 152 Abs. 3). Demnach konsultiert der Bundesrat die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen insbesondere zu wesentlichen Vorhaben sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen, bevor er dieses festlegt oder abändert. Er informiert sie über den Stand der Realisierung dieser Vorhaben bzw. über den Fortgang der Verhandlungen.

Die Regierungs- und Verwaltungsverordnungsverordnung (RVOV) **konkretisiert** unter Artikel 5b **den Begriff der «wesentlichen Vorhaben»**.⁵ Diesem Artikel zufolge erfolgt eine Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen namentlich dann, wenn die Umsetzung von Empfehlungen oder Beschlüssen internationaler Organisationen und Gremien den Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erfordern (Bst. a); oder der Verzicht darauf das Risiko schwerer wirtschaftlicher oder anderer gravierender Nachteile, von Sanktionen, einer Isolation der Schweiz aufgrund der abweichenden schweizerischen Haltung oder eines politischen Reputationsschadens in sich birgt (Bst. b). Dabei handelt es sich nicht um eine abschliessende Umschreibung des Kriteriums der Wesentlichkeit. Vielmehr können darunter auch andere Instrumente subsumiert werden, die für die Schweiz von vergleichbarer Relevanz und politischer Tragweite sind.

Im Bewusstsein, dass es sich beim angestrebten Einsitz der Schweiz im Sicherheitsrat insgesamt um ein «wesentliches Vorhaben» handelt, wurde das Parlament vor dem Einreichen der Kandidatur Anfang 2011 eingehend konsultiert. Demgegenüber obliegt gemäss der verfassungsmässigen Kompetenzordnung die operative Führung und konkrete Ausgestaltung der Aussenpolitik – wozu auch die Positionierung in multilateralen Gremien, in denen die Schweiz Mitglied ist, gehört – dem Bundesrat.

5. Die Mitwirkung der Parlamente in anderen Ländern

Dieses Kapitel geht der Frage nach, wie andere nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats das Parlament während ihrer Amtszeit einbezogen haben.⁶ Die 18 untersuchten Staaten⁷ waren bis vor Kurzem oder sind aktuell nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats, und sie räumen dem Parlament gewisse Befugnisse in der Aussenpolitik ein. Zu beachten ist indes, dass Vergleiche zwischen den Erfahrungen anderer Länder und den parlamentarischen Abläufen in der Schweiz nur bedingt möglich sind. Dies liegt u. a. daran, dass die Schweiz über ein einzigartiges politisches System verfügt, das durch den Milizcharakter des Parlaments und eine Tradition des Dialogs und hoher politischer Partizipation gekennzeichnet ist. Die untersuchten Länder haben Berufsparlamente mit Ein- oder Zweikammersystemen und unterschiedliche Partizipationstraditionen. Diese Faktoren haben logischerweise einen Einfluss darauf, wie die Parlamente in die Aussenpolitik der jeweiligen Regierungen einbezogen werden.

Keines dieser Länder hat mit seinem Parlament einen **Konsultationsprozess** über seine Prioritäten oder Positionen im Sicherheitsrat durchgeführt, weder im Vorfeld noch während der Einsitznahme im Rat. Die **meisten** Länder haben ihre Parlamente jedoch regelmässig oder punktuell **informiert**. Die Aussenministerien stellten bzw. stellen proaktiv oder auf Anfrage Informationen bereit, je nach Land mit unterschiedlicher Häufigkeit. Lediglich in vier Ländern (Uruguay, Japan, Senegal und Chile) erfolgte im Zusammenhang mit dem Sitz im Sicherheitsrat keine Berichterstattung an das Parlament.

⁵ AS 2016 2641 (Art. 5b trat am 1. August 2016 in Kraft)

⁶ Vor der Annahme des Postulats 19.3967 im Plenum während der Herbstsession 2019 gab Ständerat Didier Berberat folgende Empfehlung ab: «Es wäre auch nützlich, wenn der Bundesrat prüfen würde, wie andere nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats die Frage des Einbezugs ihrer Parlamente gelöst haben, als sie Mitglieder dieses UNO-Gremiums waren. Natürlich sind Vergleiche nur beschränkt möglich, und wie Sie wissen, kann die Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative in ausserpolitischen Angelegenheiten von Staat zu Staat sehr unterschiedlich sein.» (Amtliches Bulletin)

⁷ Ein Fragebogen wurde den Schweizer Botschaften in diesen 18 Staaten zugestellt. Ihre letzte Amtszeit im Sicherheitsrat ist in Klammern angegeben: Australien (2013–2014), Belgien (2019–2020), Chile (2014–2015), Estland (2020–2021), Deutschland (2019–2020), Indonesien (2019–2020), Italien (2017), Japan (2016–2017), Litauen (2014–2015), Neuseeland (2015–2016), Niederlande (2018), Peru (2018–2019), Polen (2018–2019), Schweden (2017–2018), Senegal (2016–2017), Spanien (2015–2016), Ukraine (2016–2017) und Uruguay (2016–2017).

5.1 Regelmässige Information des Parlaments

Die Niederlande, Deutschland, Estland und Schweden informierten bzw. informieren ihre Parlamente regelmässig über die Aktivitäten im Sicherheitsrat. Zuständiges Gremium für das Thema Sicherheitsrat sind die ausländischen Pendanten zu den **Aussenpolitischen Kommissionen** in der Schweiz. Solche existieren in allen untersuchten Ländern (in den Zweikammersystemen sind es sogar jeweils zwei Kommissionen).

- In Estland informiert das Aussenministerium die Aussenpolitische Kommission **regelmässig mündlich** über das Geschehen im Sicherheitsrat (Rück- und Ausblick). Monatliche schriftliche Analysen des Aussenministeriums an die Regierung werden auch mit der Kommission geteilt.
- In Schweden informierten Vertreterinnen und Vertreter des Aussenministeriums die Aussenpolitische Kommission in einem monatlichen **Rück- und Ausblick** von einstündiger Dauer. Ausserdem wurde das Parlament mündlich über das geplante Arbeitsprogramm für Schwedens Präsidentschaft im Sicherheitsrat informiert.
- Der UNO-Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses⁸ des Deutschen Bundestags, der bereits vor der Einsitznahme bestand, wird monatlich über die deutsche Politik im Sicherheitsrat informiert. Es handelt sich um ca. 45-minütige **mündliche Briefings** des Auswärtigen Amts. Dieses informiert über die allgemeinen Positionen zu bekannten Resolutionsentwürfen, ohne auf Details einzugehen. Darüber hinaus erhalten die Regierungsfractionen **monatlich eine schriftliche Vorschau** auf die Themen, die in den kommenden Wochen auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats stehen, in der auch die Positionen der Regierung dargelegt sind. Diese Ausblicke sind weniger detailliert als die mündlichen Briefings.
- In den Niederlanden informiert die Regierung das Parlament mit einem monatlichen Schreiben über europäische Angelegenheiten. Während der niederländischen Ratsmitgliedschaft diente dieses Schreiben auch dazu, das Parlament über die Ereignisse im Sicherheitsrat in Kenntnis zu setzen und für ausserpolitische Kohärenz zu sorgen.

5.2 Punktuelle Information des Parlaments

Die untersuchten Länder nutzten mehrheitlich die **bestehenden Kanäle der Zusammenarbeit** mit dem Parlament, um punktuell über das Sicherheitsratsmandat zu informieren. In den meisten Fällen informierte das Aussenministerium das Parlament im Rahmen des **üblichen Austauschs** mit den **Aussenpolitischen Kommissionen**. In den Kommissionen in diesen Ländern fanden keine Sitzungen statt, die ausschliesslich dem Sicherheitsrat gewidmet waren. Das Format der Berichterstattung an die Aussenpolitischen Kommissionen variiert je nach Land und Arbeitsweise:

- Während des Einsitzes ihrer Länder informierten die Aussenministerien der Ukraine und Neuseelands die Aussenpolitischen Kommissionen ihrer Parlamente bei verschiedenen Gelegenheiten über allgemeine Entwicklungen im Sicherheitsrat.
- Das australische Aussenministerium war bereit, monatlich über das Ratsgeschehen zu berichten. Das Interesse der Kommissionen liess jedoch bereits zu Beginn des zweijährigen Mandats nach. Die Informationsveranstaltungen fanden schliesslich nur wenige Male statt.
- Die Mitglieder des UNO-Unterausschusses des Deutschen Bundestags können mit parlamentarischen Anfragen Informationen über den Sicherheitsrat anfordern, was von Zeit zu Zeit geschieht.
- In den Niederlanden wurde zu Beginn des Sicherheitsratsmandats ein Briefing zur Information der Aussenpolitischen Kommission und der Medien in Anwesenheit von Mitarbeitenden der ständigen Vertretung der Niederlande in New York organisiert. Dieses substantielle Treffen fand breiten Anklang und wurde am Ende der Amtszeit wiederholt.
- Der Aussenminister Perus unterrichtet die Kommission regelmässig über die allgemeinen Prioritäten der Aussenpolitik. Vereinzelt wurden dabei auch die Angelegenheiten des Sicherheitsrats erörtert.
- Der litauische Aussenminister informiert die Kommission jedes Jahr mündlich über die Prioritäten des Landes in der UNO: Er nutzte diese Plattform auch, um über das Geschehen im Sicherheitsrat zu berichten.
- In mehreren Ländern gibt es einen direkten Austausch zwischen der Aussenministerin bzw. dem Aussenminister, der Staatssekretärin bzw. dem Staatssekretär und der Kommission bzw. den Kommissionen, und dieser wurde auch genutzt, um das Parlament über das Sicherheitsratsmandat zu

⁸ «Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung»

informieren. So zum Beispiel in Polen, wo der Aussenminister jedes Jahr eine Rede vor der Aussenpolitischen Kommission, weiteren interessierten Parlamentsmitgliedern, den akkreditierten Diplomatinen und Diplomaten sowie den Medien hält. Im Rahmen dieser zweistündigen Veranstaltung wurde auch das zweijährige Mandat Polens im Sicherheitsrat thematisiert. Inhaltlich entsprechen diese Reden dem Aussenpolitischen Bericht der Schweiz.

- In Indonesien wurde das Sicherheitsratsmandat auch bei den Anhörungen der Aussenministerin im Ausschuss für Aussen- und Sicherheitspolitik des Parlaments erörtert, die auf Antrag der Kommission drei- bis viermal im Jahr stattfinden.

In allen Fällen handelte es sich um eine nachträgliche Information. Insgesamt erfolgte die Information zum Thema Sicherheitsrat **auf Ad-hoc-Basis und/oder als Reaktion auf Anfragen von Kommissionsmitgliedern.**

In einigen wenigen Ländern wurden bzw. werden die Informationen in einem **Format bereitgestellt, welches allen Parlamentarierinnen und Parlamentariern offensteht.** Die Parlamente in Belgien, Italien, Spanien und Peru wurden innerhalb der bestehenden Kanäle über die Sitzungen des Sicherheitsrats informiert. Das heisst, die Regierung gab nur auf Ersuchen des Parlaments in Form von parlamentarischen Vorstössen oder Anfragen Auskunft. Abgeordnete des Deutschen Bundestags können beispielsweise durch eine sogenannte Kleine Anfrage von der Bundesregierung Auskunft über bestimmte Sachverhalte verlangen, was recht häufig geschieht.

Am Ende ihrer jeweiligen Amtszeit informierten zwei Staaten das Parlament über ihre Aktivitäten und Ergebnisse im Sicherheitsrat. Die Aussenministerien Schwedens⁹ und Spaniens hatten den Auftrag, einen Bericht zuhanden des Parlaments zum jeweiligen Mandat zu erstellen. In Schweden hatte das Parlament zudem eine externe Bewertung der Amtszeit in Auftrag gegeben. Andere Staaten wie Litauen¹⁰ und Chile haben im Anschluss an ihre Amtszeit Berichte für ein breiteres Zielpublikum vorgelegt.

5.3 Besuche von Parlamentarierinnen und Parlamentariern bei den Vereinten Nationen

Mehrere Länder organisieren regelmässig Besuche von Parlamentsmitgliedern bei den Vereinten Nationen in New York. Ein Teil dieser Besuche fiel mit ihrer Amtszeit im Sicherheitsrat zusammen. Einige Parlamentarierinnen und Parlamentarier **nahmen** im Zusammenhang mit ihrer Funktion (beispielsweise als Mitglieder der Kommission für die Stellung der Frau) **auch an Sitzungen des Sicherheitsrats teil.** Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus Schweden, Deutschland, den Niederlanden und Spanien, die nicht Teil der Delegation waren, verfolgten die Diskussionen von der Tribüne aus. Italienische Mitglieder der Aussenpolitischen Kommissionen beider Kammern besuchen New York jährlich als Mitglieder der **offiziellen Delegation** während der hochrangigen Woche der UNO-Generalversammlung im September. Als Italien Mitglied des Sicherheitsrats war, nahmen sie während ihres Aufenthalts im September als Delegationsmitglieder auch an Sitzungen des Sicherheitsrats teil. Auch Estland sieht die Teilnahme von Mitgliedern der Aussenpolitischen Kommission an Sitzungen des Sicherheitsrats vor, was jedoch aufgrund der Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit Covid-19 bis anhin nicht realisiert werden konnte.

5.4 Bilanz der Erfahrungen anderer Staaten

Die **überwiegende Mehrheit** der Parlamente der untersuchten Staaten wurde bzw. wird während deren Amtszeit im UNO-Sicherheitsrat in **begrenztem Umfang und zu Informationszwecken** miteinbezogen (siehe Tabelle 1). In allen analysierten Ländern liegt die Aussenpolitik in der alleinigen Zuständigkeit der Exekutive. Die Parlamente haben keine spezifischen aussenpolitischen Befugnisse. Zu diesen verfassungsrechtlichen Gegebenheiten kommen verfahrensrechtliche Gründe hinzu. Informationen über die Sitzungen des Sicherheitsrats wurden, von ein oder zwei Ausnahmen abgesehen, immer im Nachhinein zur Verfügung gestellt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die – bisweilen rasche – Entwicklung der Tagesordnung des Sicherheitsrats schwer vorhersagbar ist.

⁹ Bericht «Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018» (schwedisch)

¹⁰ Bericht «Lithuania at the United Nations Security Council 2014-2015»

Tabelle 1: Übersicht der Massnahmen zum Einbezug des Parlaments ausgewählter Staaten während der Einsitznahme im Sicherheitsrat

Form des Einbezugs	Länder
Konsultation des Parlaments	- (0)
Regelmässige Information des Parlaments	Niederlande, Deutschland, Estland, Schweden (4)
Punktuelle Information des Parlaments	Ukraine, Neuseeland, Australien, Peru, Litauen, Polen, Indonesien, Belgien, Italien, Spanien (10)
Besuche von Parlamentarierinnen und Parlamentariern in New York	Deutschland, Italien, Niederlande, Schweden, Spanien, Ukraine, Estland (geplant) (7)
Kein Einbezug	Uruguay, Japan, Senegal und Chile (4)

Quelle: Die Erhebungen wurden informell durch die Schweizer Vertretungen im Ausland vorgenommen. Sie basieren nicht auf offiziellen Stellungnahmen der entsprechenden Länder.

Es werden folgende Gründe angeführt, die einem stärkeren Einbezug der Parlamente während des Mandats im Sicherheitsrat im Wege stehen: 1. die klar definierte **Zuständigkeit** der Exekutive in ausserpolitischen Fragen; 2. das **mangelnde Interesse** des Parlaments und der Aussenpolitischen Kommission/en; 3. der **technische Aspekt** der im Rat behandelten Prozesse und Themen; sowie 4. das **grosse Arbeits- und Informationsvolumen**, das der Sicherheitsrat generiert (komplexe Kontexte, Sitzungen, Verhandlungen, Resolutionen, Pressemitteilungen, Erklärungen der Ratspräsidentschaft unterschiedlichen Formats usw.).

Unter den 18 untersuchten Staaten verfolgten die schwedische, die estnische und die deutsche Regierung den partizipativsten Ansatz, ohne jedoch die Entscheidungsbefugnisse der Regierung zu tangieren. Mit Ausnahme von Schweden, den Niederlanden und Deutschland hat kein Staat ein zusätzliches Instrument oder einen zusätzlichen Mechanismus geschaffen, um das Parlament während des Mandats im Sicherheitsrat einzubeziehen. Nach Angaben der kontaktierten Aussenministerien gab es keine Beschwerden des Parlaments gegen die Regierung. Die Informationsmassnahmen der verschiedenen Ministerien wurden entsprechend **positiv bewertet**.

6. Optionen für den Einbezug des Parlaments in die Einsitznahme

Aus rechtlicher Sicht und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gewaltentrennung liegt die Kompetenz für die Kandidatur der Schweiz und die angestrebte Einsitznahme im UNO-Sicherheitsrat beim Bundesrat. Es war dem Bundesrat bei dieser Kandidatur indes stets ein Anliegen, das Parlament im Rahmen seiner Mitwirkungsrechte in geeigneter Weise auf dem Laufenden zu halten und einzubeziehen.

Nachfolgend werden im Sinne des Postulats mögliche Optionen des Einbezugs des Parlaments vorgestellt. Diese könnten einzeln berücksichtigt oder auch kombiniert werden. Bei der Darstellung der Optionen wurden, wo anwendbar, u.a. die Erfahrungen aus dem Schweizer Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2014 berücksichtigt.¹¹ Die Mitwirkung des Parlaments kanalisierte sich in jenem Fall in erster Linie auf ein bereits existierendes Format, d.h. die bestehende Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE.

Die Optionen 6.1 bis 6.5 erfordern eine aktive Rolle des Bundesrats. Die Massnahmen werden jeweils auf einer Skala von 1 bis 10 bezüglich Aufwand und Intensität bewertet. Der Aufwand bezieht sich auf die investierte Zeit (Arbeitsstunden) und die Kosten für die Bundesverwaltung. Diese Kosten werden im Rahmen dieses Berichts nicht im Detail beziffert. Die Intensität bezieht sich auf den Grad des Einbezugs des Parlaments. Die angegebenen Werte basieren auf einer Einschätzung der Politischen Direktion des EDA.

Es steht dem Parlament frei, weitere Optionen des Einbezugs in Betracht zu ziehen, die es in seiner alleinigen Kompetenz beschliessen kann. Die Optionen 6.6 und 6.7 beschreiben solche Möglichkeiten. Auf eine Bewertung bezüglich Aufwand und Intensität wurde in diesen Fällen verzichtet.

¹¹«Der Schweizer Vorsitz in der OSZE 2014. Schlussbericht vom 27. Mai 2015»

Die vorgeschlagenen Optionen beziehen sich im Wesentlichen auf den Einbezug der APK, die seit 2008 die federführende Kommission für die Schweizer Kandidatur für den Sicherheitsrat ist. Es obliegt dem Parlament, die Zweckmässigkeit des angemessenen Einbezugs weiterer Kommissionen, wie beispielsweise der Sicherheitspolitischen Kommissionen (SIK), zu beurteilen.

6.1 Mündliche Berichterstattung im Rahmen der Sitzungen der APK

Zusätzlich zur Behandlung diverser parlamentarischer Vorstösse und Fragen sowie zum Bericht des Bundesrats von 2015 führte das EDA in den vergangenen Jahren in regelmässigen Abständen einen Dialog mit den APK zur Kandidatur. Eine Weiterführung und graduelle Intensivierung dieses Austauschs im Vorfeld und nach der Wahl sowie während der Einsitznahme sind vorgesehen.

Die Sitzungen der APK beinhalten jeweils ein Traktandum «Aussenpolitische Aktualitäten». Das EDA ist bereit, in diesem Rahmen an jeder Sitzung der APK (oder in gewünschter Frequenz) über die jüngsten Entwicklungen im UNO-Sicherheitsrat in Bezug auf die thematischen oder geografischen Agendapunkte und die Rolle der Schweiz zu informieren. Soweit möglich kann dabei auch ein Ausblick auf die anstehenden Arbeiten gegeben werden, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das jeweilige Arbeitsprogramm der monatlich rotierenden Ratspräsidentschaften jeweils erst kurzfristig zu Monatsbeginn vorliegt.

Ein eigenständiges Traktandum an den Sitzungen der APK wäre bei folgenden Gelegenheiten sinnvoll:

- Vor der Einsitznahme (3./4. Quartal 2022): Konsultation zu den Prioritäten der Schweiz (siehe Ziff. 6.4)
- Nach der Einsitznahme (1./2. Quartal 2025): Bericht des Bundesrats zum Einsitz
- Im Vorfeld und gegebenenfalls nach der einmonatigen Ratspräsidentschaft der Schweiz

Alternativ könnte das Präsidium der APK beschliessen, die Berichterstattung zum Einsitz der Schweiz im Sicherheitsrat zu einem ordentlichen Traktandum zu machen. In beiden Fällen könnte eine Absprache unter den beiden APK-Präsidien sicherstellen, dass die Handhabung in beiden Kommissionen identisch ist.

Aufwand der Massnahme: 5. Intensität der Massnahme: 6

6.2 Schriftliche Berichterstattung an die APK

Die Berichterstattung könnte auch schriftlich erfolgen. Diese Option kommt bereits heute zum Tragen, wenn Traktanden aus Zeitgründen nicht vollständig behandelt werden können oder wenn besondere Umstände eine Information an die APK, die über den bereits vorgesehenen Rahmen hinausgehen, rechtfertigen. So werden die im Rahmen der aussenpolitischen Aktualitäten eingereichten Themenanträge aus Zeitgründen häufig schriftlich beantwortet.

Ein schriftlicher Bericht könnte den APK beispielsweise jährlich oder halbjährlich im Sinne einer Übersicht über erfolgte Initiativen der Schweiz im Sicherheitsrat, die laufenden Arbeiten und anstehende Diskussionen zugestellt werden. Diese Massnahme könnte durch mündliche Aktualisierungen ergänzt bzw. kombiniert werden.

Aufwand der Massnahme: 6. Intensität der Massnahme: 5

6.3 Verschriftlichung zentraler Grundsatzpositionen vor der Einsitznahme zuhanden der APK

Der Bundesrat würde zu wichtigen länderspezifischen bzw. regionalen Kontexten (z.B. Syrien, Libyen, Nahost) und zu thematischen Agendapunkten im Sicherheitsrat (z.B. Klima und Sicherheit) zeitnah vor Beginn der Einsitznahme seine Grundsatzpositionen festhalten und diese den APK zustellen. In vielen Fällen existieren bereits vom Bundesrat abgesegnete Positionen. Weitere Positionen ergeben sich aus der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023 und deren Folgestrategien.

Aufwand der Massnahme: 6. Intensität der Massnahme: 5

6.4 Konsultation der APK zu den Prioritäten der Schweiz im Sicherheitsrat

Seit dem UNO-Beitritt der Schweiz 2002 besteht ein eingespielter Prozess, bei dem die APK jeweils im Sommer bezüglich der Prioritäten der Schweiz für die darauffolgende UNO-Generalversammlungs-Periode (September bis September) konsultiert werden. Dieser Prozess ist auch im Verlauf des Sommers 2022 vorgesehen. Ein analoges Vorgehen bietet sich grundsätzlich auch für eine Konsultation der vorgesehenen Prioritäten der Schweiz im Sicherheitsrat 2023/24 an. Diese sollen in den letzten sechs bis zwölf Monaten vor der Einsitznahme näher definiert werden und könnten nach erfolgter Wahl in den Sicherheitsrat im Juni 2022 den APK im Verlauf des Herbsts 2022 vorgelegt werden. Eine Konsultation der APK gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG nach der Wahl und vor dem Einsitz ist zeitlich sinnvoll, weil sich die aktuelle Weltlage und Herausforderungen mit Bezug auf konkrete Konflikte und Themenschwerpunkte erst dann adäquat berücksichtigen lassen. Ein ähnliches Vorgehen wurde anlässlich der Erarbeitung der Prioritäten des Schweizer Vorsizes in der OSZE 2014 gewählt.

Aufwand der Massnahme: 7. Intensität der Massnahme: 7

6.5 Konsultation der APK bei ausserpolitischen Grundsatzentscheiden

Kapitel VII der UNO-Charta sieht zur Friedenssicherung als letztes Mittel auch Sanktionen (Art. 41) und militärische Durchsetzungsmassnahmen (Art. 42) vor. Es soll greifen, wenn Weltfrieden und internationale Sicherheit bedroht sind oder ein Bruch des Friedens vorliegt.

Neue Sanktionsregimes: Zum aktuellen Zeitpunkt bestehen 14 Sanktionsregimes des Sicherheitsrats. Neue Sanktionsregimes werden relativ selten beschlossen. In den letzten sechs Jahren war dies nur dreimal der Fall: Jemen (2014), Südsudan (2015) und Mali (2017). Nachdem sie etabliert sind, werden Sanktionsregimes regelmässig (z.B. halbjährlich oder jährlich) verlängert, bisweilen eingeschränkt oder ganz aufgehoben. Letzteres geschah zuletzt im Falle von Liberia (2016) und Eritrea (2018). Aufgrund dieser Erfahrungswerte sowie der aktuellen Dynamik im Sicherheitsrat (insbesondere die Veto-Mächte China und Russland sind traditionell «sanktionsskeptisch») ist nicht davon auszugehen, dass während des Mandats der Schweiz mehr als ein bis zwei neue Sanktionsregimes beschlossen würden.

Genehmigung militärischer Durchsetzungsmassnahmen: Der Sicherheitsrat kann bei einem Bruch des Friedens und der internationalen Sicherheit als «ultima ratio» eine militärische Intervention autorisieren. Dies ist noch bedeutend seltener als die Schaffung neuer Sanktionsregimes: Der Sicherheitsrat hat von dieser Möglichkeit in den 75 Jahren seines Bestehens bisher in drei Fällen Gebrauch gemacht: im Koreakrieg 1950-1953, im ersten Golfkrieg 1990-1991 und in Libyen 2011.¹² Eine Autorisierung militärischer Gewalt durch den Sicherheitsrat ist somit wenig wahrscheinlich.

Sollten entsprechende Resolutionen gemäss Art. 41 und/oder Art. 42 der UNO-Charta für die Schaffung eines neuen Sanktionsregimes oder zur Genehmigung militärischer Durchsetzungsmassnahmen dennoch im Rat vorgelegt werden, könnte der Bundesrat das Präsidium der APK möglichst umgehend konsultieren. Die Konsultation der APK-Präsidien ist im ParlG Art. 152 Abs. 4 bereits vorgesehen.¹³ Die gesamte APK zu konsultieren wäre aus Zeitgründen und aufgrund des vorgängig festgelegten Sitzungskalenders der APK nicht praktikabel. In solchen Kontexten sind Entscheide teilweise sehr rasch zu fällen, gegebenenfalls innert 24 Stunden.

Aufwand der Massnahme: 6. Intensität der Massnahme: 7

6.6 Entsendung einer/eines Mitarbeitenden der Parlamentsdienste an die UNO-Mission der Schweiz in New York

In der ständigen Mission der Schweiz bei der UNO in New York sind bereits heute Mitarbeitende anderer Bundesstellen ausserhalb des EDA im Einsatz. Durch die Detachierung einer oder eines Mitarbeitenden der Parlamentsdienste könnte ein privilegierter Kanal zwischen der Mission und dem Parlament etabliert

¹² Bei der Einsetzung von UNO-Friedensmissionen («Blauhelm-Truppen», von denen es z.Z. 13 gibt) durch den Sicherheitsrat handelt es sich nicht um eine Autorisierung militärischer Durchsetzungsmassnahmen, da dies gemäss gängiger Praxis nur mit der Zustimmung des entsprechenden Staats bzw. Staaten geschieht, wo die Friedensmission stationiert wird.

¹³ «Der Bundesrat konsultiert in dringlichen Fällen die Präsidentinnen oder die Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Diese informieren umgehend ihre Kommissionen.»

werden. Diese Person könnte während des Einsitzes im Sicherheitsrat über Prozesse und Themen Bericht erstatten, die für das Schweizer Parlament von besonderem Interesse sind. Sie wäre der Missionsleitung unterstellt und hätte materiell kein Mitbestimmungsrecht. In Anbetracht der besonderen Natur und Intensität der zweijährigen Mandatsdauer im Sicherheitsrat liesse sich aus Sicht des Bundesrats eine solche zeitlich befristete Entsendung rechtfertigen. Dies in der Annahme, dass die Gewaltentrennung eingehalten wird und das Parlament die notwendige Finanzierung im Rahmen seiner Kompetenzen sicherstellt. Die Modalitäten einer solchen Entsendung würden zwischen dem EDA und den Parlamentsdiensten unter Berücksichtigung dieser Bedingungen geregelt, z.B. in Form einer Vereinbarung oder eines Vertrags.

6.7 Informationsreise der APK nach New York

Die jährlichen Informationsreisen der APK liegen in der Eigenkompetenz des Parlaments und müssen vom jeweiligen Ratsbüro genehmigt werden. Für Besuche im Ausland setzen die APK beider Räte gemäss Art. 1 Abs. 3 der Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB)¹⁴ nicht ständige Delegationen ein. Gemäss Art. 12 der VPiB können Mitglieder der Eidgenössischen Räte von Mitgliedern des Bundesrates zu bilateralen Besuchen und Konferenzen im Inland oder Ausland eingeladen werden. Der Bundesrat und das zuständige Departement sind bereit, an der Durchführung einer APK-Reise während des Schweizer Einsitzes im Sicherheitsrat mitzuwirken und die Teilnahme der Kommissionsmitglieder an den entsprechenden Ratssitzungen zu ermöglichen.

6.8 Andere Optionen

Weitere Optionen des Einbezugs sind denkbar, wurden jedoch aufgrund der ungenügenden Realisierbarkeit nicht weiter untersucht. Darunter würde beispielsweise eine parlamentarische UNO-Delegation fallen. Gemäss ParlG Art. 60 kann das Parlament Delegationen einsetzen, welche die Bundesversammlung in internationalen parlamentarischen Versammlungen oder im bilateralen Verkehr mit Parlamenten von Drittstaaten vertreten. Innerhalb der UNO besteht zurzeit jedoch keine parlamentarische Versammlung. In seiner Stellungnahme zum Po. 18.4111 «Demokratisierung der Vereinten Nationen» begrüsst der Bundesrat eine Diskussion über eine Modernisierung und Stärkung der UNO. Die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung in der UNO betrachtet er als eine unter verschiedenen Optionen, die jedoch sehr ambitioniert ist und nur mit breiter internationaler Unterstützung umgesetzt werden könnte. Dass eine solche bis 2023 realisiert werden könnte, ist höchst unwahrscheinlich.

6.9 Übersicht der Optionen

Die verschiedenen Optionen sind mit einer kurzen Beschreibung und Bewertung in Tabelle 2 zusammengefasst:

¹⁴ VPiB 171.117.

Tabelle 2: Übersicht der Optionen zum Einbezug des Parlaments

Option	Beschreibung	Kommentar	Aufwand	Intensität
1	Mündliche Berichterstattung an APK-Sitzungen (ParlG, Art. 152)	Regelmässiger Dialog mit den APK im Rahmen der «Ausserpolitischen Aktualitäten» oder einem eigenständigen Traktandum	Diese Massnahme würde den bereits bestehenden Dialog mit den APK während der Einsitznahme fortführen bzw. institutionalisieren. Die Schaffung eines ordentlichen Traktandums obliegt den APK.	5
2	Schriftliche Berichterstattung an die APK	Regelmässiger schriftlicher Bericht an die APK im Sinne einer Übersicht des erfolgten bzw. geplanten Engagements der Schweiz im Sicherheitsrat	Die Möglichkeit schriftlicher Berichterstattung existiert bereits heute und könnte für die Berichterstattung zum Sicherheitsrat genutzt werden.	6
3	Verschriftlichung zentraler Grundsatzpositionen zuhanden der APK	Zustellung der Positionen des Bundesrats zu wichtigen regionalen bzw. thematischen Fragen im Sicherheitsrat vor Beginn der Einsitznahme	Die ausserpolitischen Positionierungen der Schweiz in zahlreichen Sachfragen auf der Agenda des Sicherheitsrats sind dem Parlament bereits bekannt. Sie könnten in diesem Rahmen schriftlich zusammengetragen werden.	6
4	Konsultation der APK zu den Prioritäten im Sicherheitsrat (ParlG, Art. 152, Abs. 3)	Konsultation der geplanten Prioritäten der Schweiz für das Mandat im Sicherheitsrat nach erfolgter Wahl im Juni 2022	Analoger Konsultationsprozess zu den jährlichen UNO-Prioritäten in der UNO-Generalversammlung. Die Prioritäten für den Sicherheitsratseinsatz werden 6-12 Monate vor dem Einsatz definiert.	7
5	Konsultation APK-Präsidenten bei Grundsatzentscheiden (ParlG, Art. 152, Abs. 4)	Möglichst umgehende Konsultation der APK-Präsidenten im Falle von Resolutionsvorlagen gemäss Art. 41 und/oder Art. 42 der UNO-Charta (neue Sanktionsregimes bzw. Autorisierung militärischer Durchsetzungsmassnahmen)	Vorlagen gemäss Art. 41/42 der UNO-Charta sind selten, bei Bedarf muss aber rasch reagiert werden können, ggf. innert 24 Stunden. Eine Konsultation der gesamten APK wäre zeitlich nicht praktikabel, so dass auf das Verfahren gemäss ParlG via die APK-Präsidenten zurückgegriffen werden kann.	6
6	Entsendung einer/eines Mitarbeitenden der Parlamentsdienste an die UNO-Mission der Schweiz in New York	Detachierung einer Person der Parlamentsdienste, um parlamentsrelevante Themen zu verfolgen und dem Parlament Bericht zu erstatten	Das Parlament müsste die Finanzierung sicherstellen.	7
7	Informationsreise der APK	Organisation einer Informationsreise der APK nach New York und mögliche Teilnahme an Sitzungen des Sicherheitsrats	Die Organisation dieser Reisen liegt in der Kompetenz des Parlaments.	6

7. Möglicher Einbezug der Kantone

Die Verfassung gibt vor, dass die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Dieser muss aber auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht nehmen und ihre Interessen wahren (Art. 54 Abs. 1 und 3 BV). Die Mitwirkungsrechte der Kantone sind in Art. 55 der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK)¹⁵ verankert. Der Bund hat die Kantone rechtzeitig und umfassend über aussenpolitische Vorhaben in Kenntnis zu setzen, die für die Kantone bedeutend sind. Dabei sollen die Interessen der Kantone bei der Vorbereitung und Umsetzung aussenpolitischer Entscheide des Bundes berücksichtigt und die Aussenpolitik des Bundes innenpolitisch abgestützt werden. Soweit von den Kantonen verlangt, muss der Bund sie bei der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide anhören. Der Bund gewichtet die Stellungnahmen der Kantone je nach Grad der Betroffenheit. Zudem verbleibt den Kantonen ein Bereich, in dem sie ihre Aussenbeziehungen eigenständig gestalten können (sogenannte «kleine Aussenpolitik»; vgl. Art. 56 BV).

Der Bundesrat weist auf mögliche positive Auswirkungen eines Schweizer Einsitzes im Sicherheitsrat auf die Kantone hin: Dies, weil die internationale Ausstrahlung der Schweiz als Gaststaat erhöht und ihre Vernetzung und Kompetenzen in den Bereichen Frieden und Sicherheit ausgebaut würden. Die besondere Rolle des **internationalen Genf** im UNO-System könnte zu einem grösseren allgemeinen Interesse dieses Kantons führen. Die Kandidatur der Schweiz für den Sicherheitsrat dürfte für den Kanton Genf eine erhöhte Sichtbarkeit generieren.

Die Kantone könnten indirekt von Sanktionen betroffen sein, die vom Sicherheitsrat beschlossen wurden. Wie in Kapitel 6.5 erwähnt, ist die Schaffung neuer Sanktionsregime selten. Die Umsetzung der vom Sicherheitsrat erlassenen nicht-militärischen Durchsetzungsmassnahmen ist für alle UNO-Mitglieder völkerrechtlich verbindlich. Der Bundesrat hat am 4. März 2016 die Verordnung zur automatischen Übernahme von Sanktionslisten des Sicherheitsrats¹⁶ verabschiedet. Damit werden Änderungen dieser Sanktionslisten in der Schweiz unmittelbar rechtsgültig, ohne dass eine Konsultation möglicher interessierter Kreise stattfinden kann.

Der Bundesrat hat die Kantone am Föderalistischen Dialog vom 9. November 2018 ersucht, ihn über ihre Informationsbedürfnisse oder besonderen Interessen im Falle einer Einsitznahme der Schweiz im Sicherheitsrat in Kenntnis zu setzen. Anlässlich des folgenden Föderalistischen Dialogs vom 8. November 2019 informierte der Bundesrat die Kantone über den Stand der Kandidatur und die Gespräche mit den APK. Die Delegation der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) betonte, dass die Kantone nur in dem durch die Bundesverfassung und durch das BGMK vorgesehenen Umfang einbezogen werden möchten, d.h. wenn ihre Kompetenzen oder wesentlichen Interessen betroffen sind. Der Bundesrat nimmt diesen Vorschlag an. Er stellt fest, dass es **unwahrscheinlich ist, dass die Aufgaben des Sicherheitsrats Auswirkungen auf die Kantone** haben werden, auch wenn diese Möglichkeit nicht komplett ausgeschlossen werden kann.

Der Bundesrat ist bereit, die **Kantone regelmässig** über die Prioritäten und Initiativen der Schweiz im Sicherheitsrat und deren mögliche Auswirkungen auf die Kantone **zu informieren**. Der Föderalistische Dialog bietet Gelegenheit zu diesem Austausch. Bei Bedarf steht das EDA dem Sekretariat der KdK auch für eine detaillierte Präsentation oder für regelmässige Briefings zur Verfügung. Er wird den Dialog mit den Genfer Behörden zur Rolle von Genf als Schlüsselakteur in der Schweizer Gaststaatspolitik fortsetzen.

8. Zusammenfassung und Vorschlag des Bundesrats

Ein glaubwürdiger Einsitz im UNO-Sicherheitsrat stellt **hohe Anforderungen** an die gewählten Mitgliedstaaten. Die Vorbereitungen auf die geplante Einsitznahme der Schweiz im 2023/24 sind in vollem Gang und stellen ein wichtiges Ziel der Legislaturperiode und der Aussenpolitischen Strategie 2020-23 dar. Der Bundesrat begrüsst das anhaltende Interesse des Parlaments an diesem wichtigen Vorhaben, zu dem er dieses seit 2008 eng eingebunden hat.

¹⁵ AS 2000 1477

¹⁶ AS 2016 0342

Der Sicherheitsrat befasst sich mit einer hohen Zahl von länderspezifischen, regionalen und thematischen Fragen, die für Frieden und Sicherheit weltweit relevant sind. Während sich der Rat mit einer Vielzahl von weitgehend planbaren «Routinegeschäften» befasst, ist bisweilen aufgrund seines Mandats auch **rasches Handeln notwendig**. Die **Kadenz** ist **hoch**, wobei in den letzten Jahren die Zahl und Komplexität der Konflikte auf der Agenda des Sicherheitsrates weiter gestiegen sind und die Anzahl Sitzungen (drei bis vier pro Tag) weiter zugenommen hat.

Es ist nachvollziehbar, dass die überwiegende Mehrheit der Parlamente anderer Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats nur sehr begrenzt und rein informativ mit dem Mandat im Sicherheitsrat in Verbindung gebracht wurden. Die Führung der Aussenpolitik der im Rahmen dieses Berichts untersuchten Länder liegt in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Exekutive.

Der Bundesrat steht im Rahmen der in aussenpolitischen Belangen in der Schweiz bestehenden Kompetenzordnung **bereit**, den **Einbezug des Parlaments** während des Einsitzes der Schweiz in den Sicherheitsrat **sicherzustellen**. Er schlägt deshalb vor, das Parlament via APK regelmässig mündlich oder schriftlich zu informieren, diesen die Grundsatzpositionen vor der Einsitznahme zuzustellen, die Kommissionen zu den Prioritäten der Schweiz im Sicherheitsrat zu konsultieren und das APK-Präsidium bei klar definierten, wesentlichen und dringlichen Umständen (Schaffung eines neuen Sanktionsregimes und Autorisierung militärischer Durchsetzungsmassnahmen) umgehend zu konsultieren. Auch zusätzlichen Massnahmen, wie der Entsendung einer/eines Mitarbeitenden der Parlamentsdienste und Informationsreisen von APK-Mitgliedern nach New York, steht der Bundesrat offen gegenüber. Im Zentrum steht die **aussenpolitische Handlungsfähigkeit** der Schweiz, die zu jedem Zeitpunkt und in besonderem Masse während des Mandats im Sicherheitsrat **gewährleistet** bleiben muss.

Mit diesen Massnahmen könnte der Bundesrat das Parlament während des Schweizer Einsitzes im Sicherheitsrat auf eine sinnvolle, stufengerechte Art und Weise einbeziehen, ohne dieses mit einer allzu grossen Informationsmenge zu belasten. Sie würden dem Parlament erlauben, seine Funktion und Zuständigkeiten im Rahmen der bestehenden Kompetenzordnung vollumfänglich wahrzunehmen. Die vorgeschlagenen Massnahmen können auf der Grundlage der **bestehenden rechtlichen Grundlagen** umgesetzt werden.

9. Anhang: Glossar

Blauhelme: Militärangehörige unter dem Kommando der UNO – im Volksmund wegen ihrer Kopfbedeckung «Blauhelme» genannt – leisten weltweit friedenssichernde und friedenserhaltende Einsätze. Je nach Art der Mission kommen unbewaffnete Truppen oder zum Selbstschutz bewaffnete Formationen zum Einsatz. Die Mitgliedstaaten stellen der UNO auf freiwilliger Basis Militär- oder Polizeipersonal sowie zivile Experten für Friedensmissionen zur Verfügung. Über die Entsendung der Friedenstruppen unter UNO-Kommando, Dauer und Umfang der Mission entscheidet der UNO-Sicherheitsrat. Die Schweiz beteiligt sich mit unbewaffneten Militärbeobachtern an UNO-Missionen.

Charta der Vereinten Nationen: Die Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 ist die Gründungsurkunde der UNO. Als Völkerrechtsvertrag regelt sie Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten und definiert die Aufgabenbereiche und Organe der UNO. Gleichzeitig verankert sie die Grundprinzipien für die internationalen Beziehungen – von der souveränen Gleichheit aller Staaten (ein Staat = eine Stimme) bis hin zum Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen und dem Verhängen von Sanktionen bei einem Zuwiderhandeln. Die Charta sieht sechs Hauptorgane vor: Generalversammlung, Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat, Sekretariat, Internationaler Gerichtshof sowie Treuhandrat. Die Charta nennt vier Hauptziele: 1) Wahren von Weltfrieden und internationaler Sicherheit, 2) Entwickeln freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen, 3) Lösen internationaler Probleme im wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Bereich dank internationaler Zusammenarbeit sowie 4) Fördern und Festigen der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle. Die Bemühungen und Aktivitäten der Staaten, die gemeinsamen Ziele zu verwirklichen, werden in der UNO aufeinander abgestimmt. Die in der Charta festgelegten Pflichten (zum Beispiel Durchsetzen von Sanktionen des Sicherheitsrats) haben Vorrang vor anderen völkervertraglichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten.

Elected ten (E10): Zehn Länder werden als nichtständige Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats für jeweils zwei Jahre gewählt (dies im Unterschied zu den fünf ständigen Mitgliedern – siehe unten). Es finden jedes Jahr Wahlen für fünf Sitze statt, so dass sich die Amtszeiten der nichtständigen Mitglieder «überlappen». Die nichtständigen Sitze werden nach Regionalgruppen aufgeteilt. Der Gruppe der europäischen und weiteren «westlichen» Staaten (WEOG), der auch die Schweiz angehört, besetzt dabei zwei Sitze, die osteuropäische Gruppe einen, die lateinamerikanische und asiatische Gruppe jeweils zwei und die afrikanische Gruppe drei Sitze. Die Wahl der nichtständigen Mitglieder erfolgt jeweils Mitte Jahr durch die UNO-Generalversammlung (193 Mitglieder). Für eine erfolgreiche Wahl ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden und abstimmenden Mitglieder erforderlich.

Friedensförderung: Zur zivilen Friedensförderung gehören Beiträge zur Prävention, Entschärfung oder Lösung von Gewaltkonflikten, namentlich durch Vertrauensbildung, Vermittlung und die Förderung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte (vgl. Fazilitation und Vermittlung, humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte). Friedensbildende Aktivitäten nach Beendigung von gewaltsamen Auseinandersetzungen beinhalten u.a. Vergangenheitsarbeit, Beiträge zur Förderung demokratischer Prozesse und Wahlen sowie zur Stärkung der Menschenrechte. Die Friedensförderung schafft bzw. stärkt die für eine nachhaltige Entwicklung notwendigen Rahmenbedingungen. Sie umfasst sowohl zivile als auch militärische Massnahmen.

Friedensmission: Friedensmissionen oder friedenserhaltende Missionen sind ein wichtiges Instrument der UNO zur Konfliktlösung und Krisenbewältigung. Friedenssicherungseinsätze werden vom UNO-Sicherheitsrat bewilligt und basieren auf drei Grundsätzen: 1) Unparteilichkeit, 2) Zustimmung der Konfliktparteien zum Einsatz der Friedenstruppe sowie 3) Keine Gewaltanwendung, mit Ausnahme der Selbstverteidigung und der Verteidigung des Mandats. Die Mandate von Friedensmissionen umfassen oft eine Vielzahl von Aufgaben. Dazu gehören beispielsweise Massnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung, zur Entwaffnung von kombattanten Gruppen, die Organisation von Wahlen, das Fördern von Menschenrechten oder der Rechtsstaatlichkeit. Die Schweiz beteiligt sich mit Beobachtern, zivilen Experten, Entminungsspezialisten und Polizeipersonal an friedenserhaltenden Missionen. Aktuell hat die UNO 13 Friedensmissionen mit insgesamt rund 100'000 Personen im Einsatz.

Generalversammlung: Die Generalversammlung (auch Vollversammlung genannt) ist das Forum aller UNO-Mitgliedstaaten. Unabhängig von seiner Grösse hat jeder Staat gemäss Charta der Vereinten Nationen eine Stimme. Die Generalversammlung prüft und genehmigt Budget und Haushalt der UNO sowie Berichte untergeordneter Organe. Sie kann Normen setzen, Modalitäten von Gipfeltreffen festlegen und politische Resolutionen verabschieden. Diese sind jedoch für die Mitgliedstaaten völkerrechtlich

nicht-bindend. In Budget- und anderen wichtigen Fragen bedürfen die Beschlüsse einer Zweidrittelmehrheit – etwa bei Empfehlungen für Frieden und Sicherheit, der Wahl der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und bei Aufnahme oder Ausschluss von Mitgliedern. In der Praxis wird bei Abstimmungen Konsens angestrebt. Die Generalversammlung wählt zudem eine Vielzahl von Organen und Gremien, so etwa die Hauptorgane der UNO und den UNO-Generalsekretär. Sechs Hauptausschüsse decken die unterschiedlichen thematischen Bereiche ab. Die Generalversammlung tagt in jährlichen Sessionen, die jeweils Mitte September beginnen. Der Präsident und das Büro werden für ein Jahr gewählt. Das Präsidium der Generalversammlung ist formell das höchste Amt der UNO. Alt Bundesrat Joseph Deiss präsidierte 2010/2011 als erster Schweizer die Generalversammlung.

Gute Dienste: Sammelbegriff für die Bemühungen einer Drittpartei zur friedlichen Beilegung eines Konflikts zwischen zwei oder mehreren Staaten. Die Guten Dienste der Schweiz bestehen aus drei Bereichen: Schutzmandate, die Schweiz als Gaststaat von Friedensverhandlungen und die Schweiz als Mediatorin sowie als Unterstützerin von Mediations- und Verhandlungsprozessen. Gute Dienste reichen von technischer oder organisatorischer Unterstützung (zum Beispiel Bereitstellen eines Konferenzorts) über Vermittlungsdienste bis hin zur Teilnahme an internationalen Friedensprozessen.

Humanitäres Völkerrecht: Das humanitäre Völkerrecht regelt die Kriegsführung und schützt die Opfer von bewaffneten Konflikten. Es kommt in allen internationalen und nichtinternationalen bewaffneten Konflikten zur Anwendung, unabhängig von Legitimation oder Ursache der Gewaltanwendung.

Internationaler Strafgerichtshof: Der Internationale Strafgerichtshof (ICC) in Den Haag verfolgt Personen, welche die schwersten Verbrechen begangen haben, die von der internationalen Gemeinschaft geächtet sind: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen der Aggression. Der ICC arbeitet subsidiär, d.h. er kommt erst dann zum Einsatz, wenn die zuständigen staatlichen Behörden nicht willens oder nicht in der Lage sind, die Ermittlungen zu führen oder die Straftaten ernsthaft zu verfolgen. Grundlage des ICC ist das Römer Statut, das 2002 in Kraft trat. Derzeit gehören ihm 123 Vertragsstaaten an, darunter die Schweiz. Der UNO-Sicherheitsrat kann dem ICC bestimmte Situationen zur Beurteilung überweisen, was in der Vergangenheit in zwei Fällen geschehen ist (Sudan, Libyen).

Menschenrechte: Die Menschenrechte sind angeborene und unveräusserliche Rechte, die ohne Unterschied allen Menschen allein aufgrund ihres Menschseins zustehen. Sie sind zentral für den Schutz der menschlichen Würde, der physischen und psychischen Integrität und wichtige Grundlage für die Entwicklung eines jeden Einzelnen. Auf ihnen gründet das friedliche Zusammenleben der Völker. Sie sind Garanten einer Gesellschaft, die auf der Verpflichtung zur Achtung der Rechte des Einzelnen gründet. Sie gelten sowohl in den internationalen Beziehungen als auch in der nationalen Politik, aber auch am Wohnort jeder und jedes Einzelnen. Die Menschenrechte sind universell, unteilbar und stehen untereinander in engem Zusammenhang. Jeder Staat ist verpflichtet, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und umzusetzen.

Multilateralismus: Man spricht von Multilateralismus, wenn Fragen von öffentlichem Interesse zwischen mehr als zwei Staaten diskutiert und verhandelt werden. Internationale Organisationen und Gremien wie die UNO, die OSZE und der Europarat sind Bühnen für solche Diskussionen. Der Multilateralismus erlaubt es der Schweiz, über Allianzen eine Hebelwirkung zu erzielen und die Möglichkeiten der Einflussnahme zu vervielfachen.

Neutralität: Die Rechte und Pflichten der Schweiz als neutraler Staat ergeben sich aus dem Völkerrecht. Der Kern dieser Pflichten besteht darin, dass die Schweiz andere Staaten im Falle eines zwischenstaatlichen Krieges nicht militärisch unterstützen darf. Auf nationaler Ebene ist die Neutralität als Instrument zur Wahrung der Unabhängigkeit in der Bundesverfassung erwähnt. Die Neutralitätspolitik stellt die Wirksamkeit und die Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralität sicher.

Permanent five (P5): Mit dem Begriff sind die fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats (China, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Russland, USA) gemeint. Sie haben ein Vetorecht und können Beschlüsse blockieren, respektive endgültig verhindern. Dies kommt in der Praxis relativ selten vor, in den letzten Jahren im Schnitt drei- bis viermal pro Jahr. In der Diskussion über die Reform des Sicherheitsrats ist neben der Erhöhung der Mitgliederzahl unter anderem auch die Einschränkung des Vetorechts ein Thema. Die Schweiz engagiert sich mit gleichgesinnten Staaten für einen freiwilligen Verzicht der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder auf das Vetorecht in Fällen von Genozid, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Präsidialerklärung (PRST): Eine Präsidialerklärung ist eine Stellungnahme des Sicherheitsrats, die 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.

Rechtsstaatlichkeit: Sie bezeichnet das Primat des Rechts gegenüber der Macht des Stärkeren. Auf nationaler Ebene ist es das Grundanliegen des Rechtsstaates, auf allen Staatsebenen den Vorrang des Rechts und damit verbunden die Freiheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu wahren. Auf aussenpolitischer Ebene ist Rechtsstaatlichkeit zentral für internationalen Frieden und Sicherheit, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, Entwicklung und den Schutz der Rechte und Freiheiten der Menschen. Sie wird primär durch eine Stärkung des Völkerrechts erreicht, das die politische Stabilität und Verlässlichkeit der internationalen Beziehungen sicherstellt.

Resolutionen: Resolutionen sind standardisierte Beschlüsse internationaler Organisationen und internationaler Konferenzen. Sie setzen sich in der Regel aus einer Präambel sowie operativen Paragraphen zusammen. UNO-Resolutionen enthalten Bewertungen und Forderungen, die sich auf die Charta der Vereinten Nationen beziehen. Je nach Gremium unterscheiden sich Prozedere und Rechtsverbindlichkeit: Resolutionen des Sicherheitsrats erfordern eine Mehrheit von neun Stimmen sowie die Zustimmung respektive Enthaltung der ständigen Mitglieder China, Frankreich, Russland, USA und Vereinigtes Königreich. Resolutionen des Sicherheitsrats können sowohl völkerrechtlich verbindliche wie auch unverbindliche Massnahmen bzw. Empfehlungen enthalten. Grundsätzlich nicht verbindlich sind dagegen Resolutionen der Generalversammlung sowie des Wirtschafts- und Sozialrats. Sie haben lediglich empfehlenden Charakter. Bindend für das UNO-Sekretariat sind Beschlüsse der Generalversammlung, die organisationsinterne Angelegenheiten oder das Budget betreffen. Die von der Generalversammlung beschlossenen Budgets und Verteilschlüssel für Mitgliederbeiträge haben insofern verbindlichen Charakter, als ein Zahlungsverzug zur Suspendierung von Stimmrechten führen kann.

Sanktionen: Sanktionen sind für die UNO ein wichtiges Instrument, um Verstösse gegen die UNO-Charta zu sanktionieren und Frieden und Sicherheit durchzusetzen. Sanktionen können diplomatischer, wirtschaftlicher oder militärischer Natur sein und sich gegen einen Staat, gegen Personen oder gegen Organisationen richten, die den internationalen Frieden gefährden. Gemäss Charta der Vereinten Nationen ist nur der Sicherheitsrat autorisiert, verbindliche Sanktionen zu beschliessen, und zwar nur als Mittel zur Wahrung oder Wiederherstellung von internationalem Frieden und Sicherheit. Die Schweiz ist als UNO-Mitglied verpflichtet, die vom Sicherheitsrat beschlossenen Sanktionen zu übernehmen und umzusetzen.

Sicherheitsrat: Der Sicherheitsrat ist ein Hauptorgan der UNO und trägt gemäss Charta der Vereinten Nationen die Hauptverantwortung für die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit. Der Sicherheitsrat befasst sich sowohl mit konkreten Konfliktsituationen als auch mit Sachthemen, die den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit gefährden können sowie mit dem Schutz der Zivilbevölkerung («Schutzarchitektur»). Der Sicherheitsrat setzt sich zusammen aus den fünf ständigen Mitgliedern (s. *Permanent five*) sowie zehn nichtständigen Mitgliedern (s. *Elected ten*). Die Generalversammlung wählt jährlich fünf nichtständige Mitglieder für jeweils zwei Jahre. Das Präsidium wechselt monatlich in alphabetischer Reihenfolge.

Veto: Grundsätzlich hat jedes Mitgliedsland des Sicherheitsrats eine Stimme. Für einen Beschluss zu einer Resolution sind neun 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.

Völkerrecht: Das Völkerrecht entsteht im Zusammenwirken der Staaten und regelt das Zusammenleben zwischen ihnen. Es ist Grundlage für Frieden und Stabilität und zielt auf den Schutz und das Wohl der Menschen ab. Völkerrecht umfasst so unterschiedliche Bereiche wie Gewaltverbot, Menschenrechte, Schutz der Menschen bei Kriegen und Konflikten (vgl. humanitäres Völkerrecht), die Verhinderung und Strafverfolgung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Genozid, Verbrechen der Aggression, transnationaler organisierter Kriminalität und Terrorismus. Zudem regelt es Bereiche wie Umwelt, Handel, Entwicklung, Telekommunikation oder Transportwesen. Aufgrund der Souveränität der Staaten gilt das Völkerrecht für jeden Staat nur soweit, als er zugestimmt hat, bestimmte internationale Verpflichtungen zu übernehmen. Ausgenommen ist das zwingende Völkerrecht,

das grundlegende Normen beinhaltet, über die sich kein Staat hinwegsetzen darf, zum Beispiel das Genozidverbot.

WEOG (Western European and Others Group): Die Mitglieder der UNO werden in fünf regionale Gruppen eingeteilt. Für viele Gremien, deren Mitglieder gewählt werden, wird ein Schlüssel festgelegt, welcher den Regionen eine Anzahl Sitze zuteilt. Die Schweiz gehört zur Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten, die 28 Länder in Europa, Nordamerika, Asien und Ozeanien umfasst. Die USA gehören keiner Gruppe an, nehmen jedoch als Beobachterin bei Treffen der WEOG teil und werden bei Wahlentscheidungen zu dieser Gruppe gezählt. Die Zuteilung zu einer regionalen Gruppe ist administrativer Natur. Die regionalen Gruppen befassen sich nicht mit inhaltlichen Fragen; die Zugehörigkeit zu einer regionalen Gruppe hat keinen Einfluss auf die Positionen, die ein Land in einem UNO-Gremium vertritt.