

# **UN-Politik der Schweiz: Handlungsmöglichkeiten eines Staates mittlerer Größe\***

**Benno Laggner**

## **1. Vorbemerkung**

Am 10. September 2002 trat die Schweiz als 190. Mitglied den Vereinten Nationen bei. Zuvor hatten am 3. März 2002 eine Mehrheit der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger (56,4 %) und der Kantone (12:11) in einer Volksabstimmung dem Beitritt zugestimmt. Es war dies der zweite Anlauf. In einer ersten Volksabstimmung 1986 hatten sich noch 75 % der Stimmberechtigten und alle Kantone gegen einen UN-Beitritt gestellt.

Die Erfahrungen der Schweiz als vollberechtigtes Mitglied der Vereinten Nationen sind als positiv zu werten. In der öffentlichen Meinung sowie in politischen Kreisen wird die Mitgliedschaft nicht mehr generell in Frage gestellt und die UN-Politik der schweizerischen Regierung findet eine breite Unterstützung. Zwei Themenkomplexe lösen jedoch immer wieder kritische Stellungnahmen von Politikern und im Parlament aus: die Kosten der UN-Mitgliedschaft und die Rolle des Sicherheitsrats sowie damit verbunden die Frage einer allfälligen zukünftigen Bewerbung der Schweiz um eine Mitgliedschaft in diesem Gremium.

## **2. Geopolitische Rahmenbedingungen der aktuellen UN-Politik**

In einer Zeit der immer rascher fortschreitenden Globalisierung und zunehmenden internationalen Verflechtung sind die Vereinten Nationen eigentlich nötiger denn je. Sie sind nämlich die einzige weltumspannende internationale Organisation mit nahezu universeller Mitgliedschaft, die das Mandat hat, sich mit allen drängenden Fragen zu befassen.

Von der Aufbruchsstimmung und dem Elan nach dem Ende des Kalten Krieges ist jedoch nicht mehr viel zu spüren. Die UNO kämpft generell zunehmend um ihre Relevanz in einem sich neu herausbildenden

---

\* Der vorliegende Text gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und entspricht nicht notwendigerweise der offiziellen Position des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Es handelt sich um die überarbeitete schriftliche Fassung eines anlässlich der Potsdamer UNO-Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen am 28. Juni 2008 gehaltenen Referats.

System internationaler Gouvernanz [schweizerischer Fachbegriff für „Regierungsführung“, d. Hrsg.] und eine Reihe von internen Spannungen vermindert ihre Problemlösungsfähigkeit.

In der UNO sind folgende Bruchlinien heute spürbar:

- zwischen den USA und den übrigen Mitgliedstaaten als Folge der nicht autorisierten Intervention der USA im Irak und aufgrund der ambivalenten Haltung der USA zum Multilateralismus und zur UNO;
- zwischen den westlichen und muslimischen Ländern im Kontext des Kriegs gegen den Terror, der Situation im Nahen Osten und des Spannungsverhältnisses zwischen Religion und Meinungsäußerungsfreiheit;
- zwischen den Industriestaaten sowie den Entwicklungs- und Schwellenländern, welche die Akzente bei der Bekämpfung von Armut und Klimawandel unterschiedlich setzen;
- zwischen den (ständigen) Mitgliedern des Sicherheitsrats und der restlichen Mitgliedschaft als Folge der zusehends breiteren Interpretation des Begriffs „Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit“ [Kapitel VII UN Charta, d. Hrsg.] und der damit einhergehenden Ausdehnung des Aktionsradius des Sicherheitsrats;
- zwischen den westlichen und nichtwestlichen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats im Nachgang zu Konflikten und Spannungen im Kosovo, in Georgien, Myanmar, Simbabwe oder Darfur;
- zwischen dem Sekretariat und einigen Exponenten der Bewegung der Blockfreien, welche aufgrund eines tiefsitzenden Misstrauens die Handlungsautonomie des Sekretariats einschränken wollen und ihm eine zu große Abhängigkeit von den wichtigsten Geldgebern vorwerfen.

Vor diesem Hintergrund versucht die Schweiz, die keinem Bündnis oder politischem Block angehört, als Brückenbauer zu wirken und damit einen Beitrag zur Erarbeitung konstruktiver und breit abgestützter Lösungen zu leisten. Diese Ungebundenheit hat allerdings auch eine Kehrseite: die Schweiz verfügt nicht automatisch über eine institutionalisierte Unterstützung von Verbündeten. Für ihre Initiativen muss sie also im Rahmen von flexiblen und überregionalen Konstellationen Partner gewinnen.

### **3. Engagement der Schweiz in der UNO**

Für die Schweiz ist die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ein wichtiges Instrument zur Wahrung ihrer Interessen und zur Erreichung ihrer außenpolitischen Ziele. Als Akteur mittlerer Größe hat sie ein starkes Interesse an einer durch das Völkerrecht und der Mitwirkung möglichst aller Staaten bestimmten internationalen Ordnung und somit auch an einer handlungsfähigen UNO.

Das Engagement der Schweiz in der UNO beruht im Wesentlichen auf drei Säulen:

- Mit einem Anteil von 1,216 % am regulären UN-Budget steht die Schweiz an vierzehnter Stelle der Beitragszahler und stellt somit erhebliche finanzielle Mittel bereit. Im Jahr 2008 betrug der Pflichtbeitrag der Schweiz an die UNO ca. 164 Millionen Schweizer Franken, wovon rund 120 Millionen auf Friedensoperationen entfielen.
- Mit der Entwicklung und Lancierung von Initiativen unterstützt die Schweiz die Stärkung der Handlungsfähigkeit und der Instrumente der UNO und trägt dazu bei, dass im UN-Rahmen Lösungen für drängende Probleme erarbeitet werden. Thematisch engagiert sich die Schweiz insbesondere in folgenden Bereichen: Unterstützung von institutionellen und Managementreformen, Stärkung des Völkerrechts und menschliche Sicherheit (human security).
- Schließlich soll auch eine angemessene Vertretung der Schweiz in den wichtigen Leitungsgremien der UNO sowie die Förderung der Präsenz schweizerischen Personals auf allen Stufen (hochrangige Vertreter des Sekretariats wie zuletzt der Untergeneralsekretär für Rechtsfragen, Nicolas Michel, Vertreter in Expertengremien wie z.B. den Vertragsorganen im Menschenrechtsbereich, Angehörige des Sekretariats und Personal in Friedensoperationen, JPOs, etc.) sichergestellt werden. Die Schweiz ist gegenwärtig Mitglied des Menschenrechtsrats (bis 2009) und strebt ab 2010 ein zweites Mandat an. Im Jahre 2010 wird sie ebenfalls für einen Sitz im Wirtschafts- und Sozialrat kandidieren und die Frage einer eventuellen mittelfristigen Kandidatur für den Sicherheitsrat wird zunehmend thematisiert.

### **4. Zwei konkrete Beispiele für schweizerische Initiativen im UN-Rahmen**

Die Schweiz hat sich seit ihrem UN-Beitritt daher bemüht, sich mit kreativen Ideen und Initiativen aktiv zu profilieren und damit zur Stärkung

der UNO und zur Suche nach gemeinsamen sowie pragmatischen Lösungen beizutragen. Zwei Initiativen sollen nachfolgend etwas eingehender dargestellt werden.

#### **4.1 Gezielte Sanktionen**

In diesem Bereich reichen die ersten Aktivitäten der Schweiz sogar in die Zeit vor dem UN-Beitritt zurück. Bereits 1997 wurde in Gesprächen mit den zuständigen Stellen des UN-Sekretariats geprüft, wie das Instrument der gezielten Sanktionen (smart sanctions) gestärkt werden könnte.

Aufgrund der verheerenden humanitären Auswirkungen der umfassenden Iraksanktionen war der Ruf ertönt, das Instrument der Sanktionen grundlegend zu überdenken: Indem sich Sanktionen künftig gezielt gegen die für einen Rechtsbruch politisch verantwortlichen Individuen oder Gruppierungen richten sollten, sollten einerseits ihre Wirksamkeit erhöht und andererseits negative humanitäre Auswirkungen für die Bevölkerung des betreffenden Landes sowie negative wirtschaftliche Auswirkungen auf Drittländer möglichst weitgehend vermieden werden.

Auf Einladung der Schweiz fanden 1998 und 1999 zwei Expertentreffen in Interlaken zu gezielten Finanzsanktionen statt („Interlaken-Prozess“), an denen Vertreter von mehr als zwanzig Ländern aus den Hauptstädten und von den UN-Vertretungen in New York, des UN-Sekretariats, des Bankensektors, von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der Wissenschaft teilnahmen. Im Rahmen dieses Prozesses wurden Definitionen geklärt und Textbausteine für Sicherheitsratsresolutionen erarbeitet, um eine effektivere und einheitlichere Umsetzung von Finanzsanktionen zu ermöglichen. Die entsprechenden Ergebnisse wurden in einem Handbuch in praktischer Form aufbereitet und gemeinsam mit den Ergebnissen des „Bonn-Berlin-Prozesses“, den die Bundesrepublik Deutschland zur Thematik der Waffenembargos und Reisesanktionen im Nachgang zu Interlaken durchgeführt hatte, dem Sicherheitsrat präsentiert. Ein dritter derartiger Prozess fand schließlich auf Einladung Schwedens 2002 statt („Stockholm-Prozess“) und befasste sich mit verschiedenen Aspekten der Umsetzung von gezielten Sanktionen.

Die aus diesen drei Prozessen stammende Zusammenarbeit der Schweiz, Deutschlands und Schwedens wurde auch danach weitergeführt. In den folgenden Jahren organisierten diese drei Länder gemeinsam mit dem Watson Institute for International Studies der Brown University in Rhode Island Seminare für die Sanktionsexperten der

Mitglieder des Sicherheitsrats und des Sekretariats, um sie mit den Ergebnissen dieser Prozesse vertraut zu machen.

Gemeinsam mit den Niederlanden, Dänemark und Liechtenstein sind Deutschland, Schweden und die Schweiz auch in einer aktuellen Initiative engagiert. Es handelt sich darum, einen rechtsstaatlich annehmbaren Mechanismus für die Aufnahme bzw. Streichung von Personen und Einrichtungen auf Sanktionslisten zu entwickeln. Am 27. Mai 2008 unterbreiteten die sechs Länder dem Sicherheitsrat einen entsprechenden schriftlichen Vorschlag (UN-Dok. S/2008/428-A/62/891), der die Bildung eines mit unabhängigen Experten bestückten Panels vorsieht, welches zu Händen des zuständigen Sanktionskomitees Empfehlungen zu Gesuchen für eine Streichung von der Sanktionsliste aussprechen würde. Damit könnten also betroffene Personen und Einrichtungen von einem unabhängigen Gremium überprüfen lassen, ob sie zu Recht oder Unrecht auf Sanktionslisten geführt werden.

#### **4.2 Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats**

Seit 1994 wird in einer entsprechenden Arbeitsgruppe der Generalversammlung (Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council) die Reform des Sicherheitsrats behandelt. Die Diskussionen umfassen zwei Aspekte: die Erweiterung/Zusammensetzung des Rates und seine Arbeitsmethoden. In der Erweiterungsfrage sind die Fronten verhärtet und es konnten bislang keine Fortschritte erzielt werden, obwohl sich die Staats- und Regierungschefs zuletzt auf dem Weltgipfel 2005 zu einer raschen Reform des Sicherheitsrats verpflichtet hatten. Hauptstreitpunkt ist die Frage, ob ein erweiterter Rat neue ständige Mitglieder umfassen soll. Was die Arbeitsmethoden des Rates betrifft, sind hingegen in den vergangenen Jahren erfreulicherweise einige Schritte für eine größere Transparenz und einen besseren Einbezug der Nichtmitglieder unternommen worden.

Die Schweiz hält eine umfassende Reform des Sicherheitsrats für wichtig und beteiligt sich seit ihrem Beitritt zur UNO entsprechend aktiv an den diesbezüglichen Arbeiten. Sie hat dabei ihr Engagement vor allem auf die Frage der Arbeitsmethoden fokussiert. Verbesserungen der Arbeitsmethoden des Rates kommen nämlich allen Mitgliedstaaten zugute, unabhängig davon, ob und in welcher Form der Rat erweitert wird. Die Ausdehnung der Tätigkeit des Rates – quantitativer wie qualitativer Natur (z.B. Wahrnehmung legislativer Funktionen) – sowie

die Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten, Beschlüsse des Rates umzusetzen, erfordern, dass diese besser in den Entscheidungsprozess des Rates miteinbezogen werden.

Als sich im Vorfeld des Weltgipfels 2005 die Diskussionen um eine Erweiterung des Sicherheitsrats intensivierten, entschloss sich die Schweiz gemeinsam mit Liechtenstein, einen konkreten Beitrag zu einer Verbesserung der Arbeitsmethoden einzubringen. Professor Edward Luck von der Columbia University wurde beauftragt, eine entsprechende Studie zu verfassen, die als Grundlage für ein „Non Paper“ diene, das die Schweiz im Rahmen einer Debatte der Generalversammlung im April 2005 vorstellte. Dieser Vorstoß fand eine generell gute Aufnahme unter den Mitgliedstaaten, und die Notwendigkeit einer weiteren Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats wurde auch im Abschlussdokument des Weltgipfels vom September 2005 (A/RES/60/1) bekräftigt. Im Nachgang zum Weltgipfel assoziierten sich Costa Rica, Jordanien und Singapur mit den Bemühungen Liechtensteins und der Schweiz und am 17. März 2006 unterbreiteten diese fünf Länder (die seither als Gruppe der sog. Small Five, S-5, bezeichnet werden) gemeinsam der Generalversammlung einen Resolutionsentwurf (UN-Dok. A/60/L.49), in dem 19 konkrete Vorschläge enthalten sind. Diese umfassen transparentere Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat, die verstärkte Einbeziehung der Nichtmitglieder in die Arbeiten des Rates (u.a. durch Mitwirkungsmöglichkeiten in den Nebenorganen des Rates), intensivere Konsultationen des Rates mit Truppenstellern, interessierten Nachbarstaaten und regionalen Organisationen, eine Evaluation der Umsetzung der Ratsbeschlüsse, die Einschränkung des Vetorechts (dieses soll nicht zur Anwendung kommen in Fällen von Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht) sowie die Schaffung eines Überprüfungsmechanismus für Personen und Einrichtungen, die auf Sanktionslisten geführt werden.

Die große Mehrheit der konsultierten Mitgliedstaaten signalisierte Unterstützung für die vorgeschlagenen Maßnahmen, sprach sich jedoch dafür aus, beide Aspekte der Sicherheitsratsreform parallel zu verfolgen. Zudem standen andere gewichtige Reformvorhaben im Sommer 2006 auf der Agenda der Generalversammlung, sodass die S-5 schließlich darauf verzichteten, den Resolutionsentwurf zur Abstimmung zu bringen. In den vergangenen beiden Jahren haben die Schweiz und ihre Partner jedoch ihre Vorschläge im Rahmen der Arbeitsgruppe der Generalversammlung und in Debatten im Plenum wiederholt thematisiert.

Auf wenig Begeisterung stießen die Vorschläge der S-5 hingegen bei den meisten ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats. Sie werteten

diese als unerwünschte Einmischung der Generalversammlung in die inneren Angelegenheiten des Rates und hatten insbesondere auch Vorbehalte zur vorgeschlagenen Einschränkung des Vetorechts. Sie erklärten aber zugleich, dass sie sich der Notwendigkeit bewusst seien, dass der Rat selber seine Arbeitsmethoden verbessere. Die ratseigene Arbeitsgruppe, die sich mit Verfahrensfragen befasst (Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions), wurde reaktiviert und im Juli 2006 nahm der Rat eine Präsidialnote (UN-Dok. S/2006/507) an, die zahlreiche Empfehlungen für eine Verbesserung seiner Arbeitsmethoden enthält. Zum Teil handelte es sich um eine Kompilation bereits früher gemachter Empfehlungen, zum Teil beinhaltet die Note einige neue Vorschläge, darunter auch einige der S-5.

Am 20. Juni 2008 richteten die S-5 ein Schreiben an den Präsidenten des Sicherheitsrats und beantragten eine offene Debatte zum Stand der Umsetzung der Präsidialnote. An dieser Debatte, die am 27. August 2008 stattfand, nahmen über 40 Mitgliedstaaten teil. Die S-5 sprachen sich dafür aus, dass diese Debatte kein vereinzelter Anlass bleiben, sondern den Auftakt zu einem weitergehenden Prozess bilden sollte. Sie riefen den Sicherheitsrat dazu auf, die ratseigene Arbeitsgruppe mit Folgearbeiten zu beauftragen und eine neue Präsidialnote in Betracht zu ziehen, die über die bisher erzielten Fortschritte Auskunft geben und weitere Maßnahmen für eine Verbesserung der Arbeitsmethoden vorschlagen würde.

## **5. Schlussbemerkung**

Die zuvor geschilderten Initiativen stellen nur zwei Beispiele von Aktivitäten dar, welche die Schweiz in den letzten Jahren in der UNO verfolgt hat. Als weitere Beispiele zu erwähnen sind das Engagement der Schweiz für die Schaffung des Menschenrechtsrats sowie mit Costa Rica für die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls zur Antifolterkonvention, die Durchführung eines Expertentreffens zu Artikel 51 der Charta als Beitrag zu den Arbeiten der vom Generalsekretär 2003 eingesetzten Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, die gemeinsame Initiative mit Frankreich für die Rückverfolgung und Markierung von Kleinwaffen sowie die Initiative, mit einer Kerngruppe von weiteren Staaten die Aktivitäten der Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung in den UN-Rahmen zu tragen.

Für einzelne Initiativen hat die Schweiz dabei sicherlich von besonders günstigen Rahmenbedingungen profitiert. Die Arbeiten der Hochrangigen

Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel und der Weltgipfel 2005 generierten beispielsweise eine Nachfrage nach Ideen und weckten ein Interesse an Reformen.

Zusätzlich gibt es aber auch eine Reihe von spezifischen Faktoren, welche die Schweiz bei ihren erfolgreichen Initiativen berücksichtigt hat:

- Es muss sich um ein Thema handeln, das einem allgemeinen Interesse entspricht. Wichtig ist es dabei, Nischen zu finden, die noch unbesetzt sind, und operationell umsetzbare Vorschläge zu entwickeln.
- Es zahlt sich aus, Initiativen durch die Zusammenarbeit mit externen Experten intellektuell zu untermauern.
- Nicht Einzelaktionen führen zum Erfolg, sondern die Partnerschaft mit anderen Staaten und Akteuren. Dabei kann es von Vorteil sein, in einer überregional zusammengesetzten Gruppe zu agieren, da dies eine breitere Abstützung in der gesamten Mitgliedschaft erlaubt.
- Seminare und Expertentreffen ermöglichen es, Ideen in einem informellen Rahmen zu testen und zu verfeinern, bevor sie in formelle Strukturen eingebracht werden.

Die Erfahrungen der Schweiz als Mitglied der Vereinten Nationen zeigen, dass auch ein Staat mittlerer Größe über interessante Handlungsoptionen in der UNO verfügen kann. Auch für solche Länder ist es möglich, erfolgreich Ideenanstöße zu geben, sogar in Bereichen, die direkt den Sicherheitsrat tangieren und somit politisch heikel sind. Kreative Ideen sind wichtig, reichen aber allein nicht aus. Es braucht auch das Engagement und ein entsprechendes Profil der Vertretung vor Ort und der Mitarbeitenden an der Zentrale. Und die Initiative muss in einen Zeitraum fallen, der für Veränderungen günstig ist.