

DIE SCHWEIZ IN DER UNO: MITTENDRIN STATT NUR DABEI

von Daniel Trachsler

Der Übergang vom Sonderfall zum Normalfall innerhalb der Uno ist der Schweiz gelungen: Seit acht Jahren ist sie vollwertiges Mitglied der Vereinten Nationen. In der Organisation positioniert sie sich ausserhalb der Machtblöcke, verfolgt eine flexible, transregional ausgerichtete Kooperationsstrategie und sieht sich als Brückenbauerin zwischen verschiedenen Gruppierungen. Die bisherigen Resultate dieser Politik sind ermutigend, wie die Rolle der Schweiz bei der Reform des Sicherheitsrats oder bei der Gründung des Menschenrechtsrats zeigt. Diese Beispiele sind Beweis für die Handlungsfähigkeit der Eidgenossenschaft innerhalb der Uno. Gleichzeitig ist die gewählte Strategie mit Einschränkungen verbunden: Während die Schweiz durch ihr Fernbleiben von Machtblöcken an Handlungsspielraum gewinnt, büsst sie dadurch im gruppendifinierten Entscheidungsfindungsprozess innerhalb der Uno an Einfluss ein. Ihr Engagement und ihre substantiellen finanziellen Beiträge haben der Schweiz in der Uno grosse Anerkennung verschafft. Ob die Schweiz dies zur Lancierung einer Sicherheitsratskandidatur nutzen will, hängt vom innenpolitischen Entscheid über diese Frage ab. Eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat ist prüfungswert, aber keine aussenpolitische Schicksalsfrage.

EINLEITUNG

Am 3. März 2002 hiess die Stimmbevölkerung den Beitritt der Eidgenossenschaft zur Uno mit 54,6 Prozent der Stimmen und 12:11 Standsstimmen gut. Am 10. September desselben Jahres wurde die Schweiz anlässlich der 57. Generalversammlung der Vereinten Nationen als 190. Mitgliedstaat in die Uno aufgenommen. Damit fand eine über fünfzigjährige Phase ihren Abschluss, während der sich die Eidgenossenschaft in selbstgewählter Aussenseiterrolle von der Kern-Uno weitgehend fern-

gehalten hatte. Mit dem Beitritt wurde die Schweiz von einem interessierten Zaungast zu einem vollwertigen Mitglied.¹

Mit der Uno-Mitgliedschaft waren auf der einen Seite hochfliegende Erwartungen, auf der anderen Seite alarmistische Befürchtungen verbunden. Die Befürworter hatten im Vorfeld der Abstimmung über die Volksinitiative die Leistungen der Uno und insbesondere ihre künftigen Möglichkeiten nach dem Ende des Kalten Kriegs aufgrund der Erfahrungen der 1990er Jahre in rosigen Farben geschildert. Sie betonten die Einfluss- und Aktionsmöglichkeiten der Schweiz in der Weltsicherheitsorganisation. Die Gegner einer Mitgliedschaft wiederum hatten das Schreckgespenst eines diktatorischen Sicherheitsrats an die Wand gemalt. Sie warnten vor dem drohenden Verlust der Neutralität, der Souveränität und der Freiheit und befürchteten explodierende Kosten für die Eidgenossenschaft.²

Heute, rund acht Jahre nach dem Beitritt, ist die aufgepeitschte Atmosphäre des Abstimmungskampfs einer nüchternen Betrachtungsweise gewichen. Nur selten finden die Aktivitäten der Schweiz im Rahmen der Uno ihren Weg in die Schlagzeilen der Tagespresse. Innenpolitisch ist die Mitgliedschaft stabil verankert: Sie wird kaum mehr in Frage gestellt, und die Unterstützung für das schweizerische Engagement in der Uno hat sich gemäss Bevölkerungsumfragen seit einigen Jahren bei rund 60 Prozent Zustimmung eingependelt.³ Nur sporadisch,

- 1 Schon lange vor ihrem Beitritt zur Uno hatte die Schweiz jedoch in zahlreichen Uno-Sonderorganisationen mitgewirkt. Zur historischen Dimension der Schweizer Uno-Politik vgl. Trachsler, Daniel. Partizipation oder Alleingang? Die UNO-Beitrittsfrage aus der Sicht Max Petitpierres. In: *Politorbis – Zeitschrift zur Aussenpolitik*, Nr. 44, 1/2008, S. 13–20; Möckli, Daniel. The Long Road to Membership: Switzerland and the United Nations. In: Gabriel, Jürg Martin/Fischer, Thomas (Hrsg.). *Swiss Foreign Policy, 1945–2002*, S. 46–73; Moos, Carlo. *Ja zum Völkerbund – Nein zur Uno: Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz*. Zürich: Chronos, 2001.
- 2 In vielerlei Hinsicht aufschlussreich in Bezug auf die Abstimmungsdebatte ist die Analyse der Sendung «Arena» des Schweizer Fernsehens vom 15. Februar 2002 zum Thema «Soll die Schweiz der UNO beitreten?». Vgl. weiter auch Bundesrat. *Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)»*. 4. Dezember 2000, S. 1191 und 1198, vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/1183.pdf>; Kaufmann, Hans. Uno-Beitritt: Werden die Folgekosten verheimlicht? In: *Schweizerzeit*, 18. Januar 2002.
- 3 Szvircsev Tresch, Tibor/Wenger, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 2010: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Center for Security Studies und Militärakademie, ETH Zürich, 2010, S. 95.

beispielsweise wenn zusammen mit der Schweiz auch Libyen in den Menschenrechtsrat gewählt wird, aus dem EDA die Idee einer Kandidatur für den Sicherheitsrat lanciert wird oder alt Bundesrat Joseph Deiss zum Präsidenten der Uno-Generalversammlung gewählt wird, schnellert der innenpolitische Puls beim Thema Uno kurzzeitig wieder in die Höhe.

Welche Zwischenbilanz lässt sich nach acht Jahren Engagement im Rahmen der Uno ziehen? Welche Strategie verfolgt sie im Rahmen ihrer Uno-Politik? Wird sie ihrem Anspruch gerecht, ein aktives und innovatives Mitglied zu sein?⁴ Wo und wie erfolgreich setzt sie ihre Prioritäten? Diesen Fragen soll im vorliegenden Beitrag nachgegangen werden. Im ersten Kapitel werden die zentralen Parameter der Uno-Politik analysiert. Im zweiten Kapitel werden die finanziellen und die personellen Beiträge untersucht, welche die Schweiz an die Uno leistet. Das dritte Kapitel widmet sich ausgewählten inhaltlichen Schwerpunkten des schweizerischen Engagements. Im Zentrum stehen die Rolle der Schweiz bei der Reform des Uno-Sicherheitsrats sowie das Prestigeprojekt der Gründung des Menschenrechtsrats. Im Rahmen eines Exkurses wird zudem die politisch an Aktualität gewinnende Frage einer allfälligen Kandidatur der Schweiz für den Sicherheitsrat beleuchtet. Abschliessend werden auf der Basis dieser notgedrungen selektiven Analyse einige Erkenntnisse und Einschätzungen in Bezug auf die schweizerische Uno-Politik der letzten acht Jahre formuliert.

1 DIE UNO-POLITIK DER SCHWEIZ: FLEXIBLE TRANSREGIONALE KOOPERATION

Die Mitgliedschaft in der Uno bedeutet für die schweizerische Aussenpolitik ein essentielles Instrument zur Wahrnehmung ihrer Interessen

4 Bundesrat. *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 167. (Künftig zitiert als *Aussenpolitischer Bericht 2009*). http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0001.File.tmp/AB09_de.pdf.

in einem multilateralen Rahmen.⁵ Die Grenzen, die der formale Beobachterstatus der schweizerischen Einflussnahme beispielsweise in der Generalversammlung oder in Bezug auf eine allfällige Mitgliedschaft im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) setzte, war denn auch ein zentrales Argument für einen Beitritt zur Uno.⁶

Die Bedeutung der Uno für die schweizerische Aussenpolitik ergibt sich aus der nahezu vollständigen Universalität der Organisation, der daraus erwachsenden Legitimität ihrer Entscheidungen und der Breite der Themen, welche sie abdeckt.⁷ Die Beschlüsse, die in den Bereichen Sicherheit und Frieden, Armutsbekämpfung, Menschenrechte oder Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der Uno gefällt werden, betreffen die Schweiz direkt. Themen wie die Mandatierung von Friedensmissionen, Terrorismusbekämpfung, Abrüstung, Menschenrechte oder der Kampf gegen die Klimaerwärmung sind für sie von zentraler Relevanz.⁸ Aus diesem Grund erachtet der Bundesrat ein starkes Engagement in der Uno und eine Beteiligung an den Debatten und Entscheidungsprozessen als unverzichtbar.⁹

Drei weitere Faktoren untermauern die Bedeutung der Uno für die Schweiz: Erstens hat die Schweiz als geographischer Kleinstaat und wirtschaftliche Mittelmacht, die nur über begrenzte politische Druckmittel verfügt, ein grosses Interesse daran, dass die internationalen Beziehungen auf einer völkerrechtlichen Basis beruhen. Sie ist zur Wahrung ihrer Interessen mehr als gewichtigere Staaten auf gemeinsame und vorhersehbare rechtliche Regeln angewiesen. In dieser Hinsicht ist die Rolle der Uno unersetzbar. Zweitens gewinnt die Uno aus Schweizer Perspektive bei der Behandlung globaler Themen relativ an Gewicht,

5 Calmy-Rey, Micheline. *Fünf Jahre Schweiz in der UNO – Bilanz und Perspektiven*. Ansprache von Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey. Universität Luzern, 18. Oktober 2007. Vgl. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/head/spee07.Par.0086.File.tmp/071018_UniLuzern_de.pdf; EDA. *Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats 2005*. Bern, 2005, S. 46f.

6 Bundesrat. Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)», S. 1200.

7 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 165. Hervorzuheben ist natürlich auch die Bedeutung der Uno für den Standort Genf und die schweizerische Sitzstaatpolitik, diese Aspekte stehen im vorliegenden Beitrag jedoch nicht im Zentrum.

8 EDA. *Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats 2008*. Bern, 2008, S. 10–20.

9 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 165.

weil die Schweiz in anderen zentralen Organisationen wie der Europäischen Union (EU), der Nato oder auch der G-20 nicht als Mitglied vertreten ist und in Organisationen wie dem Europarat oder der OSZE zunehmend die EU-Staaten den Ton angeben.¹⁰ Tendenziell ist es für die Schweiz deshalb von Vorteil, wenn Themen von globaler Bedeutung in der Uno verhandelt werden, wo sie ein Mitspracherecht besitzt.¹¹ Die Mitgliedschaft in der Uno dient in dieser Hinsicht auch dazu, institutionelle Defizite der Schweiz abzufedern. Drittens spielt die Uno für die Schweiz eine unverzichtbare Rolle als globale Kommunikations- und Informationsplattform. Hier können die Vertreter der Schweiz für Ideen oder auch um Verständnis werben. So

**«Die Schweiz verfolgt seit ihrem
Uno-Beitritt eine flexible
Strategie der transregionalen
Kooperation.»**

hatte der Vertreter der Schweiz bei der Uno nach der Annahme der Minarettinitiative die Möglichkeit, seine Kontakte speziell zu islamischen Staaten zu nutzen, um das Resultat zu erklären und den Reputationschaden in Grenzen zu halten.¹²

Es scheint auf den ersten Blick paradox, dass die Schweiz mit dem Beitritt zur Uno von einem zentralen Element ihrer internationalen Sonderposition Abschied genommen, gleichzeitig aber erneut eine Nischenstrategie gewählt hat. Die Schweiz verfolgt seit ihrem Uno-Beitritt eine flexible Strategie der transregionalen Kooperation. Im Kern geht es darum, dass die Schweiz eine eigenständige, nicht auf Gruppenzugehörigkeiten und -loyalitäten abgestützte Uno-Politik verfolgen will. Bis zu einem gewissen Grad macht die Schweiz damit aus der Not eine Tugend, denn sie gehört keiner der relevanten und einflussreichen Ländergruppen wie beispielsweise der Europäischen Union (EU) an.¹³

10 Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 61. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2009. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

11 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 167f.

12 Das Image der Schweiz, von aussen erlebt. In: *Swissinfo*, 30. Januar 2010. http://www.swissinfo.ch/ger/index/Das_Image_der_Schweiz,_von_aussen_erlebt.html?cid=8190114.

13 Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO*.

Dieser Umstand ist relevant, weil innerhalb der Uno viele Entscheide stark durch Ländergruppen beeinflusst werden.¹⁴ Die 192 Mitgliedstaaten der Uno treten häufig in Koalitionen auf, um Entscheidungen vorzubereiten und Gruppeninteressen durchzusetzen. Zentral sind in dieser Hinsicht die fünf Uno-Regionalgruppen: die Gruppe der afrikanischen Staaten (53 Mitglieder), die Gruppe der asiatischen Staaten (53 Mitglieder), die Gruppe der osteuropäischen Staaten (21 Mitglieder), die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (33 Mitglieder) und schliesslich die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG, 28 Staaten). Relevant ist die regionale Gruppenzugehörigkeit insbesondere bei Wahlgeschäften, weil in den meisten Uno-Gremien wie beispielsweise im Sicherheitsrat oder im Menschenrechtsrat den Regionalgruppen eine bestimmte Anzahl von Sitzen zugesprochen wird. Die Schweiz gehört formell zur WEOG. Diese dient jedoch in erster Linie nur der Vorbereitung der Kandidaturen und fungiert als Wahlbörse, anders als die anderen Regionalgruppen, in welchen auch politische Fragen (vor)diskutiert werden.¹⁵

Neben den grossen Uno-Regionalgruppen existieren weiter regionale Sub-Gruppen sowie zahlreiche weitere institutionalisierte oder informelle Länderzusammenschlüsse. Bedeutenden Einfluss haben zum einen die grossen politischen Gruppen, namentlich das *Non-Aligned Movement* (NAM) mit seinen 118 Mitgliedstaaten oder die in der Gruppe der 77 (G77) mit 130 Mitgliedern zusammengeschlossenen Länder des Südens. Grosses Gewicht haben zum anderen regionale Assoziationen und politische Zusammenschlüsse wie die Europäische Union (EU), die Arabische Liga oder die *Organization of the Islamic Conference* (OIC). Nur begrenzt Gruppencharakter haben dagegen die fünf Ständigen Sicherheitsratsmitglieder (*Permanent Five*, P5) und die zehn nicht-ständigen Sicherheitsratsmitglieder, da diese Länder häufig eine ausgesprochen heterogene Interessenlage aufweisen.¹⁶

14 Winkelmann, Ingo. Groups and Groupings in the UN. In: Volger, Helmut (Hrsg.). *A Concise Encyclopedia of the United Nations*. 2. Edition. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, S. 212–216.

15 Mauer, Peter. Europa als Teil der UNO. *Basler Schriften zur europäischen Integration* Nr. 84. Basel: Europainstitut der Universität Basel, 2008, S. 7.

16 Winkelmann, *Groups and Groupings in the UN*, S. 212–216.

Ein Blick auf die EU illustriert das Gewicht von solchen Ländergruppen innerhalb der Uno. Die EU umfasst 27 Länder. In der Generalversammlung entspricht dies rund 14 Prozent der Stimmen. Darüber hinaus sitzen mit Grossbritannien und Frankreich zwei EU-Länder als Ständige Mitglieder im Sicherheitsrat. Je nach Zusammensetzung kommen bis zu drei weitere EU-Staaten als temporäre Mitglieder hinzu. Dies entspricht bis zu 33 Prozent der Stimmen im Sicherheitsrat. Finanziell tragen die EU und ihre Mitgliedstaaten ca. 40 Prozent zum Budget der Uno und rund die Hälfte aller Beiträge zu den Fonds und Programmen der Uno bei. Zwei weitere Trends steigern den Einfluss der EU noch: erstens die erhöhten Bemühungen zur Koordination der EU-Position, die gerade mit dem Vertrag von Lissabon noch verstärkt wurden,¹⁷ und zweitens die Tatsache, dass sich einer konsolidierten EU-Position häufig auch die EU-Beitrittskandidaten, Staaten mit Assoziationsabkommen mit der EU, gewisse Efta-Mitglieder und andere «zugewandte Orte» anschliessen. Dies hat zur Folge, dass oft über 40 Länder eine Haltung der EU mittragen. Dies verleiht einer Stellungnahme der EU innerhalb der Uno natürlich entsprechendes Gewicht. Es bedeutet aber natürlich nicht, dass die EU-Mitglieder auch in der Praxis stets dieselbe Meinung vertreten.¹⁸

Die Schweiz will in der Uno als Brückenbauerin zwischen den verschiedenen Machtblöcken wirken. Sie unterstreicht deshalb ihre Unabhängigkeit von politischen Gruppierungen und Organisationen und bemüht sich, transregionale Koalitionen über verschiedene Fronten hinweg aufzubauen. Dazu schliesst sie sich häufig mit gleichgesinnten Staaten zu flexiblen Allianzen zusammen. So will sie pragmatischen und realistischen Lösungen zum Durchbruch verhelfen.¹⁹ Diese Aufgabe erachtet die Schweiz als zentral, da die Uno von zahlreichen Bruchlinien geprägt ist, was ihre Problemlösungskapazität bisweilen nachhaltig einschränkt. Die zentralen Fronten verlaufen dabei zwischen den westlichen und den muslimischen Ländern, zwischen den Industriestaaten und den Schwellen- und Entwicklungsländern, zwischen den Mitglie-

17 Vgl. dazu auch den Artikel von Valentin Misteli in diesem Bulletin.

18 Maurer, *Europa als Teil der UNO*, S. 8f. und 11f.

19 Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO*.

dern des Sicherheitsrats und den übrigen Uno-Mitgliedern sowie unter den Ständigen Mitgliedern zwischen den westlichen Staaten USA, Grossbritannien und Frankreich auf der einen und Russland und China auf der anderen Seite.²⁰

Die Position der Schweiz ausserhalb der grossen Machtblöcke ist mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden. Der Vorteil liegt darin, dass die Schweiz Gruppenzwängen weniger stark ausgesetzt ist als andere Länder und deshalb grössere Unabhängigkeit geniesst. Dies erweitert ihren Handlungsspielraum. Die Schweiz kann sich eher die Freiheit herausnehmen, ihre Meinung offen zu deklarieren, heikle Themen aufzugreifen oder ungewohnte, flexible Koalitionen zu schmieden, wenn traditionelle Allianzen Entscheidungsprozesse blockieren. Sie hat dies auch schon mit einigem Erfolg getan und sich so eine gute Reputation als ehrliche Vermittlerin erarbeitet.²¹

Die Kehrseite dieser Ungebundenheit liegt darin, dass sich die Schweiz nicht auf traditionelle, «natürliche» Koalitionen abstützen kann und es ihr so manchmal in entscheidenden Momenten an politischem und institutionellem Gewicht mangelt. Sie muss immer wieder von Neuem Allianzen aufbauen. Zwar ist ihre Fähigkeit beachtlich, speziell in der Anfangsphase von Initiativen Themen aufzugreifen und Ideen einzubringen. Die Schweiz muss sich jedoch damit abfinden, dass sie bei den eigentlichen Entscheidungen häufig nur eine kleine Rolle spielt, da diese oft in den mächtigen Ländergruppen der Uno getroffen werden.²²

Wie sieht die Zwischenbilanz aus Sicht des Bundesrats aus? Die teilweise etwas idealistischen Hoffnungen über den Einfluss und die Möglichkeiten der Vereinten Nationen, welche die späten 1990er Jahre geprägt hatten, haben nach dem Irakkrieg und den Spannungen zwischen dem Westen und den muslimischen Staaten einerseits und dem Westen und den Entwicklungs- und Schwellenländern andererseits realistischeren Vorstellungen Platz machen müssen. Die Stellung der Schweiz

20 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 166. Vgl. dazu auch Laggner, Bruno. UN-Politik der Schweiz: Handlungsmöglichkeiten eines Staates mittlerer Grösse. In: Klein, Eckart/Volger, Helmut. *Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen*. 9. Potsdamer Uno-Konferenz am 28. Juni 2008. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2009, S. 15–22, hier S. 16.

21 Mauer, *Europa als Teil der Uno*, S. 19–22.

22 Ebd. Vgl. auch Fasel, Alexandre. *Quel est l'apport de la Suisse à l'ONU?* Referat, Freiburg, 5. Mai 2009. <http://student.unifr.ch/les4vents/fr/les-conferences/lonu-est-elle-efficace>.

innerhalb der Uno, ihre grundlegende Strategie sowie ihre Aktivitäten bewertete der Bundesrat weitgehend positiv. Besonders hervorgehoben wurde, dass die Schweiz ihre Positionen nun direkt erklären und Initiativen ergreifen kann. Als Hauptpfeiler des Schweizer Engagements bezeichnete Aussenministerin Micheline Calmy-Rey die finanziellen Beiträge an die Uno, die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern innerhalb der Weltsicherheitsorganisation sowie die politischen Initiativen, die die Schweiz im Rahmen der Vereinten Nationen ergriffen hatte.²³ Diese drei Aspekte sollen in den beiden folgenden Kapiteln genauer analysiert werden.

2 DAS ENGAGEMENT DER SCHWEIZ: FINANZIELLE UND PERSONELLE PARAMETER

Die finanziellen und die personellen Beiträge der Schweiz an die Uno unterscheiden sich deutlich. Im finanziellen Bereich – insbesondere bei den Pflichtbeiträgen – zählt die Schweiz zu den Top 20 der Beitragszahler. Ein ganz anderes Bild präsentiert sich, wenn man die personellen Beiträge der Schweiz an Uno-Friedensmissionen betrachtet. In diesem Bereich nehmen sich die Schweizer Beiträge bescheiden aus. Was schliesslich die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern in der Uno betrifft, so ist diese in quantitativer Hinsicht angemessen, auch wenn immer wieder Rekrutierungsschwierigkeiten auftreten. In qualitativer Hinsicht, insbesondere was die Besetzung von höheren Posten betrifft, hatte die Schweiz in letzter Zeit einige prominente Abgänge zu verkraften.

Bei der Finanzierung der Uno muss zum einen zwischen der Kern-Uno einerseits und dem Uno-System andererseits unterschieden wer-

23 EDA. *Die Schweiz und die Uno: Bericht des Bundesrats 2007*. Bern: 2007, S. 54; *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 166f.; Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO*; Gute Note für fünfjährige Uno-Mitgliedschaft. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. September 2007.

den.²⁴ Zum anderen muss zwischen Pflichtbeiträgen und freiwilligen Zahlungen differenziert werden. Am genauesten lässt sich die Kostenentwicklung bei den Pflichtbeiträgen der Schweiz an die Kern-Uno verfolgen (vgl. Tabelle 1). Diese setzen sich zusammen aus den Beiträgen an das reguläre Budget²⁵, an die internationalen Tribunale für Ex-Jugoslawien und Ruanda, an die friedenserhaltenden Missionen der Uno sowie an die Sanierung des Uno-Hauptsitzes in New York (*Capital Master Plan*).

Die Höhe der Pflichtbeiträge an das reguläre Budget bemisst sich nach einem von der Uno-Generalversammlung festgelegten Beitragschlüssel, der sich in erster Linie nach der Wirtschaftskraft eines Mitgliedstaats richtet, aber auch Entwicklungsstand und Verschuldungssituation berücksichtigt. Die Beitragssätze werden jeweils für drei Jahre festgesetzt. Dabei existieren eine Beitragsobergrenze von 22 Prozent und eine Untergrenze von 0,001 Prozent für die wirtschaftlich schwächsten Entwicklungsländer.

Bei den Beiträgen an das reguläre Budget liegt die Schweiz mit einem Beitragssatz von 1,13 Prozent (Periode 2010–2012) und einem voraussichtlichen Beitrag von US\$ 23 894 987 für das Jahr 2010 auf Platz 16. Betrachtet man die Entwicklung der Pflichtbeiträge insgesamt, so fällt auf, dass diese relativ grossen Schwankungen unterworfen sind. Diese sind vor allem auf die unterschiedlichen Beiträge an die friedenserhaltenden Missionen zurückzuführen, die von Jahr zu Jahr erheblich variieren können. Für das *Peacekeeping*-Budget gilt ein spezifischer Beitragschlüssel, welcher die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats höher

24 Zur Kern-Uno zählen die sechs Hauptorgane (Generalversammlung, Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat, Treuhandrat, der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat) sowie deren Nebenorgane und Sonderprogramme der Uno. Zum Uno-System werden zusätzlich die 16 Uno-Spezialorganisationen (z.B. die Bretton-Woods-Institutionen, die WHO, die FAO etc.) sowie weitere assoziierte Organisationen gezählt. Vgl. <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml>.

25 Dieses umfasst Betriebs-, Personal- und Programmkosten des Uno-Generalsekretariats, der Generalversammlung, des Internationalen Gerichtshofs, der Programme und Fonds sowie der Fach- und Regionalkommissionen des ECOSOC. Vgl. EDA, *Finanzierung der Vereinten Nationen und Beiträge der Schweiz*. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un.Par.0035.File.tmp/Finanzstruktur_D_03_2010.pdf.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reguläres Budget	5 570 392 ^a 6 189 325 ^b	25 800 897	23 205 540	26 625 903	26 556 374	30 411 471	27 801 050	31 106 884
Tribunale	1 078 590	4 001 158	4 293 069	4 301 276	4 086 316	4 397 420	4 610 170	4 347 124
Friedenserhaltende Missionen	13 075 043	45 196 439	54 137 240	84 697 540	46 939 029	85 143 318	113 649 960	71 680 747
Capital Master Plan				266 362	1 691 449	5 902 768	5 218 769	4 383 766
	2 229 500 ^c 3 344 250 ^d		-103 950 ^e					
Total	31 487 100	75 480 559	81 531 899	115 891 081	79 273 168	125 854 977	151 279 949	111 518 521

Tabelle 1: Entwicklung des Pflichtbeitrags der Schweiz an die Uno, 2002–2009 (in SFR). Quellen: EDA. Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats. Jahre 2003–2008; EDA. Finanzierung der Vereinten Nationen und Beiträge der Schweiz. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edaten/topics/intorg/un.Par.0035.File.tmp/Finanzstruktur_D_03_2010.pdf.

- a Beitrag als Beobachter (Pro rata)
- b Beitrag als Vollmitglied (Pro rata)
- c Betriebsmittelfonds
- d Reservefonds für Friedenserhaltende Operationen
- e Betriebsmittelfonds

belastet.²⁶ Die Schweiz rangiert mit einem Anteil von ebenfalls 1,13 Prozent für das Jahr 2010 auf Rang 14.²⁷

Was die freiwilligen Zahlungen der Schweiz an die Kern-Uno und die Beiträge der Schweiz an das gesamte Uno-System betrifft, so liegen dazu keine neueren, aggregierten Zahlen vor, da die verschiedenen Departemente ihre Ausgaben separat verbuchen. Gemäss den aktuellsten Zahlen zahlte die Schweiz 2005 gesamthaft rund 651 Millionen Franken an das Uno-System. Davon gingen rund 250 Millionen an Nebenorgane, Institute und Kommissionen, ca. 74 Millionen an Banken und Fonds sowie ca. 212 Millionen an die Bretton-Woods-Institutionen (Weltbankgruppe, Internationaler Währungsfonds).²⁸

Während die Schweiz bei den finanziellen Beiträgen an die Uno somit in der oberen Liga mitspielt, rangiert sie bei der Bereitstellung von Personal für Uno-*Peacekeeping*-Operationen (Truppen, Militärbeobachter und Polizisten) weit hinten. Mit insgesamt 25 Personen (sechs Polizisten und 19 Militärbeobachter) belegt sie aktuell Rang 87 unter den 115 Staaten, welche der Uno personelle Beiträge an die derzeit 16 Uno-Friedensmissionen leisten.²⁹

«Während die Schweiz bei den finanziellen Beiträgen in der oberen Liga mitspielt, rangiert sie bei der personellen Beteiligung an Uno-*Peacekeeping*-Operationen weit hinten.»

2002 hatte die Schweiz noch auf Platz 56 gelegen. Es ist klar und der Bundesrat ist sich bewusst, dass dieser anhaltend bescheidene Beitrag

den Einfluss der Schweiz in diesem Politikfeld begrenzt.³⁰ Die Nachfrage seitens der Uno für zusätzliches Schweizer Personal – beispiels-

26 Vgl. <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/financing.shtml>.

27 Vgl. <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>.

28 EDA, *Finanzierung der Vereinten Nationen und Beiträge der Schweiz*.

29 http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/may10_2.pdf, (Stand 31. Mai 2010). Als Vergleich: Österreich belegt in diesem Ranking Platz 39, Irland Platz 75, Schweden Platz 79 und Finnland Platz 85.

30 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 178; Tanner, Fred. Schweizer Interessen in der Uno gewahrt? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 5. Januar 2005.

weise in den Bereichen Transport, Medizin oder Genietruppen – wäre durchaus vorhanden, wobei Personal französischer Muttersprache besonders gesucht ist.³¹

Ein wichtiges Anliegen der Schweiz ist es, die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern im System der Vereinten Nationen sicherzustellen. Insgesamt betrug der Personalbestand in der Uno im Jahr 2007 gut 84000 Personen, wovon die Schweiz mit 902 Personen einen Anteil von rund 1,07 Prozent besass.³² Im Sekretariat der Uno wurden bei einem Personalbestand von 39978 rund 312 Schweizerinnen und Schweizer beschäftigt, was einem Anteil von 0,78 Prozent entsprach (Stand Juni 2009).³³ Die Schweiz beabsichtigt, die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern innerhalb der Uno kontinuierlich auszubauen.³⁴

Neben der anteilmässigen Vertretung ist es für einen Uno-Mitgliedstaat vor allem interessant, einflussreiche Positionen in den Leitungs- und Vollzugsorganen mit Landsleuten besetzen zu können. In dieser Hinsicht konnte die Schweiz bereits einige beachtliche Erfolge erzielen, doch blieben ihr auch Enttäuschungen nicht erspart.³⁵ In jüngster Zeit hatte die Repräsentation der Schweiz auf der obersten Hierarchiestufe aufgrund einer Häufung von Rücktritten einen beträchtlichen Aderlass zu verzeichnen.³⁶ Nach wie vor werden aber wichtige Sitze von Schwei-

31 EDA. *Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats 2008*. Bern, 2008, S. 15.

32 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 188.

33 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/515/01/PDF/N0951501.pdf?OpenElement>.

34 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 186f.

35 So wurde der ehemalige Deza-Vorsteher Walter Fust 2006 letztlich doch nicht zum Leiter des Welt-Ernährungs-Programms ernannt, obwohl sich die schweizerische Diplomatie hohe Chancen mit dieser Kandidatur ausgerechnet und sich stark dafür eingesetzt hatte. Vgl. Führungswechsel beim WFP: Josette Sheeran wird Exekutivdirektorin. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8. November 2006.

36 So traten Adolf Ogi (Sonderberater des Uno-Generalsekretärs für Sport im Dienst von Sicherheit und Frieden), Prof. Nicolas Michel (Untergeneralsekretär für Rechtsangelegenheiten), Botschafterin Carla del Ponte (Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien) oder Walter Kälin (Sonderberichterstatter des Uno-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener) von ihren Posten zurück. Vgl. *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 187.

zerinnen und Schweizern besetzt.³⁷ Es ist von Interesse, die künftige Entwicklung in diesem Bereich im Auge zu behalten, weil die Wahlen und Ernennungen von Vertretern in leitende Positionen ein Element der Einflussnahme für einen Mitgliedstaat darstellen und sie auch ein Gradmesser für die Reputation eines Staats innerhalb der Uno sind.³⁸

3 THEMATISCH VIELFÄLTIGE AKTIVITÄTEN DER SCHWEIZ

Die Schweiz beansprucht, ein aktives und innovatives Mitglied der Uno zu sein. Ihre Politik innerhalb der Vereinten Nationen zeichnet sich denn auch durch ein grosses Engagement und zahlreiche Aktivitäten in einem breiten Themenspektrum aus. Dieser Einsatz wird registriert. Innert relativ kurzer Zeit konnte sich die Schweiz in der Uno erfolgreich profilieren und als ein Land präsentieren, das sich stark für die Ziele der Organisation engagiert.³⁹ Die Wahl von alt Bundesrat Joseph Deiss zum Präsidenten der Uno-Generalversammlung für die Amtsperiode 2010/2011 wurde bisweilen denn auch als Honorierung dieses Engagements interpretiert.⁴⁰

37 So ist unter anderem Prof. Lucius Cafilisch Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, Prof. Helen Keller unabhängige Expertin des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen, Prof. Thomas Stocker Kopräsident der Arbeitsgruppe I des Weltklimarats, Prof. Jean Ziegler Mitglied des Beratenden Ausschusses des Menschenrechtsrats oder der ehemalige ETH-Rektor Konrad Osterwalder Rektor der Universität der Vereinten Nationen. Vgl. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intorg/chprio.html>.

38 Schweiz schöpft ihre Personalquote nicht aus. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. September 2006.

39 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 187; «Die Uno ist keine G8, sondern eine G192». In: *Der Bund*, 2. Februar 2009; Gute Noten für fünfjährige Uno-Mitgliedschaft. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. September 2007.

40 Der Nachzügler in der Uno stellt bereits den Präsidenten. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11.6.2010. Joseph Deiss hatte sich in der sich in der Vorausmarchung innerhalb der WEOG gegen den ehemaligen belgischen Aussenminister Louis Michel und damit den Kandidaten eines EU-Mitgliedstaates durchgesetzt. Usanzgemäss stand der Sitz auch einem Nicht-EU-Staat zu. Einer ungeschriebenen Regel zufolge nominiert die WEOG bei der Besetzung des Präsidiums der Uno-Generalversammlung abwechslungsweise Mitglieder und Nicht-Mitglieder der EU. Der letzte WEOG-Vertreter in diesem Amt war der Schwede Jan Eliasson (2005/2006). Vgl. Deiss auf dem Weg ins höchste UNO-Amt. In: *Swissinfo*, 15. Dezember 2009, http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Deiss_auf_dem_Weg_ins_hoehste_UNO-Amt.html?cid=7901012; *WEOG Agrees on Joseph Deiss as Candidate for GA President*, 18. Dezember 2009, <http://www.unelections.org/?q=node/1509>.

Das bisherige Engagement der Schweiz innerhalb der Uno verdient Respekt, auch wenn es sich bislang eher durch Vielseitigkeit als durch spektakuläre Erfolge auszeichnet. Seit ihrem Beitritt hat sich die Schweiz für eine Reform des Sicherheitsrats und eine Verbesserung von dessen Arbeitsmethoden eingesetzt, vor allem im Rahmen der sogenannten *Small Five* (S5: Schweiz, Liechtenstein, Costa Rica, Jordanien und Singapur). Sie hat sich zusammen mit Schweden, Deutschland, Dänemark, den Niederlanden und Liechtenstein bei der Aufnahme von Personen und Organisationen auf Sanktionslisten für Verfahren ausgesprochen, die rechtsstaatlichen Kriterien entsprechen. Sie hat sich gemeinsam mit Frankreich für Instrumente zur Identifizierung und Rückverfolgung von illegalen Kleinwaffen und leichten Waffen engagiert. Zusammen mit Costa Rica, Japan, der Slowakei und der Türkei hat sie einen «Internationalen Prozess zur weltweiten Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung» ins Leben gerufen und damit einen Beitrag zur Umsetzung der 2006 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Globalen Strategie zur Terrorismusbekämpfung geleistet. Zusammen mit Mexiko

«Das Engagement der Schweiz innerhalb der Uno verdient Respekt, auch wenn es sich bislang eher durch Vielseitigkeit als durch spektakuläre Erfolge auszeichnet.»

bemüht sie sich im Rahmen informeller Konsultationen um eine Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz. Im Entwicklungsbereich setzt sie sich für die Erreichung der *Millenium Development Goals* ein. Einen besonderen Akzent hat die Schweiz bei der Förderung des Schutzes der Menschenrechte gesetzt und eine führende Rolle hat sie bei der Lancierung des Menschenrechtsrats der Uno gespielt.⁴¹ Diese Liste liesse sich problemlos erweitern.

Es kann nicht darum gehen, eine pauschale Gesamtbilanz der zahlreichen schweizerischen Aktivitäten in derart unterschiedlichen Politikfeldern zu ziehen. Dazu sind eingehendere Untersuchungen der einzel-

41 Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO; Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 167–178.

nen Initiativen erforderlich. Stattdessen sollen in den beiden folgenden Unterkapiteln zwei Themenfelder untersucht werden, in welchen die Schweiz exemplarisch ihre Strategie der flexiblen transregionalen Kooperation verfolgt hat: die Reform des Sicherheitsrats sowie die Gründung des Menschenrechtsrats. Im Zusammenhang mit dem Engagement der Schweiz für eine Reform des Sicherheitsrats soll auch die politisch umstrittene Frage einer allfälligen Kandidatur der Schweiz für dieses zentrale Uno-Organ diskutiert werden.

3.1 DIE REFORM DES UNO-SICHERHEITSRATS

Für die Schweiz ist es wichtig, dass sie auf eine starke, gut legitimierte und gut funktionierende Uno zählen kann.⁴² Gerade als Kleinstaat hat sie kein Interesse daran, dass der völkerrechtlich abgestützte Multilateralismus geschwächt wird und Grossmächte ihre Interessen verstärkt unilateral durchsetzen oder die Entscheidungsfindung über die gesamte Staatengemeinschaft betreffende Themen in exklusive, kaum legitimierte Gremien von «Willigen und Einflussreichen»⁴³ verlagern. Es ist deshalb konsequent, dass sich die Schweiz aktiv in die Debatte um die Reform des Uno-Sicherheitsrats einschaltete.

Der Reformbedarf beim Sicherheitsrat ergibt sich daraus, dass das mächtigste Organ der Uno in seiner aktuellen Zusammensetzung nicht die heutigen geopolitischen und -ökonomischen Realitäten reflektiert, sondern ein Abbild der Mächtekonstellation am Ende des Zweiten Weltkriegs darstellt. Dies schwächt die Legitimität des Sicherheitsrats und die Akzeptanz seiner Entscheidungen. Gegenwärtig umfasst der Rat 15 Mitglieder: die fünf Ständigen Mitglieder USA, Grossbritannien, Frankreich, Russland und China sowie zehn für jeweils zwei Jahre gewählte Mitgliedstaaten. Die zehn nicht-ständigen Sitze sind nach

42 Dieses Unterkapitel beruht auf bereits veröffentlichten Forschungsergebnissen: Reform des Sicherheitsrats: Ein gordischer Knoten? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 72. Zürich: Center for Security Studies, April 2010. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>. Vgl. dazu ebenfalls Von Freiesleben, Jonas. Reform of the Security Council. In: Center for UN Reform Education (Hrsg.). *Managing Change at the United Nations*. New York: Center for UN Reform Education, 2008, S. 1–20. <http://www.centerforunreform.org/node/308>.

43 Haas, Richard N. *The Case for Messy Multilateralism*. 5. Januar 2010. http://www.cfr.org/publication/21132/case_for_messy_multilateralism.html.

einem fixen Schlüssel auf die fünf Uno-Regionalgruppen verteilt: drei Sitze für die afrikanische Gruppe, je zwei Sitze für die asiatische und lateinamerikanische Gruppe sowie für die WEOG und ein Sitz für die osteuropäische Gruppe.

Drei Faktoren werden zugunsten einer Reform des Sicherheitsrats angeführt: Erstens sind in der aktuellen Konstellation die westlichen, industrialisierten Staaten über- und nicht-westliche Regionen untervertreten. Die Schwellen- und Entwicklungsländer aus Afrika, Asien und Lateinamerika fordern deshalb schon seit Langem eine bessere Repräsentation. Zweitens verlangen gewichtige Regionalmächte wie Deutschland, Brasilien, Indien oder Japan, dass die Zusammensetzung des Sicherheitsrats ihrem ökonomischen und politischen Gewicht sowie ihren finanziellen und personellen Beiträgen an die Uno besser Rechnung trägt. Drittens hat der Sicherheitsrat seine Aktivitäten seit dem Ende des Kalten Kriegs ausgeweitet. Der Einsatz des Vetos durch die Ständigen Mitglieder hat abgenommen, die Anzahl gemäss Kapitel VII der Charta verabschiedeter Resolutionen ist angestiegen.⁴⁴ Bei der Terrorismusbekämpfung tastet sich der Sicherheitsrat auf die normativ-legislative Ebene vor. Mit dem Prinzip der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*) wurde der Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten relativiert. Diese Entwicklungen erhöhen den Legitimitätsbedarf des Sicherheitsrats zusätzlich.

Die angestrebte Reform zielt darauf ab, die Legitimität des Sicherheitsrats zu steigern. Die Befürworter erhoffen sich davon einen Autoritätszuwachs des Gremiums, wirkungsvollere Entscheide, realistischere Mandate und eine konsequentere Umsetzung der Resolutionen. Drei Kernthemen stehen auf der Reformagenda ganz oben: die Vergrösserung des Sicherheitsrats, die Frage des Vetorechts und die Arbeitsmethoden des Gremiums. Von einer Erweiterung des Sicherheitsrats versprechen sich die Befürworter eine gesteigerte Repräsentativität. Kritiker warnen dagegen vor einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit und der Effizienz des Rats. Eine moderate Vergrösserung scheint jedoch konsensfähig. Doch die damit verknüpften Fragen sind höchst kontrovers: Weder beim Umfang der Vergrösserung des Rats (Vorschläge zwischen

44 Vgl. http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Z/Tables_and_Charts/useofveto.pdf.

sechs und zwölf zusätzlichen Sitzen) noch bei der Kategorie der Mitgliedschaft (zusätzliche ständige oder nicht-ständige Sitze) und schon gar nicht, was einzelne Kandidatenstaaten betrifft, herrscht Einigkeit unter den Uno-Mitgliedstaaten.

Drei 2005 lancierte Modelle dienen bis heute als Diskussionsbasis. Die *Group of 4* (G4), der Brasilien, Deutschland, Indien und Japan angehören, schlug eine Erweiterung des Sicherheitsrats um sechs permanente und vier temporäre Sitze auf 25 Mitglieder vor. Dahinter standen die Ambitionen der Initianten auf eine eigene ständige Repräsentation. Die Gruppe *Uniting for Consensus* (UfC) schlug ebenfalls eine Erweiterung auf 25 Mitglieder vor, doch sollten nur nicht-ständige Sitze ergänzt werden. Einigen der umtriebigen UfC-Vertretern wie Italien, Pakistan oder Argentinien ging es mit ihrem Vorschlag nicht zuletzt um die Verhinderung einer ständigen Vertretung für die konkurrierenden Regionalmächte, die sich in der G4 zusammengeschlossen hatten. Die *African Union* (AU) forderte vor allem eine bessere Repräsentation Afrikas. Sie schlug eine Vergrößerung des Sicherheitsrats um sechs ständige und fünf nicht-ständige Sitze auf 26 Mitglieder vor und beanspruchte zwei ständige und zwei zusätzliche nicht-ständige Sitze für afrikanische Staaten.⁴⁵

Die Frage des Vetos ist ebenfalls kontrovers. Das Vetorecht stellt ein Privileg der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats dar. Seine Einführung war bereits bei der Gründung der Uno 1945 heftig umstritten. Das Veto bildete jedoch die Voraussetzung dafür, dass sich die Grossmächte überhaupt an einem System der kollektiven Sicherheit beteiligten.⁴⁶ Insbesondere die AU verlangt, dass die künftigen Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats hinsichtlich des Vetos den Ständigen Mitgliedern gleichgestellt werden, andere Stimmen fordern eine gänzliche Abschaffung des Vetorechts.

Sowohl die Frage der Erweiterung als auch die Vetofrage sind momentan weitgehend blockiert. Eine Vergrößerung des Sicherheitsrats

45 Reform des Sicherheitsrats: Ein gordischer Knoten? *CSS Analyse zur Sicherheitspolitik* Nr. 72. Zürich: Center for Security Studies, April 2010. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

46 Luck, Edward C. *UN Security Council: Practice and Promise*. London/New York: Routledge, 2006, S. 13–15.

bedingt eine Anpassung der Uno-Charta. Diese institutionelle Hürde konnte bisher keiner der Vorschläge überwinden, zu gross sind die Meinungsverschiedenheiten und regionalen Rivalitäten.⁴⁷ Für einen Hoffnungsschimmer sorgt ein von Vertretern der G4 und der UfC lancierter Kompromissvorschlag. Das sogenannte «intermediäre Modell» sieht die Schaffung von «semi-permanenten» Sitzen im Sicherheitsrat vor, mit einer Mandatsdauer – je nach Vorschlag – zwischen 3 und 15 Jahren. Über besonders umstrittene Fragen wie die genaue Anzahl Sitze, die Mandatsdauer oder das Vetorecht soll erst nach 10 bis 20 Jahren definitiv entschieden werden. Es bleibt abzuwarten, ob dieser in unterschiedlichen Varianten kursierende Kompromissvorschlag das Potential hat, den gordischen Knoten der Sicherheitsratsreform zu lösen. Realitätsfern sind die Forderungen nach einer Ausdehnung oder einer Abschaffung des Vetorechts. Die heutigen Ständigen Mitglieder werden weder dem einen noch dem anderen Vorschlag zustimmen.

Wie hat sich die Schweiz in dieser Reformdebatte positioniert? Bern hat es vermieden, sich in der Frage der Erweiterung auf den Vorschlag einer bestimmten Ländergruppe festzulegen. Zurzeit unterstützt die Schweiz das intermediäre Modell, weil sie diesem am ehesten zutraut, die jahrelange Blockade aufzubrechen. Was die künftige Grösse des Sicherheitsrats betrifft, favorisiert sie eine moderate Erweiterung auf 21 oder maximal 22 Sitze. So soll das Gremium repräsentativer werden, ohne dass die Handlungsfähigkeit darunter leidet.⁴⁸ Priorität räumt die Schweiz der besseren Vertretung von Entwicklungs- und Schwellenländern ein. Auch hier vermeidet sie es jedoch, sich definitiv auf bestimmte Staaten festzulegen.⁴⁹ Vielmehr betont sie, dass objektive Kriterien wie Grösse, Bevölkerungszahl, personelle Beiträge an zivile und militärische

47 Eine Änderung der Uno-Charta erfordert nicht nur eine 2/3-Mehrheit in der Generalversammlung, sondern auch eine Ratifikation der Änderung durch 2/3 der Mitglieder, wobei alle fünfständigen Sicherheitsratsmitglieder dieser zustimmen müssen. Vgl. Art. 108 Uno-Charta.

48 *The Reform of the Security Council. Debate on «Size, categories of membership, regional representation»*. Statement by Ms. Heidi Grau, Chargé d'affaires, Permanent Mission of Switzerland to the United Nations. New York, 12. Juni 2009. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/other.Par.0046.File.tmp/090612%20GA%20Security%20Council%20Reform.pdf>.

49 2004 liess Bundesrat Joseph Deiss allerdings gewisse Präferenzen für eine ständige Sicherheitsratsmitgliedschaft Deutschlands erkennen. Vgl. Freundschaftliche Pendeldiplomatie. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. September 2004.

Uno-Missionen, finanzielle Beiträge an die Uno sowie der allgemeine Einsatz eines Staats zugunsten von Sicherheit und Frieden berücksichtigt werden müssten. Klar spricht sich die Schweiz gegen ein Veto für neue Sicherheitsratsmitglieder aus. Sie befürchtet andernfalls eine noch stärkere Blockierung des Gremiums.

Weil in den Schlüsselfragen Erweiterung und Vetorecht kaum Fortschritte erzielt werden konnten, hat sich die Schweiz mit Liechtenstein, Costa Rica, Jordanien und Singapur zur Gruppe der *Small Five* (S5) zusammengeschlossen und begonnen, sich auf das dritte Kernthema auf der Reformagenda zu konzentrieren: die Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats.⁵⁰ Dieses Vorgehen ist exemplarisch für die Strategie der Schweiz, sich bei ihren Initiativen auf eine überregionale Interessengemeinschaft von Kleinstaaten abzustützen.

Die Bemühungen der S5-Staaten haben deshalb realistische Erfolgchancen, weil dazu keine Charta-Änderung erforderlich ist. Wesentliche Forderungen der S5 umfassen transparentere Arbeitsprozesse des Sicherheitsrats, die bessere Einbindung von Nicht-Mitgliedern, die stärkere Berücksichtigung von truppenstellenden Ländern und die häufigere Durchführung von offenen Sitzungen. Zudem setzen sich die S5 angesichts der Tatsache, dass das Vetorecht in absehbarer Zukunft nicht abgeschafft wird, für gewisse Einschränkungen bei der Anwendung des Vetos ein. Die Forderung der Schweiz und der übrigen S5-Mitglieder lautet, dass die ständigen Mitglieder einen Einsatz des Vetos oder eine entsprechende Drohung künftig begründen müssen. Weiter sollen die Ständigen Mitglieder in Fällen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und bei Verletzungen des humanitären Völkerrechts auf einen Einsatz des Vetos verzichten.⁵¹

Mit ihrem Einsatz haben sich die Schweiz und die anderen S5-Staaten bei zahlreichen Uno-Mitgliedern Respekt verschafft. Tatsächlich konnten durch die Bemühungen der S5-Mitglieder gerade hinsichtlich

50 EDA. *Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats 2007*. Bern, 2007, S. 26–28.

51 Vgl. z.B. *The Reform of the Security Council: Second round, exchange 3*. Statement by Ms. Heidi Grau, Chargé d'affaires, Permanent Mission of Switzerland to the United Nations. New York, 22. Juni 2009. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/other.Par.0047.File.tmp/090622%20GA%20Security%20Council%20reform%20informal%20negotiations.pdf>.

der Transparenz bereits Verbesserungen erzielt werden. Allerdings haben vor allem die USA und Russland ihren Unwillen erkennen lassen, bei der Regelung der eigenen Verfahren eine zu starke Einmischung zu tolerieren.

EXKURS: EINE SCHWEIZER KANDIDATUR FÜR DEN SICHERHEITSRAT?

Seit 2002 ist die Schweiz Mitglied der Uno. Soll sie für einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat kandidieren? Mehrfach haben der Bundesrat und vor allem Aussenministerin Micheline Calmy-Rey diese Frage aufgeworfen.⁵² Eine Einsitznahme der Schweiz in das mächtigste Organ der Uno steht nicht unmittelbar bevor. Als frühestmögliche Option wird derzeit eine Mitgliedschaft 2023/24 in Erwägung gezogen. Das EDA forciert jedoch die Auseinandersetzung mit der Frage, da die Vorlaufzeit für eine Kandidatur gut zehn Jahre beträgt und sich die Uno-Mitgliedsstaaten erfahrungsgemäss jeweils lange im Voraus um die temporären Sitze bewerben. Im Aussenministerium wurde deshalb 2009 ein interner Bericht zu den Auswirkungen einer allfälligen Kandidatur der Schweiz für den Sicherheitsrat verfasst. Derzeit wird das Thema in den Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments diskutiert.⁵³ Der Bundesrat hat noch keinen Entscheid über eine Kandidatur gefällt.

Aussenministerin Micheline Calmy-Rey plädiert für eine zustimmende Antwort auf die Frage nach der Kandidatur. Sie argumentiert, dass die Schweiz als Sicherheitsratsmitglied an Einfluss gewinne, ihre Interessen und Prioritäten effektiver vertreten könne und ihre institutionelle Position innerhalb der Uno stärke. Die Schweiz leiste hohe finanzielle Beiträge an die Uno und habe damit einen berechtigten Anspruch auf eine Einsitznahme.⁵⁴ Das EDA führt zusätzliche Argumente zugunsten einer Kandidatur ins Feld: die Tatsache, dass eine Sicherheits-

52 EDA. *Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats 2003*. Bern, 2003, S. 79; *Aussenpolitischer Bericht 2009*, Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO*. Plädoyer für eine noch aktivere Aussenpolitik: Calmy-Rey liebäugelt mit Sitz im Uno-Sicherheitsrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 22. August 2006.

53 EDA. *Bericht an die Aussenpolitischen Kommissionen über die Auswirkungen einer eventuellen mittelfristigen Kandidatur der Schweiz für den Sicherheitsrat*. Bern, Januar 2009.

54 Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO; Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 185f.

ratsmitgliedschaft die Stellung der Schweiz nicht nur in einem multilateralen Kontext, sondern auch in den bilateralen Beziehungen stärken würde; die grosse Kongruenz der Ziele der Uno mit denjenigen der Schweiz und damit die Aussicht auf eine glaubwürdige und profilierte Mitarbeit oder die Möglichkeit, auch im Sicherheitsrat die Unabhängigkeit der Schweiz von Machtblöcken und ihre Souveränität unter Beweis zu stellen und so ihre internationale Reputation zu stärken.⁵⁵

Das EDA betont, dass eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat mit den neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist.⁵⁶ Gegner einer Kandidatur bezeichnen einen solchen Schritt im Gegensatz dazu als Todesstoss für die Neutralität, da im Sicherheitsrat über Krieg und Frieden entschieden werde.⁵⁷ Festzuhalten ist, dass andere neutrale und allianzfreie Länder wie Schweden, Finnland oder Irland bereits mehrfach dem Sicherheitsrat angehörten.⁵⁸ Mit dem Ja zum Uno-Beitritt hat der Schweizer Souverän den Entscheid des Bundesrats gebilligt, bei Entscheiden des Sicherheitsrats auf die Anwendung der Neutralität zu verzichten. Die Frage ist legitim, ob es neutralitätspolitisch einen grossen qualitativen Unterschied ausmacht, ob die Schweiz Sicherheitsratsresolutionen einfach mitträgt oder auch darüber mitentscheidet.

Für die innenpolitische Entscheidungsfindung interessant sind die Erfahrungen, die vergleichbare Staaten mit einer nicht-ständigen Mitgliedschaft gemacht haben.⁵⁹ Österreich absolviert derzeit seine dritte Amtszeit (2009/2010) als temporäres Sicherheitsratsmitglied. 1999

55 So Botschafter Alexandre Fasel (Politische Abteilung III /EDA) im Rahmen der von der Gesellschaft Schweiz–Uno (GSUN) durchgeführten Veranstaltung «Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat». Bern, 22. Juni 2010.

56 Vgl. das Votum von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey am 5. Oktober 2007 im Rahmen der Behandlung des Berichts 2007 über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Uno. http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4718/257113/d_n_4718_257113_257114.htm.

57 Vgl. das Votum von Nationalrat Hans Fehr (SVP) in den parlamentarischen Beratungen vom 5. Oktober 2007 über den Uno-Bericht 2007 des Bundesrats. http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4718/257113/d_n_4718_257113_257114.htm.

58 Vgl. http://www.un.org/sc/list_eng5.asp.

59 Die folgenden Ausführungen beruhen weitgehend auf dem Referat des österreichischen Botschafters Walter Huber vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, das dieser im Rahmen der von der Gesellschaft Schweiz–Uno (GSUN) am 22. Juni 2010 in Bern durchgeführten Veranstaltung «Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat» gehalten hat.

hatte Österreich seine Kandidatur offiziell bekanntgegeben, die Wahl erfolgte im Oktober 2008. Da es sich um eine kompetitive Wahl handelte, führte Österreich im Vorfeld während rund drei Jahren eine gezielte Kampagne durch.⁶⁰ Um für die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat personell gewappnet zu sein, stockte Wien die entsprechende Abteilung im Aussenministerium um rund 10 bis 15 zusätzliche Personen auf, was durch interne Reorganisationen erreicht wurde.

Im Sicherheitsrat will Österreich besonders drei Funktionen wahrnehmen: eine Dialogfunktion, indem Österreich mit allen Sicherheitsratsmitgliedern das Gespräch sucht; eine Brückenfunktion, indem das Land innerhalb des Rats zwischen Extrempositionen zu vermitteln sucht; und schliesslich eine Antriebsfunktion, indem Wien versucht, Initiativen zu lancieren und eigene Prioritäten voranzubringen. Gerade das *agenda setting* benötigt gemäss österreichischen Erfahrungen jedoch diplomatisches Fingerspitzengefühl und muss mit Zurückhaltung ausgeübt werden. Als beachtlicher Erfolg wird die Verabschiedung der von Österreich initiierten Resolution 1894 über den Schutz von Personen mit Behinderungen in bewaffneten Konflikten gewertet. Insgesamt fällt die Zwischenbilanz der Sicherheitsratsmitgliedschaft Österreichs positiv aus. Gemäss offizieller Einschätzung hat sie die Reputation des Landes wesentlich gestärkt, ein Effekt, der auch über die effektive Amtszeit hinaus anhalten dürfte.⁶¹

In der Schweiz muss die politische Debatte über eine allfällige Kandidatur für den Sicherheitsrat zuerst noch geführt werden. Die innenpolitische Gemengelage ist noch unklar. Wie erwähnt hat der Bundesrat noch keine definitive Entscheidung gefällt. Auch bei den politischen Parteien existieren noch keine konsolidierten Meinungen zu dieser Frage. Bei den Beratungen über den Uno-Bericht 2007 des Bundesrats äusseren einzelne Parlamentsmitglieder jedoch deutliche Vorbehalte gegen-

60 Um die zwei Sitze, die der WEOG zustanden, bewarben sich Island, Österreich und die Türkei. Von der Uno-Generalversammlung gewählt wurden Österreich (133 Stimmen) und die Türkei (151 Stimmen), während Island (87 Stimmen) die Wahl verpasste.

61 Huber, Walter. Referat im Rahmen der von der Gesellschaft Schweiz–Uno (GSUN) durchgeführten Veranstaltung «Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat». Bern, 22. Juni 2010.

über einem solchen Schritt.⁶² In der Bevölkerung werden die Bestrebungen zugunsten eines Beitritts zum Sicherheitsrat gemäss Umfragen mit einem Anteil von 64 Prozent grundsätzlich positiv bewertet.⁶³

Als Basis für einen gut informierten Meinungsbildungsprozess sollten sowohl Vor- als auch Nachteile einer Mitgliedschaft transparent dargelegt und offene Fragen geklärt werden. Dabei dürfen auch kritische Aspekte nicht ausgespart bleiben: Welche Interessen verfolgt die Schweiz mit einer Kandidatur? Welche Ziele will die Eidgenossenschaft im Rahmen des Sicherheitsrats erreichen? Welche Ressourcen muss sie zur Verfügung stellen? Welche Leistungen wird die Schweiz gegenüber der Uno und den Mitgliedstaaten erbringen müssen, wenn sie eine realistische Erfolgchance mit ihrer Kandidatur haben will? Kann die Schweiz im Sicherheitsrat ihre Politik als Brückenbauerin beibehalten? Wie gross ist der voraussichtliche Handlungsspielraum zur Lancierung eigener Initiativen effektiv? Existiert ein Spannungsfeld zwischen einer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und der gerade vom EDA stark geförderten Mediations- und Vermittlungstätigkeit der Schweiz in Konflikten, beispielsweise was den Entscheid über Sanktionen betrifft? Die frühzeitige Klärung solcher und ähnlicher Fragen ist für die notwendige Schaffung eines innenpolitischen Konsenses unabdingbar.

Eine Einsitznahme der Schweiz im Uno-Sicherheitsrat ist sowohl mit Chancen als auch mit Risiken verbunden, aber durchaus eine prü-

**«Eine Einsitznahme im
Uno-Sicherheitsrat ist eine
prüfenswerte und realistische
Option, aber keine aussen-
politische Schicksalsfrage.»**

fenswerte und realistische Option. Es ist jedoch keine aussenpolitische Schicksalsfrage. Über 70 Uno-Mitgliedstaaten haben

dem Sicherheitsrat noch nie angehört.⁶⁴ Die Schweiz würde dem Gremium für höchstens zwei Jahre angehören. Zentral für die langfris-

62 Vgl. die Debatten im Nationalrat am 5. Oktober 2007 im Rahmen der Behandlung des Berichts 2007 über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Uno. http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4718/257113/d_n_4718_257113_257114.htm.

63 Szvircsev Tresch/Wenger, *Sicherheit 2010*, S. 95.

64 Vgl. http://www.un.org/sc/list_eng6.asp.

tige Interessenwahrung im Rahmen der Uno sind die Verbesserung des strukturellen Zugangs von Nicht-Mitgliedern zum Sicherheitsrat und deren verstärkter Einbezug in die Entscheidungen. Das Engagement für die Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats ist für die Schweiz deshalb zwar weniger brisant und publizitätsträchtig als eine Sicherheitsratskandidatur, am Ende aber wohl ebenso wichtig.

3.2 DIE GRÜNDUNG DES MENSCHENRECHTSRATS

2006 wurde die 1946 gegründete Uno-Menschenrechtskommission aufgelöst und durch den neu geschaffenen Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (*Human Rights Council*, HRC) ersetzt.⁶⁵ Die Menschenrechtskommission war wegen zu starker politischer Instrumentalisierung, mangelnder Handlungsfähigkeit und zu grosser Selektivität bei der Behandlung von Themen zunehmend in Misskredit geraten. 2005 konstatierte der damalige Uno-Generalsekretär Kofi Annan, der Glaubwürdigkeitsverlust der Menschenrechtskommission beeinträchtigte die Reputation der gesamten Vereinten Nationen. Er forderte eine grundlegende institutionelle Reform des Gremiums.⁶⁶

Das EDA betont, dass die 2006 erfolgte Gründung des Menschenrechtsrats und dessen Ansiedlung in Genf ein grosser aussenpolitischer Erfolg für die helvetische Diplomatie darstellt.⁶⁷ Aussenministerin Micheline Calmy-Rey unterstrich, dass die Idee zur Etablierung eines neuen Menschenrechtsgremiums auf eine Idee der Schweiz zurückging und ein Paradebeispiel dafür darstellt, wie die Eidgenossenschaft eine diplomatische Initiative ergreifen, zusammen mit anderen gleichgesinnten Staaten vorantreiben und ihr schliesslich zum Durchbruch verhelfen kann.⁶⁸ Tatsächlich hat die Schweiz damit bewiesen, dass sie innerhalb der Uno einen Prozess initiieren kann, der auch in einem konkreten Ergebnis resultiert. Dies stellt der Handlungsfähigkeit der Schweiz ein

65 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>

66 Yeboah, Nana. The Establishment of the Human Rights Council. In: Center for UN Reform Education (Hrsg.). *Managing Change at the United Nations*. New York: Center for UN Reform Education, 2008, S. 79–96, hier S. 79f. <http://www.centerforunreform.org/node/308>.

67 Vgl. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri/humun.html>.

68 Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO*.

gutes Zeugnis aus, was auch von anderen Uno-Mitgliedern anerkannt wird.⁶⁹ Etwas getrübt wird die Erfolgsbilanz allerdings durch die Kritik, die nun bereits wieder gegen die neu geschaffene Institution gerichtet wird. Gerade weil die Schweiz ihre Verdienste bei der Gründung so hervorhebt, fällt dies partiell auch auf das Land zurück.

Die Schweiz setzte sich massgeblich für die Gründung des Menschenrechtsrats ein und spielte sowohl im Vorfeld als auch nach der Lancierung der neuen Institution eine aktive Rolle.⁷⁰ 2003 und 2004 gab das EDA zwei Studien über die Reformmöglichkeiten der Menschenrechtskommission und über die Optionen für die Schaffung eines Menschenrechtsrats in Auftrag.⁷¹ 2004 brachte die Schweiz die Idee eines HRC offiziell in die Uno ein und unterbreitete sie dem Generalsekretär und der von ihm eingesetzten Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel. Gleichzeitig begann die Schweiz, für ihre Initiative zu lobbyieren und führte Gespräche u.a. mit Kanada, Norwegen, Dänemark, Grossbritannien, Tschechien und Polen.⁷² Die Bemühungen der Schweiz zeigten bald erste Erfolge. Im Bericht der Hocharangigen Gruppe von 2004 wurde die Schaffung eines Menschenrechtsrats als langfristige Option erwähnt und 2005 sprach sich auch Uno-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Reformbericht *In Larger Freedom* für die Schaffung eines neuen Menschenrechtsgremiums aus.⁷³ Die Schweiz setzte ihre Überzeugungsarbeit fort, lobbyierte in New York und organisierte 2005 zwei Konferenzen, um über die Schaffung des geplanten Menschenrechtsrats zu sprechen.

Im September 2005 beschloss die Uno-Generalversammlung, die Menschenrechtskommission aufzulösen und durch einen Menschenrechtsrat zu ersetzen. Die folgenden Monate waren von langen, harten

69 Gute Noten für fünfjährige Uno-Mitgliedschaft. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. September 2009.

70 Vgl. zu den folgenden Ausführungen: EDA. *Schaffung eines UNO-Menschenrechtsrats*. Juni 2006. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un.Par.0007.File.tmp/rueckblick-schaffung-menschenrechtsrat.pdf>.

71 Für die zwei Studien von Professor Walter Kälin, vgl. http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/041201_kaelin_HRC_study.pdf und http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/050107_kaelin_hr_council.pdf.

72 Schweiz wirbt für einen Menschenrechtsrat. In: *Tages Anzeiger*, 13. Oktober 2004.

73 Yeboah, *The Establishment of the Human Rights Council*, S. 80.

Verhandlungen über die Grösse und Ausgestaltung, die Mitgliedschaftskriterien, die Kompetenzen und die Positionierung des neuen Rats geprägt. Diese Verhandlungen verliefen höchst kontrovers und standen unter zunehmendem Zeitdruck. Die Schweiz bemühte sich zusammen mit Ländern wie Indien, Singapur, Mexiko und Pakistan, Kompromisslösungen zu finden.⁷⁴ Im Februar 2006 gelang – auch dank des intensiven Lobbyings der Schweizer Mission in New York – schliesslich der Durchbruch. Am 15. März 2006 verabschiedete die Uno-Generalversammlung die Resolution über die Schaffung des Menschenrechtsrats mit 170 gegen vier Stimmen bei drei Enthaltungen.⁷⁵ Bereits am 19. Juni 2006 tagte der Rat zum ersten Mal in Genf.

Der Menschenrechtsrat ist ein Nebenorgan der Uno-Generalversammlung. Im Unterschied zur Menschenrechtskommission mit 53 Mitgliedern umfasst er nur noch 47 Mitglieder. Bei der Zuteilung der Sitze bemühte man sich um eine ausgewogene geographische Verteilung: je 13 Sitze für die afrikanischen und die asiatischen Staaten, sechs Sitze für die osteuropäischen Länder, acht Sitze für die lateinamerikanischen und karibischen Nationen sowie sieben Sitze für die WEOG. Die Reduktion der Sitze im Vergleich zur Vorläuferorganisation ging vor allem auf Kosten der WEOG und der lateinamerikanischen Staaten.⁷⁶

Gewählt werden die Mitglieder des Menschenrechtsrats von der Uno-Generalversammlung für eine Periode von drei Jahren, wobei eine einfache Mehrheit von 97 Stimmen genügt. Mitgliedstaaten verpflichten sich zur Zusammenarbeit mit dem Rat. Es wird zudem erwartet, dass sie höchsten Ansprüchen im Bereich der Menschenrechte gerecht werden und dass sie bei einer Kandidatur freiwillige Verpflichtungen hinsichtlich der Förderung der Menschenrechte abgeben. Die Vorrechte von Mitgliedstaaten, die während ihrer Amtsperiode anhaltend schwere

74 Ebd., S. 81. Vgl. auch EDA, *Schaffung eines UNO-Menschenrechtsrats*.

75 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/MR-Rat-Res60-251.pdf>. Gegen die Resolution stimmten die USA, Israel, Palau und die Marshallinseln. Weissrussland, Iran und Venezuela enthielten sich der Stimme. Yeboah, *The Establishment of the Human Rights Council*, S. 83.

76 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Menschenrechte und Vereinte Nationen. *UN-Basis-Informationen* Nr. 40. Berlin: Januar 2009, S. 5. http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Basis_Informationen/Basisinfo40_Menschenrechte_final_screen.pdf.

und systematische Menschenrechtsverstösse begehen, können mit einer Zweidrittelmehrheit der Uno-Generalversammlung ausgesetzt werden.⁷⁷

Länder, die nicht Mitglied des Rats sind, sowie NGOs haben Beobachterstatus. Eine wesentliche Verbesserung im Vergleich zur Menschenrechtskommission, die nur einmal im Jahr für sechs Wochen zusammentrat, stellt die weit höhere Sitzungskadenz dar, die das neue Gremium reaktionsschneller macht. Der Menschenrechtsrat tagt rund 40 Wochen pro Jahr und ist damit zu einer quasi-permanenten Institution geworden.⁷⁸

Der Menschenrechtsrat dient dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte. Er soll Opfer schützen, den Menschenrechtsschutz allgemein und in spezifischen Staaten fördern, ein Dialogforum bilden, Standards setzen und der Prävention dienen.⁷⁹ Er verfügt nicht über Sanktionsmöglichkeiten, doch stehen ihm verschiedene andere Instrumente zur Verfügung: die ordentlichen Sessionen, die Einberufung von Sondersessionen, die Ernennung von Sonderberichterstattern zu bestimmten Themen oder Ländern oder das Beschwerdeverfahren. Das Instrument mit dem grössten Potential stellt die neu geschaffene *Universal Periodic Review* (UPR) dar. Im Rahmen dieses Überprüfungsverfahrens werden innert vier Jahren alle Uno-Mitgliedstaaten hinsichtlich der menschenrechtlichen Situation in ihrem Land überprüft und Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation ausgesprochen. Auch NGOs sind in diese Verfahren involviert. Die Vertreter der überprüften Staaten müssen während einer dreistündigen Anhörung zu den aufgeworfenen Themen Stellung nehmen; die Regierungen können zudem erklären, ob sie die abgegebenen Empfehlungen annehmen oder ablehnen. Seit der Lancierung der UPR wurden bereits 112 Staaten evaluiert, darunter auch die Schweiz. Wie wirkungsvoll das Verfahren ist, wird sich allerdings erst ab 2012/13 zeigen: Dann wird im Rahmen der zweiten

77 Ebd.

78 Greminger, Thomas. *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*. Rede an der Informationsveranstaltung «Die Schweiz und der Menschenrechtsrat». Bern, 23. April 2010. Ein Audiomitschnitt des Anlasses wurde dem Autor freundlicherweise von Radio Chico (www.radiochico.ch) zur Verfügung gestellt.

79 DGVN, *Menschenrechte und Vereinte Nationen*.

Überprüfungsrunde klar, in welchem Ausmass die Länder die von ihnen angenommenen Empfehlungen auch verwirklicht haben.⁸⁰

Auf dem Papier ist mit der Etablierung des Menschenrechtsrats viel erreicht worden. Doch bereits jetzt zeigt sich, dass der HRC mit ähnlichen Problemen zu kämpfen hat wie seine Vorläuferorganisation. Böse Zungen behaupten, der Unterschied zur Kommission liege primär im neuen Namen. Die Hauptkritikpunkte sind folgende: Erstens nehmen Staaten mit höchst fragwürdiger Menschenrechtsbilanz wie zurzeit Libyen, Kuba oder China im Menschenrechtsrat Einsitz. Dies unterminiert wie bereits bei der Kommission den Ruf und die Autorität des Gremiums, auch wenn dessen Verteidiger auf die Dialogfunktion des Rats und die Prozesshaftigkeit der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes verweisen und unterstreichen, dass man in einem solchen Gremium nicht nur die Besten, sondern auch die Verbesserungswilligen aufnehmen müsse.⁸¹ Ein Hauptgrund für die problematische Zusammensetzung des Menschenrechtsrats ist, dass für die Wahl der Mitglieder keine menschenrechtlichen Mindestkriterien vorgeschrieben sind. Ein weiterer gewichtiger Grund liegt im Wahlprozedere. Häufig verfügt die Uno-Generalversammlung bei der Wahl der Mitglieder faktisch über gar keine Wahlfreiheit, da die Regionalgruppen nur so viele Kandidaten vorschlagen, wie Sitze zu besetzen sind (sog. *clean slates*). Dies hat zur Folge, dass beispielsweise selbst ein Staat wie Libyen 2010 von der Generalversammlung zwar mit dem schlechtesten Resultat, aber immer noch mit einer komfortablen Mehrheit von 155 Stimmen gewählt wurde, obwohl auch NGOs heftig gegen Libyens Einsitznahme protestiert hatten.⁸²

Zweitens finden die Debatten über Resolutionen häufig im Zeichen der Blockbildung statt. Dabei stehen sich meistens die Staaten der OIC und der Afrikanischen Gruppe auf der einen und die EU-Mitglieder

80 Greminger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

81 Von der Kommission zum Rat: Endspurt der Verhandlungen zum Uno-Menschenrechtsrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Februar 2006.

82 Vgl. *Five Clean Slates in HRC Elections Tomorrow, NGOs Call for Libya's Rejection*. 12. Mai 2010. <http://www.unelections.org/?q=node/1825>. Allerdings ist es auch schon gelungen, umstrittene Staaten im Vorfeld der Wahlen von einer Kandidatur abzubringen, beispielsweise Iran, Sudan oder Sri Lanka.

und die anderen westlichen Staaten auf der anderen Seite gegenüber.⁸³ Eine gewichtige Rolle spielt dabei die neue Zusammensetzung des Menschenrechtsrats, befinden sich doch die westlichen Staaten strukturell in der Minderheit. Drittens wird dem Rat Einseitigkeit vorgeworfen. Aufgrund des grossen Einflusses islamischer Staaten liege der Fokus viel zu stark auf dem israelisch-palästinensischen Konflikt und einer Verurteilung Israels, während andere höchst problematische Regionen wie Darfur oder Simbabwe kaum behandelt würden. Viertens wird die Wirksamkeit der Instrumente kritisiert und bemängelt, dass diese zu wenig konstruktiv eingesetzt würden. So werden die Mandate von Sonderberichterstatern häufig eingeschränkt oder nicht mehr verlängert.⁸⁴ Das Beschwerdeverfahren wird kaum genutzt. Das Instrument der Sondersessionen ist zwar bisher bereits 13-mal eingesetzt worden,⁸⁵ doch erfordert deren Einberufung grosse diplomatische Anstrengungen, während die Resultate häufig eher dürftig bleiben. Die UPR wird zwar allgemein als konstruktives Mittel mit Entwicklungspotential gepriesen. Auch hier werden jedoch die Anwendung unterschiedlicher Massstäbe und die kurze Zeit kritisiert, die für die Behandlung der einzelnen Länder zur Verfügung steht.⁸⁶

Die Hoffnungen in Bezug auf die Zukunft des Menschenrechtsrats ruhen nun auf dem Überprüfungsprozess, dem das Gremium unterzogen wird und der bis 2011 abgeschlossen werden soll. Nach wie vor räumen Experten dem Menschenrechtsrat zumindest ein grösseres Entwicklungspotential ein als der Kommission und warnen davor, mit übermässiger Kritik sich selbst erfüllende Prophezeiungen heraufzubeschwören.⁸⁷ Ob sich die Hoffnungen auf eine glaubwürdige, effiziente

83 Greminger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

84 So wurden die Mandate für Liberia und die Demokratische Republik Kongo aufgehoben und diejenigen für Somalia und Burundi zeitlich befristet. Greminger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

85 Sondersessionen wurden vor allem zum Thema der besetzten palästinensischen Gebiete durchgeführt, aber auch zu Darfur, Myanmar, Sri Lanka, Haiti und zur Nahrungsmittelkrise. Greminger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

86 Mit der Pinzette angefasst: Bilanz der ersten Länderexamen im Uno-Menschenrechtsrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 23. April 2008.

87 Yeboah, *The Establishment of the Human Rights Council*, S. 93; Der Nachzügler in der Uno stellt bereits den Präsidenten. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Juni 2010; Greminger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

und ausgewogene Institution zum Schutz der Menschenrechte erfüllen, ist derzeit noch offen.

Die Schweiz setzt sich für dieses Ziel ein. Der Menschenrechtsrat ist als Gremium nicht so stark, wie die Schweiz es sich ursprünglich erhofft hat.⁸⁸ Trotzdem ist ihr Engagement nach wie vor hoch. Nach einer ersten Amtszeit von 2006 bis 2009 wurde die Schweiz im Mai

2010 mit einem respektablem Resultat von 175 Stimmen bereits zum zweiten Mal für eine dreijährige Periode

«Der Menschenrechtsrat ist als Gremium nicht so stark, wie die Schweiz es sich ursprünglich erhofft hat.»

in den HRC gewählt.⁸⁹ Die Schweiz interpretiert dieses Resultat als Anerkennung für die bisherige aktive Mitarbeit im Rat und für ihren allgemeinen Einsatz zugunsten der Menschenrechte. Die rasche Wiederwahl hatte die Schweiz nicht zuletzt wegen des bevorstehenden Überprüfungsprozesses angestrebt, in den sie sich einbringen will.⁹⁰

Generell strebt die Schweiz auch im Menschenrechtsrat die Rolle einer dialogbereiten Brückenbauerin an. Sie bemüht sich, im bereits wieder stark fraktionierten Gremium zwischen den verschiedenen Blöcken zu vermitteln und Kompromisse zu finden. Dazu arbeitet sie mit anderen moderaten Staaten wie Deutschland, Ägypten oder den Philippinen zusammen. Die Strategie der transregionalen Kooperation kommt auch in der Initiative zur Menschenrechtsausbildung zum Ausdruck: Lanciert hat die Schweiz diese zusammen mit Marokko; inzwischen haben sich auch Italien, Costa Rica, die Philippinen, Slowenien und Senegal diesen Bemühungen angeschlossen.⁹¹ Aber es ist nicht immer einfach, eine solche Politik der Unabhängigkeit zwischen den Machtblöcken zu

88 Von der Kommission zum Rat: Endspurt der Verhandlungen zum Uno-Menschenrechtsrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Februar 2006.

89 Im Mai 2006 hatte die Schweiz 140 Stimmen erzielt, allerdings hatte es sich damals um eine kompetitive Wahl gehandelt. 2010 standen für die zwei freiwerdenden Sitze der WEOG auch nur zwei Kandidaten zur Verfügung.

90 EDA. *Die Schweiz wird zum zweiten Mal in den Menschenrechtsrat gewählt für die Periode 2010–2013*. Medienmitteilung, 13. Mai 2010. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/percent/media/single.html?id=33099>.

91 Greninger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

betreiben und aus der westlichen Phalanx auszuscheren. Die zeigt sich am Beispiel des Umgangs mit Israel. Als die Schweiz 2008 versuchte, zwischen israelkritischen Resolutionen islamischer Staaten und der kategorischen Abwehrhaltung der USA und der EU zu vermitteln und schliesslich eine leicht abgemilderte Fassung der Resolution unterstützte, stiess sie bei den westlichen Staaten und natürlich in Israel auf grosses Unverständnis. Auch als sie Anfang 2009 dem Antrag arabischer Staaten auf eine Sondersitzung zum Gaza-Konflikt zustimmte, trug ihr dies prompt die Kritik Israels ein.⁹²

Zum Schluss gilt es, den Menschenrechtsrat nicht im Hinblick auf seine Leistungen im Bereich der Förderung der Menschenrechte, sondern im Kontext der Schweizer Uno-Politik zu evaluieren. Drei Schlüsse können gezogen werden. Erstens hat die erfolgreiche Gründung den potentiellen Handlungsspielraum für einen Kleinstaat wie die Schweiz innerhalb der Uno demonstriert. Mit Willen, Hartnäckigkeit, taktischem Geschick und Kooperationsbereitschaft kann – wenn die Zeit dafür reif ist⁹³ – auch ein kleines Land solche Initiativen lancieren und ihnen zum Durchbruch verhelfen. Zweitens sind aber auch die Grenzen des Einflusses klar zum Ausdruck gekommen. Die Institution, die am Ende des Gründungsprozesses stand, entsprach nicht mehr den Idealvorstellungen, welche die Schweiz zu Beginn gehegt hatte. Drittens hat sich gezeigt, dass die Strategie, die Gründung des Rats innen- und aussenpolitisch publizitätswirksam als Grosserfolg der Schweiz zu vermarkten, mit Risiken behaftet ist. Denn damit wird die Bewertung der Leistung der Schweiz auch von der effektiven Performance des Menschenrechtsrats abhängig gemacht, worauf die Schweiz nur sehr begrenzt Einfluss nehmen kann.

92 Schweizer Nahostpolitik: Ambitioniert und kontrovers. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 35. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2008, vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>. Kritik von Israels Botschafter an der Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. Januar 2009.

93 Brühlhart, Wolfgang Amadeus. *Von der Idee zu einer diplomatischen Initiative der Schweiz in der UNO*. Referat. Luzern, 24. März 2005. http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/050329_referat_bruelhart.pdf.

SCHLUSS

Der Beitritt der Schweiz zur Uno war ein kleiner Schritt für die internationale Gemeinschaft, aber ein Quantensprung für die Schweiz. Aber komplett auf den Kopf gestellt hat die Uno-Mitgliedschaft auch aus helvetischer Perspektive die Rahmenbedingungen für die schweizerische Aussenpolitik nicht. In dieser Hinsicht haben sich weder die Hoffnungen der Befürworter noch die Befürchtungen der Gegner eines Beitritts vollständig bewahrheitet.

Nach acht Jahren Mitgliedschaft ist die Schweiz in den Vereinten Nationen gut positioniert: Sie ist mittendrin und nicht nur dabei. Eine definitive Bewertung des schweizerischen Engagements ist dennoch schwierig. Zum ei-

nen ist der unter-
suchte Zeitraum in
vielen Themenfel-
dern noch zu kurz,
um eine fundierte
Erfolgsbilanz vor-

«Der Beitritt der Schweiz zur
Uno war ein kleiner Schritt für die
internationale Gemeinschaft,
aber ein Quantensprung
für die Schweiz.»

zunehmen. Zum anderen sind die Aktivitäten der Eidgenossenschaft im Rahmen der Uno sehr vielfältig und es ist kaum möglich, allgemeingültige Schlüsse zu ziehen. Trotzdem sollen einige vorläufige Erkenntnisse festgehalten werden.

Die Politik der flexiblen transregionalen Kooperation scheint sich vorderhand zu bewähren. Sie stimmt mit der Gesamtausrichtung der Schweizer Aussenpolitik überein, die auch innerhalb Europas auf eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber der EU abzielt und die Wichtigkeit aussereuropäischer Partner betont.⁹⁴ Die Rolle als Vermittlerin zwischen den Machtblöcken entspricht der traditionellen helvetischen Selbstwahrnehmung. Die Schweiz bewegt sich lieber im Rahmen von flexiblen Koalitionen, als dass sie Gefangene eines Minimalkonsenses wird.⁹⁵ Zu diesem Zweck hat die Schweiz gute Kontakte zu anderen Uno-Mitgliedstaaten geknüpft und so ein weitgespanntes Netzwerk aufgebaut. Insgesamt deuten Ereignisse wie die Wahl von Joseph Deiss zum

94 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 4.

95 Maurer, *Europa als Teil der Uno*, S. 22f.

Präsidenten der Generalversammlung oder auch die Wiederwahl in den Menschenrechtsrat darauf hin, dass die Schweiz mit ihrer Politik innerhalb der Uno Anerkennung gefunden hat.

Eine Schwäche – gleichzeitig aber auch logische Konsequenz – der Schweizer Strategie liegt darin, dass häufig nur themenspezifische Ad-hoc-Koalitionen entstehen, in welchen die Mitglieder in eng umrissenen Politikfeldern ähnlich gelagerte Interessen verfolgen. Die Partnerschaften sind somit oft opportunitätsgetrieben und nicht Resultat eines strategischen Beziehungsaufbaus. So fällt auf, dass die Hauptpartner der Schweiz in der Uno nicht unbedingt kongruent sind mit aussereuropäischen Schlüsselstaaten wie Indien, China, Japan, Brasilien, Südafrika oder auch den USA, mit welchen die Schweiz gemäss dem Aussenpolitischen Bericht 2009 die Beziehungen prioritär intensivieren will.⁹⁶

Die Alternative zur von der Schweiz gewählten Strategie wäre eine stärkere Ausrichtung auf die EU. Für den Uno-Kontext lautet die Frage, mit welchem Kurs die Schweiz ihre Interessen und Prioritäten effektiver umsetzen kann, und zwar sowohl bei der Lancierung von Initiativen als auch beim Entscheidungsfindungsprozess und bei der Umsetzung. Dabei gilt es abzuwägen zwischen dem grösseren Handlungsspielraum, welchen die aktuelle Strategie bietet, und dem potentiell grösseren Einfluss auf Entscheidungen, welchen eine stärkere Solidarisierung mit den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen würde. Letztlich ist dies jedoch weniger eine Frage der Uno-Politik als eine Entscheidung, die in Abhängigkeit von der schweizerischen Europapolitik getroffen werden muss.

Was die Hauptpfeiler des Uno-Engagements betrifft, so ist die Schweiz – mit Einschränkungen – gut positioniert. Ihre finanziellen Beiträge sind hoch, was ein Hauptgrund für den im Verhältnis zu Grösse und Einwohnerzahl überproportionalen Einfluss im Rahmen der Uno sein dürfte. Zentral ist jedoch, hier den Trend bei der Kostenentwicklung im Auge zu behalten. Einerseits dürfen die Kosten nicht überbordend, andererseits gilt es auch, eine Abnahme der schweizerischen Beteiligung am internationalen *burden sharing* zu vermeiden, da dies negative Rückwirkungen auf den Einfluss der Schweiz haben könnte.⁹⁷ Bekannt

96 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 4 und S. 73–85.

97 *Aussenpolitischer Bericht*, S. 224.

sind die Defizite bei den personellen Beiträgen an das *Uno-Peacekeeping*, ein Thema, das allenfalls bei einer Kandidatur der Schweiz für den Uno-Sicherheitsrat an Aktualität gewänne. Im Grossen und Ganzen ihrer Quote entsprechend ist die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern im Uno-System, wobei die Schweiz naturgemäss ein Interesse gerade an einem Ausbau der Vertretung in hochrangigen Positionen hat.

Die in Kapitel 3 einleitend kurz skizzierten Aktivitäten der Schweiz sind derart vielfältig, dass eine adäquate Beurteilung wohl nur im Einzelfall und auf der Grundlage vertiefter Studien möglich wäre – ein durchaus lohnenswertes Forschungsfeld. Angesichts der enormen thematischen Breite drängt sich die Frage auf, ob dies ein Hinweis auf eine zu starke Verzettelung ist und eine klarere Prioritätensetzung und eine stärkere Bündelung der finanziellen und personellen Ressourcen notwendig wären. Diese Frage kann hier nicht abschliessend beantwortet werden, doch gilt es, darauf ein spezielles Augenmerk zu richten. Wichtig ist, dass das Engagement der Schweiz in der Uno nicht nur opportunitätsgetrieben, sondern vor allem auch interessengeleitet sein sollte.

Die zwei näher untersuchten Tätigkeitsfelder der Schweiz innerhalb der Uno, nämlich die Reform des Sicherheitsrats und die Gründung und Etablierung des Menschenrechtsrats, stellen der Strategie der flexiblen transregionalen Kooperation ebenfalls ein positives Zeugnis aus. Sie belegen, dass die Schweiz mit dieser Methode Initiativen anstossen und beachtliche Ergebnisse erzielen kann. Sie zeigen allerdings auch die Grenzen eines solchen Ansatzes auf, hängt doch der Erfolg eines lancierten Projekts von einer Vielzahl anderer Faktoren als von den Intentionen der Schweiz ab. Akzentuiert wird dies durch den Umstand, dass der Einfluss der Schweiz gegen Ende eines Entscheidungsprozesses eher abnimmt, da sie nur begrenzt auf Beschlüsse innerhalb von Machtblöcken und festen Gruppen einwirken kann.

Das Thema, das innenpolitisch in nächster Zeit für den grössten Diskussionsstoff sorgen wird, ist die mögliche Kandidatur für den Sicherheitsrat. Diese Frage und das damit verbundene öffentliche Interesse sollten zum Anlass genommen werden, das vielfältige Engagement der Schweiz seit ihrem Beitritt zur Uno prominenter zu kommunizieren. Denn der Erfolg der Schweizer Uno-Politik hängt nicht nur von Prestigeprojekten wie der Einsitznahme in den Sicherheitsrat oder

der Gründung des Menschenrechtsrats ab, sondern vielmehr vom hartnäckigen Vorantreiben unzähliger Aktivitäten innerhalb der Uno, die häufig wenig Medienecho auslösen und daher – zu Unrecht – nicht die öffentliche Aufmerksamkeit erhalten, die sie verdient hätten.