

Die Schweiz im Sicherheitsrat : Chancen und Risiken aus Sicht der Friedensförderung

Autor(en): **Orišek, Daniel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **189 (2023)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1046419>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Schweiz im Sicherheitsrat – Chancen und Risiken aus Sicht der Friedensförderung

Kurz nach Ende des Zweiten Weltkriegs auf dem europäischen Kontinent wurde am 26. Juni 1945 in San Francisco die UNO gegründet. Die Schweiz übernimmt nun erstmals als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat Mitverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.

Daniel Orišek

Den Horror und die Verluste der Weltkriege noch omnipräsent sollte die neue Organisation United Nations Organization (UNO) dazu beitragen, künftige Kriege zu vermeiden. Dabei drückten die Siegermächte der Organisation von Anfang an ihren Stempel auf, was sich vor allem im permanenten Sicherheitsratssitz und ihrem Vetorecht niederschlug.

Die UNO zählt heute 193 Mitgliedsstaaten sowie zwei Beobachter und umfasst somit fast alle Länder der Welt¹. Ihr Hauptsitz ist in New York mit weiteren Sitzen in Genf, Nairobi und Wien. Das UNO-Sekretariat zählt rund 37 000 Mitarbeitende. Rund 125 000 Militär- und Polizeigehörige sowie zivile Mitarbeitende sind weltweit in Friedensmissionen eingesetzt. Das reguläre Budget der UNO betrug 2022 rund 3,12 Milliarden US-Dollar; das Gesamtbudget für Friedensmissionen lag im gleichen Zeitraum bei rund 6,38 Milliarden US-Dollar².

Der Sicherheitsrat ist eines der Hauptorgane der UNO und trägt laut der UNO-Charta die «Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit». Er setzt sich zusammen aus den fünf ständigen Mitgliedern, auch Permanent Five oder P5 genannt, USA, Russland, China, Frankreich, Vereinigtes Königreich sowie zehn für eine Amtszeit von jeweils zwei Jahren gewählten Mitgliedern, auch Elected Ten oder E10 genannt. 2023 gehören Albanien, Brasilien, Ecuador, Gabun, Ghana, Japan, Malta, Mosambik, die Schweiz und die Vereinigten Arabischen Emirate zu den E10. Albanien, Brasilien, Gabun, Ghana und die Vereinigten Arabischen Emirate werden den Sicherheitsrat auf Ende des Jahres verlassen und mit neu zu wählenden Mitgliedern aus den fünf regionalen Gruppierungen ersetzt.

Der Sicherheitsrat kann nur mit 9 von 15 Stimmen Resolutionen verabschieden, wobei keiner der P5 sein Veto einlegen darf. Damit zeigt sich auch schon eine erste Herausforderung, denn dieser Mechanismus führt letztlich dazu, dass keine Friedensmissionen mandatiert werden können, welche den Interessen eines der P5 direkt zuwiderlaufen. Jüngste Beispiele sind Syrien und die Ukraine, wo vor allem Russland regen Gebrauch von seinem Vetorecht gemacht hat. Einmal verabschiedet, entfalten Resolutionen nämlich verbindlichen Charakter und dienen somit als Rechtsgrundlage zum Beispiel für Friedensmissionen oder Sanktionen. Neben Resolutionen kann der Sicherheitsrat zudem Präsidialerklärungen oder Presseerklärungen erlassen, welche zwar auf Konsens basieren, aber keinen verbindlichen Charakter haben.

Schweizer Engagement in der UNO

Es dauerte fast 60 Jahre, bis sich das Schweizer Stimmvolk 2002 für einen Beitritt zur UNO aussprach. Bei einem früheren Anlauf im Jahr 1986 waren noch klare 75 Prozent der Stimmbevölkerung gegen einen Beitritt zur UNO, und auch 1994 lehnten die Schweizerinnen und Schweizer die Idee einer Entsendung von bewaffneten Schweizer Blauhelmen in Friedensoperationen der UNO mit 57 Prozent deutlich ab.

Heute beteiligt sich die Schweiz mit rund 670 Millionen Franken, zusammengesetzt aus jährlichen Pflichtbeiträgen und freiwilligen Beiträgen, am UNO-Budget und hat rund 70 Angehörige der Armee, der Polizei und zivile Mitarbeitende in UNO-Friedensoperationen im Einsatz³.

Der Weg bis zum Einsatz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat nahm einige Zeit in Anspruch. Mit der Abstimmung im National-

und Ständerat im März 2022 wurde die letzte innenpolitische Hürde genommen und die Schweiz wurde am 9. Juni 2022 zusammen mit Ecuador, Japan, Malta und Mosambik von der UNO-Generalversammlung für die Jahre 2023 und 2024 in den Sicherheitsrat gewählt.

UNO-mandatierte Friedensmissionen

Aktuell mandatiert der UNO-Sicherheitsrat insgesamt 14 Friedensmissionen (englisch Peace Keeping Operations), 11 unter Führung der UNO, eine unter Führung der Afrikanischen Union⁴, eine unter Führung der EU⁵ und eine geführt durch die NATO⁶. Die Schweiz ist in insgesamt acht dieser Missionen mit militärischem Personal vertreten, alles unbewaffnete Militärbeobachter, Staboffiziere oder Experten. In der Kfor und in der Eufor Althea sind Schweizer Kontingentsangehörige mit einer persönlichen Waffe ausgerüstet.

Für eine Friedensmission braucht es auf politischer/strategischer Stufe ein Mandat (mittels Resolution) des UNO-Sicherheitsrates. Es mag der Eindruck entstehen, dass die P5 das alleinige Sagen haben. Stellt sich jedoch eine Mehrheit der E10 gegen eine Resolution, kann sie deren Verabschiedung verhindern. Der Sicherheitsrat ist ein höchst politisches Gremium und das Ringen um den kleinsten gemeinsamen Nenner beziehungsweise spezifische Formulierungen in den Resolutionstexten ist eine Herausforderung. Die Schweiz kann hier, dank ihrer Vermittlerrolle, den einen oder anderen Beitrag für eine bessere Zusammenarbeit leisten.

Ist eine Resolution des Sicherheitsrats verabschiedet, kommt dem Department of Peace Operations (DPO) im UNO-Sekretariat eine wichtige Rolle zu. Es stellt die Umsetzung der Aufträge des Mandats sicher und integriert bestmöglich die Interessen von UNO-, Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Ein zentraler Aspekt ist dabei die Zusammenarbeit mit Staaten, die Truppen und Ausrüstung

stellen und im Gegenzug dafür entschädigt werden. Eine weitere Herausforderung liegt darin, dass die Finanzmittel für eine Mission nicht bei den Planern von DPO, sondern im Fünften Ausschuss der UNO-Generalversammlung (englisch: Fifth Committee), welches eine andere Sichtweise auf Ressourcen hat, entschieden werden.

Erst wenn Mandat, Missionsplanung, Budget und Ressourcen vorliegen, kann eine Friedensmission ihre Arbeit aufnehmen respektive diese weitergeführt werden.

Die Rolle des VBS während der Zeit im Sicherheitsrat

Die Federführung des Schweizer Einsitzes liegt beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Für die Arbeit vor Ort ist die Ständige Vertretung der Schweiz bei der UNO in New York verantwortlich. Diese erhält ihre konsolidierten Instruktionen zum Abstimmungsverhalten oder zu Positionsbezügen aus Bern. Es gilt zu unterstreichen, dass die Schweiz als Ratsmitglied keine UNO-Friedensmissionen direkt führt und nur auf der Mandatsebene, also politisch/strategisch, eine Stimme hat.

Dem VBS kommt bei sicherheitspolitischen Fragestellungen eine beratende Rolle zu, welche es mit Personal in Bern und auf der Ständigen Vertretung in New York wahrnimmt. In Bern koordiniert ein Kernteam innerhalb des Armeestabs die Unterstützungsleistungen. Es geht darum, neben einer militärischen Einschätzung zu Mandaten von Friedensmissionen, das EDA in transversalen Themengebieten wie zum Beispiel Kriegsvölkerrecht, «Frauen, Frieden, Sicherheit» (SCR 1325), «Sicherheit und Klima» sowie bei Fragen zu Waffen- und Munitionsmanagement zu unterstützen. Das Kernteam arbeitet dabei eng mit weiteren Experten aus dem Generalsekretariat VBS und weiteren Organisationseinheiten zusammen. In New York wurde das Militärberaterteam leicht verstärkt, um durchhaltend zu bleiben.

Herausforderungen bei der Mandatsbeurteilung

Die grösste Herausforderung bei der Mandatsbeurteilung liegt darin, dass es sich um keine exakte Wissenschaft handelt und dass man sich nicht in taktischen Details verliert.

Es gibt auch keinen «Behelf für die Beurteilung von UNO-Mandaten», sodass die Schweiz beziehungsweise das VBS hier Neuland betritt. Während einer verwaltungsübergreifenden Testphase im Herbst 2022, in der die Schweiz Zugang zu allen Dokumenten und Sitzungen des Sicherheitsrates hatte – allerdings ohne Stimm- und Rede-recht –, konnten inter- und intradepartmentale Arbeitsabläufe getestet werden und sich die betroffenen Dienststellen bestmöglich auf die Zeit im Rat vorbereiten.

Bei der Beurteilung geht man grob umrissen von den im Mandat beschriebenen Aufgaben (Mandate Components) aus und beurteilt, wie diese im Idealfall vor Ort umgesetzt würden. Weiter betrachtet man, welchen Zweck die UNO-Mission vor Ort effektiv erfüllt. Somit kann im Mandatstext beispielsweise die Aufgabe «Ceasefire Monitoring» aufgeführt sein, was in der Maximalvariante bedeuten würde, dass jegliche Verletzungen des Waffenstillstandsabkommens unparteilich rapportiert und korrigiert würden. Der Zweck der Mission liegt hingegen darin, die Konfliktparteien auseinanderzuhalten und einen erneuten Ausbruch von Gewalt zu verhindern. Je nach



politischem Konsens im Sicherheitsrat, welcher sich auf Prioritäten bei den Aufgaben und die Ressourcen auswirkt, liegt das «Machbare» oft unter der Maximalvariante. Letztlich wird das «Machbare» von Faktoren wie Kraft (verfügbare Ressourcen), Raum (abzudeckendes Gelände), Zeit (ständig versus punktuell) und Information (Verfügbarkeit und Qualität von Informationen) sowie Kooperationsbereitschaft des Gastlandes, Willen zu einer politischen Lösung der Konfliktparteien etc. bestimmt.

Klassische Friedensoperationen fokussieren auf die Trennung der Konfliktparteien und Überwachung von Abkommen wie etwa auf dem Golan (Undof), Südlibanon (Unifil) oder Zypern (Unficyp), während komplexe Friedensoperationen einen multidimensionalen Charakter haben. Beispiele sind hier jüngere Mandate auf dem afrikanischen Kontinent wie zum Beispiel Mali (Minusma), die Demokratische Republik Kongo (Monusco), die Zentralafrikanische Republik (Minusca) oder der Südsudan (Unmiss). In diesen Missionen müssen zivile, polizeiliche und militärische Komponenten Seite an Seite zusammenarbeiten, um Stabilität und Sicherheit als Grundlage für eine politische Friedenslösung sowie eine nachhaltige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.

Der Schutz der Zivilbevölkerung ist eine der vom Bundesrat definierten Prioritäten⁷ der Schweiz im Sicherheitsrat. Doch wie kann der Auftrag «Schutz der Zivilbevölkerung» umgesetzt werden und wo wird der Massstab angelegt? Bedeutet dies, dass jeder Zivilist jederzeit und überall in einer Konfliktregion geschützt werden muss? Die Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung liegt grundsätzlich immer bei der Regierung des Gastlandes, in dem die Mission tätig ist. In einem gescheiterten Staat, der wenig oder keine Autorität auf seinem Staatsgebiet hat, erstreckt sich das theoretische Spektrum für den «Schutz der Zivilbevölkerung» von «kein Schutz» bis hin zu «vollständigen Schutz». Nimmt man die Zentralafrikanische Republik als Beispiel, ein Land 15-mal so gross wie die Schweiz, und berücksichtigt, dass die Minusca zurzeit rund 14 000 Soldaten und Polizisten umfasst, wird schnell klar, dass die UNO-Mission niemals einen «vollständigen Schutz» sicherstellen kann. Hingegen ist es möglich, in Zusammenarbeit mit den Kommunen, staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, Schwerpunkte zu definieren und ein Frühwarnsystem aufzu-

bauen. Somit kann man auch mit knappen Mitteln zeitlich und räumlich begrenzt eine präventive Wirkung erzielen, was bei einer geschickten Auswahl der Standorte und Zeitpunkte potenzielle Täter fernhält.

Reicht ein solcher Ansatz? Die Gegenfrage lautet: Was wäre die Alternative? Nichts tun und die Zivilbevölkerung der Willkür der Konfliktparteien oder anderen destabilisierend wirkenden bewaffneten Gruppierungen überlassen? Mit Blick auf eine nachhaltige Friedenssicherung wäre dies keine gute Idee. An so einem Beispiel wird klar, dass die Wirkung, Kosten und Risiken einer Mission nicht primär an der Maximalvariante gemäss Mandat zu messen sind, sondern an der Nullvariante «nichts tun». Die Summe derartiger Überlegungen über alle Mandatskomponenten hinweg führt zu einer Gesamteinschätzung, ob das Mandat weitergeführt, beendet oder angepasst werden soll. Letztendlich fliesst die militärische Einschätzung dann, zusammen mit Überlegungen von weiteren Stellen, in eine «Haltung Schweiz» ein, welche dann in konkrete Instruktionen für das Verhandlungs- und Stimmverhalten in New York führt. Darauf basierend wird die Schweizer Missionschefin in New York dann jeweils «Ja», «Nein» oder «Enthalten» stimmen und diesen Entscheid auch begründen können.

Keine Auswirkungen auf nationale Sicherheitspolitik

Gemäss Brigadier Markus Mäder, Chef Internationale Beziehungen Verteidigung im Armeestab, «bringt die Schweizer Armee relevante militärische Fachexpertise zugunsten einer interessengerechten Schweizer Positionierung im Sicherheitsrat ein und gewinnt gleichzeitig wertvolle Einblicke in die strategischen Überlegungen der UNO und ihrer Mitgliederstaaten bezüglich Geopolitik, Konflikten, Friedensmissionen und weiteren Aspekten der internationalen Sicherheit».

Letztlich dürfte auch die Schweiz – einzelne Erfolge (jüngstes Beispiel ist die Crossborder-Resolution in Syrien, welche humanitäre Hilfe für Millionen von Menschen ermöglicht) ausgenommen – die Weltpolitik nicht grundlegend verändern können. Der Einsitz im UNO-Sicherheitsrat selbst dürfte keine unmittelbaren Auswirkungen auf die nationale Sicherheitspolitik oder die Sicherheitsinstrumente in der Schweiz haben.

Inwieweit die Schweiz als neutraler Staat zwischen anderen Mitgliedern des Sicherheitsrats zu vermitteln vermag, wichtige Themen aufs Parkett bringen kann und dabei Mehrheiten schmieden kann, wird mit Interesse beobachtet. Die Schweiz wird mit Sicherheit wertvolle Erfahrungen sammeln und ihre Rolle als Teil dieses Gremiums finden. Gleichzeitig wird sie durch den Druck anderer Ratsmitglieder diplomatisch gefordert sein. Im Speziellen, wenn es um Positionen geht, die sie nicht vertreten will oder sollte. In dieses Dilemma gehört auch die Erwartung, dass alle Ratsmitglieder jederzeit gewillt und bereit sein müssen, ihren Anteil an ein entscheidungsfähiges Gremium und an umsetzbare, letztlich dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit förderliche Entscheide zu leisten.

Die enge Zusammenarbeit mit den Ansprechpartnern im EDA dürfte zu einem besseren gegenseitigen Verständnis führen und die Zusammenarbeit in weiteren Aufgabenfeldern vertiefen.

Die Weiterentwicklung der Schweizer Friedensförderung, die sich auch in Zukunft entlang der Aussagen aus dem Bericht «Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung»⁸ orientiert, wird von diesen Erfahrungen ebenfalls profitieren. ■

Der Autor vertritt hier seine persönliche Meinung.

- 1 Der Vatikan und Palästina haben Beobachterstatus. Insgesamt zählt man weitere elf Staaten, Nationen, Länder oder Territorien auf der Welt, bei denen die Staatseigenschaft umstritten ist oder die sich in freier Assoziierung zu anderen Staaten befinden und daher selbst nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind.
- 2 <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>
- 3 Quelle: Swiss Peace Supporter 4/22; ohne Angehörige Kfor und Eufor Althea.
- 4 African Transition Mission in Somalia (Atmis), S/RES/2628 (2022)
- 5 Eufor (Althea), S/RES/2658 (2022)
- 6 UN-Mission im Kosovo (Unmik) als Basis für die Kfor, S/RES/1244 (1999).
- 7 UNO-Sicherheitsrat: Bundesrat verabschiedet Schweizer Prioritäten - www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90167.html
- 8 Bericht an Bundesrätin Viola Amherd, Chefin VBS vom 09. November 2020.



Daniel Orieseck

Dr. phil.
Milizoberst i Gst
Armeestab – Internationale
Beziehungen Verteidigung
Stellvertretender Chef Regionale
Militärische Kooperation
3003 Bern