

Sicherheitsratskandidat

Die FRIEDENSZEITUNG-Serie zur Sicherheitsratskandidatur – Teil 3

Wird die Schweiz in zwei Jahren erstmals Mitglied des UNO-Sicherheitsrates? Bundesrätin Micheline Calmy-Rey hat seinerzeit eine Kandidatur des Landes eingeleitet, um für die Jahre 2023/24 einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat zu erlangen. Welche Rolle spielt und welche Aufgaben hat der Sicherheitsrat, welche Bedeutung hat eine Mitgliedschaft und welche Chancen ergibt eine solche für die Schweizer Friedenspolitik? Wir gingen in diesem Jahr in einer Serie diesen Fragen nach.

Im ersten Teil in der März-Ausgabe lieferten wir Grundlagen zum wichtigsten Friedens- und Sicherheitsgremium der Welt von Markus Heiniger. In der Juni-Nummer brachten wir eine Übersicht über die aktuelle Lage der UNO, über ihre eklatanten Schwierigkeiten, aber auch über ihre anhaltende Bedeutung für den Weltfrieden.

Für diese Ausgabe haben wir ein Interview mit Pascale Baeriswyl, der neuen UNO-Botschafterin der Schweiz in New York, über die Schwerpunkte der Schweizer Politik am East River sowie über die Schweizer Kandidatur für den Sicherheitsrat geführt.

Einen kritischen Schwerpunkt zum 75-jährigen Bestehen der UNO hat die deutsche entwicklungspolitische Zeitschrift *iz3w* in ihrer Ausgabe vom Mai/Juni 2020 publiziert. Das Heft ist über www.iz3w.org erhältlich.

UNO am Ende? – 75 Jahre unverneinte Nationen

Außerdem ▶ Brief aus Teheran
▶ Rückkehr nach Belgrad
▶ Corona in der Welt

Mai/Juni 2020
Ausgabe □ 378
Einzelheft: € 6,-
Abo € 36,-





iz3w ▶ Informationszentrum 3. welt

Am 26. Juni 2020 hat Pascale Baeriswyl ihre Arbeit als neue Botschafterin der Schweizer UNO-Vertretung in New York aufgenommen. Wir führten mit ihr ein schriftliches Interview zu ihren Zielen bei der UNO sowie zu den Aussichten der Schweizer Kandidatur für den Sicherheitsrat.

FRIEDENSZEITUNG: *Frau Baeriswyl, Sie hätten bereits in diesem Frühling die Leitung der Ständigen Mission der Schweiz bei den Vereinten Nationen in New York übernehmen sollen. Die Corona-Pandemie hat Ihren Antritt etwas verzögert, Mitte Juni sind Sie zwar nach New York geflogen, mussten sich aber erst einer zweiwöchigen Quarantäne unterziehen. Wie hat sich Ihr Antritt unter den Pandemiebedingungen entwickelt?*

Pascale Baeriswyl: Die Pandemie hat New York menschlich und sozial mit Zehntausenden von Toten, Obdachlosen und Arbeitslosen sowie dem Verlust eines grossen Teils des kulturellen und wirtschaftlichen Lebens hart getroffen. Sie prägt seit März unseren privaten und beruflichen Alltag. Meine Priorität ist es deshalb, einerseits Gesundheit und Sicherheit der Mitarbeitenden zu schützen und andererseits die Kontinuität unserer Arbeit zu gewährleisten. Seit Juli sind wir zurück in den Büros und wechseln uns in zwei Teams mit Büropräsenz und Home Office ab. Maskentragpflicht gilt in New York überall, draussen und drinnen, und Tests sind relativ einfach zugänglich. Bisher hatten wir zum Glück keinen Krankheitsfall. Und über die Monate konnten wir dank Disziplin, Resilienz und Kreativität der Menschen auch an Lebensqualität zurückgewinnen.

Das UNO-Hauptquartier in New York ist inzwischen – wohl als eine der wenigen Organisationen weltweit – unter strikten Hygienemassnahmen wieder offen. Ebenso konnten wir sehr schöne Teamanlässe im Freien durchführen, auch kleine Einladungen zu Hause oder auf den Terrassen der Restaurants sind wieder möglich. Wie lange, wissen wir nicht. Die Krise ist eine schwere Prüfung, politisch und persönlich. Sie för-

dert aber auch die Solidarität und die Konzentration auf das Wesentliche.

Sie haben sich in ihrer bisherigen Tätigkeit beim Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten, so zuletzt als Staatssekretärin und Politische Direktorin, neben der Europapolitik auch intensiv mit Menschenrechtsfragen und Friedensförderung beschäftigt. Welche Ziele stehen bei Ihrer neuen Aufgabe in New York im Vordergrund?

Pascale Baeriswyl: Die UNO-Charta umfasst drei Säulen: Entwicklung, Menschenrechte sowie Frieden und Sicherheit. Im «Entwicklungsbereich» steht der Umgang mit den noch kaum absehbaren wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie im Vordergrund, damit wir die Entwicklungsziele der Agenda 2030 erreichen und gegen den Klimawandel vorgehen können. Im «Menschenrechts-



ur: «A Plus for Peace»

bereich» hat der Bundesrat die Stärkung der Frauenrechte und der Meinungsäusserungsfreiheit sowie den Einsatz gegen die Todesstrafe als Prioritäten für die laufende 75. UNO-Session definiert. Und im «Bereich Frieden und Sicherheit» setzen wir uns für ein umfassendes Friedensverständnis ein, das auch die vorgenannten Entwicklungs- und Menschenrechtselemente einschliesst. Dafür nehmen wir ab Januar 2021 Einsitz in der UNO-Kommission für Friedenskonsolidierung.

Denn nicht umsonst haben wir fünf «Plus» der Schweiz für eine Sicherheitsratskandidatur definiert: Wir möchten ein «Plus» für Menschlichkeit, Nachhaltigkeit, Multilateralismus, Innovation und für den Frieden sein. Um das sein zu können, setzen wir uns seit vielen Jahren für Reformen und gute Arbeitsmethoden der UNO, ihrer Organe und Agenturen ein, damit die Vereinten Nationen – wie es die Charta vorsieht – im

Dienst der Weltbevölkerung stehen und vor Ort effizient Hilfe leisten können. Seit Beginn der Pandemie ist ihr das an vielen Orten gelungen.

Die Schweiz hat sich bisher in der UNO stark in Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle engagiert, so etwa bei den Kleinwaffen (Markierung und Rückverfolgung von Waffen) oder beim Waffenhandelsabkommen ATT (Waffenregister). In der von Ihnen koordinierten «Aussenpolitischen Strategie 2020–2022» des Bundes, die Ende Januar publiziert wurde, wird betont, dass «die Minimierung von Nuklearwaffenrisiken, nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung, die Wahrung des Verbots von Chemie- und Biowaffen sowie die Universalisierung von Personenminen und Streumunition prioritär» seien.

Der Bundesrat hat sich aber gewei-

gert, den von der UNO-Vollversammlung Anfang Juni 2017 beschlossenen Atomwaffenverbotsvertrag zu unterzeichnen, ebenso ist keine grosse Aktivität zur Non-Proliferation zu erkennen. Bedarf es nicht eines grösseren Engagements der bündnisfreien Schweiz angesichts der sich zuspitzenden Situation bei der Atomwaffenrüstung (Aufkündigung zentraler Atomwaffenkontrollabkommen durch die USA und Russland, neue Aufrüstungsprojekte dieser Atomwaffenmächte sowie Chinas, Stagnation der Non-Proliferation bei Iran und Nordkorea u.a.)?

Pascale Baeriswyl: Die Schweiz setzt sich seit vielen Jahrzehnten konsequent und mit mehreren Instrumenten für Abrüstung und Non-Proliferation ein. Wichtiger Eckpfeiler dieses Engagements ist der Atomwaffensperrvertrag (NPT), der unbedingt gestärkt werden muss. An der nächsten Überprüfungs-konferenz, die auf 2021 verschoben werden musste, wird die Schweiz mit einer überregionalen Gruppe von 16 Staaten – der sogenannten Stockholmer Initiative – konkrete Vorschläge vorlegen, damit die Konferenz überzeugende Resultate erzielen kann.

An den Verhandlungen zum Kernwaffenverbotsvertrag (TPNW) nahm die Schweiz im Jahr 2017 aktiv teil, sie befürwortete aber stets einen Ansatz, der die Atommächte miteinbezogen hätte. Nach Verabschiedung des Vertrags beschloss der Bundesrat 2018, zunächst abzuklären, ob sich der TPNW positiv oder negativ auf die internationale Abrüstungsarchitektur auswirkt. Nach einem Parlamentsentscheid beschloss er im April 2019, diese Beurteilung zu beschleunigen. Die vorgenannte 10. Überprüfungs-konferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) wird wichtige Elemente für diese Beurteilung liefern. Unabhängig von der Haltung zur TPNW-Frage setzt sich die Schweiz für eine nuklearwaffenfreie Welt ein. Ein Beispiel dafür ist unser Engagement im Bereich der Verifikation der nuklearen Abrüstung, ein anderes unsere Koordination der Dealting-Group, eine Gruppe von sechs Staaten, die sich für die Verringerung der Einsatzbereitschaft von Nuklearwaffen einsetzt.

Im gleichen aussenpolitischen Strategiebericht werden die Risiken des Cyber-



UNO-Botschafterin Pascale Baeriswyl auf der Roosevelt-Insel vis-à-vis der UNO in New York (im Hintergrund das UNO-Gebäude).

Fortsetzung Seite 10

Fortsetzung von Seite 9

raums, der autonomen Waffensysteme sowie der neuen ballistischen Lenk Waffen angesprochen. Wie sieht es hier mit Rüstungskontrollbemühungen der UNO und einem Schweizer Engagement aus?

Pascale Baeriswyl: Die Schweiz beteiligt sich an den beiden aktuellen UNO-Prozessen zur Cybersicherheit und leitet einen davon. Ihr Ziel ist ein freier, sicherer und offener Cyberraum, der für friedliche Zwecke genutzt wird und auf klaren Regeln und gegenseitigem Vertrauen basiert. Unser Land vertritt den Grundsatz, dass das Völkerrecht auch im Cyberraum gilt. Im Bereich der autonomen Waffensysteme hat die UNO-Konvention über bestimmte konventionelle Waffen mit Sitz in Genf kürzlich ein wichtiges Mandat (Lethal Autonomous Weapon Systems LAWS) verabschiedet. Dieses bezieht sich auf die Entwicklung eines normativen Rahmens für diese Waffen bis Ende 2021. Und bezüglich ballistischer Lenk Waffen präsidiert die Schweiz derzeit den Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen und bemüht sich um dessen Universalisierung und die Umsetzung der im Kodex enthaltenen vertrauensbildenden Massnahmen durch dessen Unterzeichnerstaaten.

Sie sind bereits seit längerem mit der Vorbereitung einer Kandidatur der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat beschäftigt, diese kommt nun in die 'heisse Phase'. Über die Bewerbung der Schweiz für einen Einsitz im Sicherheitsrat im Rahmen der regionalen Gruppe Westeuropa für die Jahre 2023/24 wird im Sommer 2022 entschieden, am 11. September hat der Bundesrat einen entsprechenden Bericht ans Parlament verabschiedet (siehe Kasten), eine Informationskampagne des EDA für die Kandidatur unter dem Slogan «A Plus for Peace» ist angelaufen. Ebenfalls bildet sich zurzeit eine unabhängige Arbeitsgruppe aus menschenrechtlich, aussen- und friedenspolitisch engagierten NGOs, darunter auch der Friedensrat, die die Sicherheitsratskandidatur des Bundes konstruktiv, aber auch kritisch begleiten und die Bedeutung multilateraler Politik in der Bevölkerung vertiefen möchte. Sehen Sie hier eine Zusammenarbeit oder regelmässige Konsultationen?

Pascale Baeriswyl: Was den Einbezug des Parlaments anbelangt, hat der Bundesrat Mitte September einen Bericht mit Vorschlägen publiziert, der momentan in den aussenpolitischen Kommissionen diskutiert wird. Und der Dialog mit der Zivilgesellschaft ist eine grosse Chance, da sie einerseits über grosse Expertise verfügt und andererseits helfen kann, das Verständnis in der Bevölkerung zu stärken. Ich habe den Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren in allen bisherigen Funktionen stets als gewinnbringend erlebt und freue mich darauf, dies auch für die Kandidatur zu tun.

Warum kandidiert die Schweiz eigentlich für einen nichtständigen Sitz, sie macht ja eine kontinuierliche Arbeit in der UNO? Welcher Zusatzaufwand bedeutet das für die Schweizer Diplomatie? Reisen in diesen zwei Jahren vermehrt Bundesratsmitglieder nach New York und nehmen an den Sitzungen des Sicherheitsrates teil? Wie lange wird die Schweiz den Vorsitz innehaben, wer wird das personell sein? Gibt es in dieser Zeit eine spezielle Medienarbeit, in New York und auch in Bern?

Pascale Baeriswyl: Die Förderung von Frieden und Sicherheit ist ein aussenpolitisches Verfassungsziel und entspricht der langjährigen Tradition unseres Landes, die im internationalen Genf besonders sichtbar wird. Ein Einsitz stärkt deshalb unsere Glaubwürdigkeit und auch Genf. Im Jahr 2022 wird die Schweiz seit 20 Jahren Mitglied der UNO sein. Wir waren bislang in allen Organen vertreten – momentan bin ich beispielsweise Vizepräsidentin des Wirtschafts- und Sozialrats –, ein Einsitz im Sicherheitsrat ist deshalb ein logischer Schritt, der bereits bei der Abstimmung zum UNO-Beitritt angekündigt wurde. Länder unserer Grösse, auch neutrale, kandidieren durchschnittlich alle 20 Jahre. Das EDA schätzt den zusätzlichen Personalbedarf während der Mandatsdauer auf 25 Stellen, rund die Hälfte davon in New York, die anderen in Bern und in den Aussenvertretungen. Den Vorsitz übt man während der zwei Jahre ein oder zwei Mal während eines Monats aus.

Die Sicherheitsratskandidatur läuft unter dem Motto «A plus for peace». Wir hoffen, dass damit mehr gemeint ist als die traditionelle Vermittlerrolle der Schweiz auf Anfrage von Staaten oder

die Promotion für den Genfer Verhandlungsort. Müsste man die bestehende Friedensförderungsarbeit des EDA sowie die Konfliktüberwindungsprogramme in der internationalen Zusammenarbeit nicht stark ausbauen zu einer departementsübergreifenden, langfristig ausgerichteten Friedenspolitik? Im aktuellen aussenpolitischen Bericht 2020–2023 steht ja auch das Ziel, dass die Schweiz bis 2023 «zu den weltweit führenden Ländern in der Friedensförderung» gehören soll. Wie soll dies erreicht werden?

Pascale Baeriswyl: Mit der einmaligen Kombination eines Gaststaates für Friedensgespräche, Dienstleistungen im Rahmen von Schutzmandaten und aktiver Friedensförderung ist die Schweiz bereits heute ein wichtiges «Plus für den Frieden». Nehmen Sie das Beispiel des Gaststaates: In den letzten Wochen wurden in Genf sowohl ein Gefangenenaustausch für den Jemen als auch ein Waffenstillstandsübereinkommen für Libyen verhandelt. Die Rolle des Verhandlungsortes ist dabei zentraler, als man es auf den ersten Blick denkt, denn es gilt, im Vorfeld viele knifflige Fragen – von Visa für nichtstaatliche Akteure bis zur Sicherheit – zu regeln, die für den Verlauf der Gespräche eine wichtige Rolle spielen.

Was die Schutzmandate anbelangt, so handelt es sich dabei zwar um eine uralte Schweizer Tradition aus dem 19. Jahrhundert. Die modernen Mandate sind aber umfassender und komplexer und spielen deshalb auch häufig eine konfliktpräventive Rolle, denken Sie an die vielen Eskalationsrisiken zwischen dem Iran und den USA. Und was Mediation und Friedensförderung anbelangt, so war die Schweiz in jüngerer Vergangenheit in 17 Friedensprozessen aktiv und hat Waffenstillstandsabkommen in sechs Ländern unterstützt, so



zum Beispiel letztes Jahr auch das Friedensabkommen in Moçambique.

Mit einem Einsatz im Sicherheitsrat können wir diese Expertise an zentraler Stelle einbringen und Einfluss und Glaubwürdigkeit – auch bei den Weltmächten – stärken. Uns selber hilft es, das Engagement kohärenter zu gestalten, zum Beispiel zwischen humanitärer Hilfe, internationaler Kooperation und Mediation, aber auch zwischen der Arbeit der Aussenvertretungen und in der UNO. 75 Prozent der Länder, in denen der Sicherheitsrat aktiv ist, sind beispielsweise auch Schwerpunktländer der Schweizer Entwicklungsarbeit.

Ein zentrales Manko in der gegenwärtigen fragilen Weltlage ist die sinkende Unterstützung für die universalen Menschenrechte – man denke an China (Hongkong, Xinjiang) oder die USA (Rassendiskriminierung). Hätte man für die Sicherheitsratskandidatur nicht auch «Frieden und Menschenrechte» als Slogan nehmen können, um deren Bedeutung für die Schweiz zu signalisieren?

Pascale Baeriswyl: Unser «Ein Plus für die Menschlichkeit» veranschaulicht das Engagement für das humanitäre Völkerrecht, die humanitäre Hilfe und die Menschenrechte. Die Förderung der Menschenrechte ist zugleich Verfassungsziel und Priorität der aussenpolitischen Strategie 2020–2023. Betrachtet man Menschenrechte allerdings wirklich ganzheitlich, so sind sie automatisch Teil jedes Friedensförderungsengagements.

In den Zeiten der wirtschaftlichen Globalisierung ist eine auf Frieden und Ausgleich ausgerichtete kooperative Sicherheitspolitik eine Grundaufgabe. Dabei könnte sich die Schweiz neben der zivilen Friedensförderung der UNO durchaus auch in den sicherheitspolitischen Aufgaben stärker engagieren. Die Friedensoperationen der UNO, ein Kerngeschäft des Sicherheitsrates, sind immer komplexer und aufwendiger geworden, und Beiträge eines neutralen Landes wie der Schweiz mit spezialisierten Fachpersonen wären der UNO willkommen, ebenfalls ein deutlicheres finanzielles Engagement. Wie engagiert sich das Land im Hinblick auf eine aktive Sicherheitsratsmitgliedschaft?

Pascale Baeriswyl: Die Schweiz stellt internationalen Organisationen jährlich

rund 200 zivile Expertinnen und Experten zur Förderung von Frieden und Menschenrechten zur Verfügung. Angehörige der Armee sind in 18 Staaten in Friedensmissionen im Einsatz. Eine Stärkung der Auslandseinsätze der Armee wurde im Parlament häufig diskutiert und auch schon befürwortet. Allerdings stossen wir mit unseren Möglichkeiten im Rahmen einer Milizarmee eines neutralen Staates in den häufig riskanten Konfliktkontexten von UNO-Missionen auch schnell an Grenzen. Deshalb hilft die Armee mit äusserst wertvoller Spezialexpertise, wie beispielsweise im Bereich der Minenräumung.

Können Sie uns etwas skizzieren, was man als Kleinstaat und nichtständiges Sicherheitsratsmitglied während diesen zwei Jahren überhaupt realistischweise erreichen kann? Braucht es eine engere Zusammenarbeit mit anderen Kleinstaat oder interessierten Ländern? Wird diese gesucht oder sind das eher längerfristige Kooperationen?

Pascale Baeriswyl: Der Einsatz im UNO-Sicherheitsrat ist zunächst ein Beitrag an die sogenannten globalen öffentlichen Güter, oder einfacher ausgedrückt: Ein Dienst an der Weltgemeinschaft, der auch unsere eigene Sicherheit stärkt. In sehr harter Arbeit werden die rund 45 Traktanden in über 800 Sitzungen im Jahr bearbeitet. Mitglieder wie wir sorgen dafür, dass mehr in die Prävention investiert wird, Friedensoperationen geeignete Mandate erhalten, auch Menschenrechte oder Genderfragen in die Mandate einfließen oder genügend Ressourcen bereitstehen. Was ich damit sagen will: Ein grosser Teil der Arbeit ist – wie in allen Organen – unspektakulär.

Daneben kann ein gewähltes Mitglied, wenn es gut mit anderen zusammenarbeitet, Akzente setzen, wie beispielsweise damals Luxembourg, das einen wesentlichen Beitrag für die humanitären Zugänge in Syrien geleistet hat, oder Schweden, das wichtige Weichen für den Gefangenenaustausch im Jemen stellte, oder Kuwait, das den Schutz der medizinischen Einrichtungen im Konflikt stärkte.

Seit vielen Jahren koordiniert die Schweiz auch eine Ländergruppe mit 25 gleichgesinnten Staaten (die Accountability, Coherence and Transparency Group ACT), die sich für dringend benötigte Verbesserungen der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates einsetzt. Da-

bei erzielt sie immer wieder Fortschritte, beispielsweise bezüglich der Transparenz der Arbeit des Rates. Im Rat selber könnte sie dies – mithilfe der langjährigen Partner – noch effizienter tun.

Die Lähmung des Sicherheitsrats in vielen Konflikten (am deutlichsten im syrischen Bürgerkrieg) ist endemisch, er hat zwar im März auf die Corona-Pandemie mit dem Aufruf für einen internationalen Waffenstillstand während der Krise gut reagiert, der auch teilweise befolgt wurde, doch brauchte der Rat Monate, um überhaupt eine Resolution zu Covid-19 zu fassen. Dabei hätte es frühzeitig eine Resolution gebraucht, die auf die Bewältigung der längerfristigen Folgen der anhaltenden Corona-Pandemie des wichtigsten UNO-Organs ausgerichtet gewesen wäre. Vom Versagen bei der humanitären Hilfe im Syrienkrieg wollen wir hier gar nicht reden. Die Schweiz hat zwar früher Vorstösse zu einer UNO-Reform unternommen, die jedoch von Russland und anderen torpediert worden sind. Gibt es im Hinblick auf die Sicherheitsratskandidatur Überlegungen für neue Reformvorstösse?

Pascale Baeriswyl: Ja. An Reformvorstössen wurde stets weitergearbeitet. Neben den oben genannten, kleinen Erfolgen ist es der oben genannten ACT beispielsweise im Jahr 2015 gelungen, erstmals ein transparentes Auswahlverfahren für den UNO-Generalsekretär zu erwirken. Und was die Verhinderung von Resolutionen zu den schlimmsten Verbrechen gegen die Menschlichkeit anbelangt, so wurde ein Code of Conduct (Verhaltensindex) entwickelt, in dem sich die Staaten verpflichten, nicht gegen eine Resolution, die Genozid verhindern kann, zu stimmen. Über 120 Staaten haben diesen Code of Conduct inzwischen unterzeichnet, darunter zwei Vetomächte. An diesen Projekten werden wir weiterarbeiten. Im und ausserhalb des Sicherheitsrates.

Frau Baeriswyl, wir danken Ihnen herzlich für dieses Interview und wünschen Ihnen eine erfolgreiche Arbeit am East River.

Mit Pascale Baeriswyl korrespondierte **Peter Weishaupt**.