

**22.9010**

Ausserordentliche Session

Session extraordinaire

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.03.22 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.03.22

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.22

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Ich eröffne die ausserordentliche Session, welche mit Schreiben vom 8. Dezember 2021 von über 50 Mitgliedern der SVP-Fraktion gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes zur Behandlung gleichlautender Vorstösse in beiden Räten verlangt wurde. Der Nationalrat hat die ausserordentliche Session am 10. März 2022 durchgeführt. Wir behandeln in diesem Rahmen die Motion Chiesa 21.4376, "Keine Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat". Das Wort in Vertretung des Motionärs hat Herr Salzmann.

Salzmann Werner (V, BE): Dass wir heute über die Kandidatur der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat debattieren, bedeutet, dass wir auch über die zukünftige Rolle der Schweiz auf dem internationalen Parkett debattieren. Es ist auch eine Debatte über die Glaubwürdigkeit unserer Neutralitätspolitik. Doch bevor wir zum Inhaltlichen kommen, sollten wir uns mit dem formellen Entscheid der Schweiz, einen Beitritt zum UNO-Sicherheitsrat anzustreben, auseinandersetzen.

Es stimmt zwar, dass die Aussenpolitischen Kommissionen beider Räte vor der Einreichung der Kandidatur im Jahr 2011 konsultiert wurden. Das Volk wurde jedoch nie in den Prozess mit einbezogen. Es ist anzunehmen, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung bis vor Kurzem nicht einmal über dieses Verfahren Bescheid wusste und nur wenige darüber informiert sind, was es konkret bedeutet, Mitglied des UNO-Sicherheitsrates zu sein. Diese Situation ist nach unserem direkt-demokratischen Verständnis unbefriedigend; dies umso mehr, als eine Beteiligung der Schweiz an den Entscheidungen des UNO-Sicherheitsrates grosse Auswirkungen auf ihre Aussenpolitik, deren Wahrnehmung und auf die Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralitätspolitik hätte.

Im Grunde bedeutet ein Sitz im Sicherheitsrat, dass man die Verantwortung für die Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens übernimmt. Einerseits müsste die Schweiz wiederholt zu Sanktionen Stellung nehmen, die verschiedene Länder betreffen, zu denen sie besondere Beziehungen unterhält. Unser Land würde sich in schwierige Situationen bringen, wenn es über Sanktionen gegen Länder abstimmen würde, deren Interessen es gegenüber anderen Staaten vertritt. Darüber hinaus müssen diese Entscheidungen über Sanktionen und Massnahmen, die der Bundesrat in seiner Botschaft von 1981 über den Beitritt der Schweiz zur UNO selbst als unvereinbar mit der Neutralität bezeichnet hat, innerhalb weniger Stunden getroffen werden. Dies verunmöglicht jegliche Konsultation des Parlamentes, ja sogar der Aussenpolitischen Kommissionen.

Andererseits, und das ist ein noch gravierenderes Problem, muss die Schweiz möglicherweise über kontroverse internationale Militärinterventionen entscheiden. Hier geht es nicht um Friedenssicherung, wie mit dem Kfor-Mandat, oder um Minenräumungsmissionen, sondern eben um umstrittene Militäroperationen, wie die Interventionen im Irak und in Libyen. Manchmal sind die Grenzen zwischen Wahrheit und Schauspielerei fließend. Man erinnere sich an den amerikanischen Aussenminister Colin Powell, der am 5. Februar 2003 dem UNO-Sicherheitsrat glaubhaft machen wollte, dass der Irak über Massenvernichtungswaffen verfüge. Sechs Wochen später folgte der Krieg gegen den Irak. Ich frage mich: Was hätte die Schweiz an dieser Sitzung des UNO-Sicherheitsrates gesagt?

Angesichts dieser Feststellungen müssen wir uns folgende Fragen stellen: Was kann die Schweiz mit einem Sitz im UNO-Sicherheitsrat dem Rest der Welt bringen, und welchen Nutzen wird dieser Sitz für die Schweizer Bevölkerung haben? Leider stelle ich fest, dass ich keine dieser beiden Fragen mit überzeugenden positiven Argumenten beantworten kann.

Erstens haben die Schweizerbürgerinnen und -bürger bei einem weiteren Rückzug unseres Landes aus der tatsächlichen politischen Neutralität nichts zu gewinnen. Man müsste fairerweise gar von einer Taktik zur Verstümmelung der Schweizer Neutralitätspolitik sprechen. Wir dürfen doch nicht bei jedem auf den ersten Blick



offensichtlichen Konflikt Partei beziehen. Dies ist eine der Lehren, die man aus den aktuellen Ereignissen und aus den letzten zwei Jahrhunderten Schweizer Geschichte ziehen sollte. Zweitens wird die Schweiz mit einem Sitz im UNO-Sicherheitsrat dem Frieden und der Welt nicht mehr bringen als heute, ganz im Gegenteil. Dank einer glaubwürdigen und konsequenten Neutralitätspolitik konnte sich die Schweiz als Land des Dialogs, der Vermittlung und der Versöhnung etablieren. Glauben Sie heute, dass Russland die Schweiz noch um gute Dienste im Ukraine-Russland-Krieg ersuchen wird? Wohl kaum!

AB 2022 S 139 / BO 2022 E 139

Mit Überzeugung fordere ich Sie auf, gegen die Kandidatur der Schweiz für den Sicherheitsrat Stellung zu beziehen. Tauschen wir nicht eine gesicherte Rolle im Dienste des Friedens gegen den hypothetischen Nutzen eines Platzes in einem Rat ein, der wegen des Vetorechts der Grossmächte und der Realpolitik der Länder wenig Platz für die Friedensförderung hat und ihr wenig Platz gibt. Entscheiden wir uns für die Vernunft, und setzen wir uns mit den traditionellen, bewährten schweizerischen Instrumenten weiterhin für eine bessere Welt ein! Ich danke Ihnen dafür.

Minder Thomas (V, SH): Bei jedem Konflikt heisst es seitens des Bundesrates, die Schweiz sei bereit, ihre guten Dienste, ihre Vermittlerrolle und sich als Ort der Begegnung zu offerieren, so auch im Fall des Russland-Ukraine-Konflikts. Seit Jahrzehnten ist gerade die sichere, neutrale Schweiz, im Zentrum von Europa und zwischen den Grossmächten China, Russland und USA gelegen, der ideale Ort, um streitende Parteien zu vereinen. Nicht umsonst wurde bei uns "Genève internationale" ins Leben gerufen, das von uns auch finanziell grosszügig unterstützt wird.

Der Russland-Ukraine-Konflikt zeigt exemplarisch, dass es zwischen Staaten leider immer wieder zu Unstimmigkeiten oder gar zu militärischen Manövern und Interventionen kommt. Streiten zwei Länder, so braucht es immer einen Dritten. Für diese Vermittlerrolle ist die Schweiz geradezu prädestiniert. Die Schweiz hat in der Weltgemeinschaft eine ganz entscheidende Vermittlerrolle. Ich verzichte an dieser Stelle darauf, einige der ganz grossen, wichtigen Treffen von Staatschefs, welche in der Schweiz stattgefunden haben, aufzuzählen.

Ist die Schweiz einmal im UNO-Sicherheitsrat, so kann sie diese Vermittleraufgaben nicht mehr glaubwürdig ausführen. Man kann nicht Partei sein, was man im UNO-Sicherheitsrat ist, und gleichzeitig vermitteln. Ich behaupte sogar, dass die Schweiz dadurch ihr in der Weltgemeinschaft breit verankertes Image als Vermittlerin beschädigt. In einem gewissen Sinne ist die Schweiz als neutrales Land die Friedensrichterin der Welt. Weil auf diesem Planeten leider dauernd und immer wieder gestritten wird, kommt einem Land wie der Schweiz, welches sich als Friedensrichter zwischen die Mächte stellt, eine immer grössere Bedeutung zu. Nur, man kann nicht gleichzeitig Friedensrichter und Partei sein. Das geht nicht.

Diese Bedeutung geht bekanntlich mit den Schutzmandatmandaten, zum Beispiel für die USA im Iran, für Russland in Georgien, für den Iran in Ägypten, in Saudi-Arabien oder in Kanada, noch viel weiter. Die Weltgemeinschaft und bestimmte Staaten haben immer wieder das Bedürfnis nach einem Schutzmandat. Die Schweiz ist da sehr gefragt. Diese Schutzmandatmandate gehen weit ins 19. Jahrhundert zurück und demonstrieren die Wichtigkeit und die Position der Schweiz. Mit einem Beitritt zum UNO-Sicherheitsrat macht die Schweiz dieses seit vielen Jahrzehnten erarbeitete Image der guten, ruhigen, neutralen Vermittlerin zunichte. Wie soll die Schweiz als Mitglied des UNO-Sicherheitsrates zum Beispiel bei einem erneut anschwellenden Konflikt zwischen den USA und dem Iran die USA noch vertreten? Dieser Streit, das wissen Sie, ist noch nicht bereinigt. Das ginge nicht mehr, und das könnte gerade beim Eintreffen einer weiteren Eskalation von grosser Bedeutung sein. Käme dieser Streit und das Dossier "Iran" erneut in den UNO-Sicherheitsrat, so müsste die Schweiz in den Ausstand treten, denn die Schweiz vertritt bekanntlich die US-Interessen im Iran.

Wozu soll man in einem Gremium sitzen, wenn man kaum etwas bewegen kann oder sich vielleicht dauernd der Stimme enthalten muss? Welche Position die Schweiz in einem Konflikt auch vertritt, sie wird ihr als neutralem Land eh um die Ohren fliegen und sie früher oder später einholen. Und weil ein solcher Beschluss durch das Vetorecht der ständigen fünf Mitglieder nicht bindend ist, verkommt das Gremium UNO-Sicherheitsrat gerade bei Beschlüssen im Falle des Konflikts Russland-Ukraine zur Farce. Wozu soll man in diesem Gremium mittun, wenn ein Beschluss eh nicht durchsetzbar ist wie in einem Fall betreffend die USA oder Russland oder die Ukraine? An einer demokratischen Abstimmung teilnehmen, welche durch das Veto einer Grossmacht zu Makulatur erklärt wird, ist an Absurdität nicht zu überbieten.

Die Schweiz macht ihr Image der guten Vermittlerin, der Friedensrichterin und der Inhaberin von Schutzmandatmandaten mit dem Einsitz im UNO-Sicherheitsrat geradezu kaputt. Die Schweiz ist viel effektiver und glaubwürdiger, wenn sie von aussen kommentiert und verhandelt. Sich nicht in Konflikte einzumischen, ist eine weltweit gesuchte Unique Selling Proposition. Sitzt die Schweiz einmal im UNO-Sicherheitsrat, so ist ihre



Rolle als Vermittlerin nicht nur während dieser zwei Jahre, sondern, wie ich es angedeutet habe, auch noch viele Jahre später dahin, vielleicht eben gerade bei solchen Grossmächten wie den USA, Russland und China. Die Rolle als Vermittlerin interessiert dann niemanden mehr, weil man sich auch Jahre später noch an die Positionen der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat erinnern kann. Dies gilt gerade jetzt, da es um einen bewaffneten Konflikt geht. Russland hat die Schweiz bekanntlich ebenfalls auf die Negativliste gesetzt, weil wir uns den EU-Sanktionen angeschlossen haben. Wie soll die Schweiz nun das Schutzmachtmandat gegenüber Georgien weiter glaubwürdig ausführen?

Der Einsitz im UNO-Sicherheitsrat beeinflusst die Neutralitätspolitik der Schweiz stark. Das ist kein Nebenschauplatz. Die Neutralitätsfrage steht im Zentrum dieses Vorstosses. Mich stört, dass sich unser Land in der Neutralitätspolitik nicht nachhaltig positioniert hat. Auch das Volk wackelt bekanntlich bei diesem Thema. Anno 1986 ist das Volk der UNO gerade wegen der Neutralität nicht beigetreten. Gerade einmal 16 Jahre später hat es den Beitritt gutgeheissen. Und der Bundesrat wackelt beim Thema Neutralität ebenfalls, hat er sich doch am 25. Februar entschieden, die UNO-Sanktionen gegen Russland nicht anzunehmen, um sich diesen gerade einmal vier Tage später anzuschliessen.

Was mich zudem gewaltig stört, ist die Tatsache – mein Vorredner hat es bereits erwähnt –, dass dieser Entscheid nicht vor das Volk gelangt. Warum soll und darf das Volk nicht über ein derart wichtiges Dossier, über einen derart wichtigen Entscheid befinden, und das in einer Demokratie? Halten wir doch gerade die demokratische Fahne, auch in UNO-Gremien, oft hoch und verpassen keinen Moment, um gegenüber dem Ausland darauf hinzuweisen, worüber wir in der Schweiz doch so alles abstimmen dürfen.

Vonseiten des Bundesrates heisst es, man habe bereits bei der UNO-Abstimmung darüber debattiert. Ich finde diese Aussage wenig überzeugend, nicht nur auf der Zeitachse, sondern auch inhaltlich. Das Thema UNO-Sicherheitsrat war bei der Ur-UNO-Abstimmung kein grosses Thema, zumindest nicht beim Volk. Das Volk haben damals andere Dinge dazu bewogen, dieser Organisation beizutreten.

Man kann es nicht genügend unterstreichen, und das ist mein Fazit: Neutralitätspolitisch und staatspolitisch ist der Beitritt der Schweiz zum UNO-Sicherheitsrat ein Fauxpas der gröberen Sorte.

Aus all diesen Überlegungen heraus unterstütze ich die Motion Chiesa.

Vara Céline (G, NE): Je vois la candidature de la Suisse pour un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU comme une opportunité qui s'inscrit dans notre désormais très longue tradition du multilatéralisme. Le mandat que la Suisse aura au sein de ce conseil est conforme à l'engagement et aux bons offices de la Suisse en matière de politique de paix. Nous pouvons apporter notre longue expérience et notre crédibilité en matière de promotion de la paix au bénéfice de la communauté internationale. Avec sa candidature, la Suisse veut non seulement rappeler son travail en matière de politique de paix, mais aussi son engagement en faveur du droit international humanitaire, des droits de l'homme et, bien évidemment, ses efforts pour mettre en oeuvre l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Contrairement à ce que l'on a pu entendre ces derniers jours de la part des opposantes et opposants à ladite candidature, la Suisse pourra continuer à exercer pleinement sa neutralité au Conseil de sécurité.

En effet, le Conseil de sécurité n'est pas partie aux conflits au sens du droit de la neutralité. Son mandat consiste à

AB 2022 S 140 / BO 2022 E 140

maintenir la paix et la sécurité dans le monde. Au vu de la récente escalade armée en Ukraine, qui nous occupe depuis plus deux semaines, cet objectif primordial – maintenir la paix et la sécurité dans le monde – devrait résonner encore plus fortement à nos oreilles. Dans ce contexte de polarisation, la neutralité est un avantage et non un obstacle. La Suisse peut jouer un rôle de bâtisseur de ponts. D'ailleurs, par le passé, d'autres Etats neutres et non-alignés, comme l'Autriche, la Suède ou l'Irlande, ont été à plusieurs reprises membres du Conseil de sécurité.

J'aimerais rappeler que les membres non permanents jouent souvent un rôle déterminant dans les décisions importantes, par exemple lorsque le Conseil de sécurité a autorisé, en 2019, le déploiement d'une mission de l'ONU pour surveiller le cessez-le-feu autour de la ville portuaire de Hodeïda au Yémen ou lorsqu'il a approuvé, en 2021 et à l'initiative de la Norvège et du Niger, une résolution pour promouvoir la protection de l'éducation dans les conflits.

Le Conseil de sécurité est l'organe le plus important au niveau mondial dans le domaine de la promotion de la paix et de la sécurité internationales. Malgré une forte polarisation, le Conseil de sécurité adopte entre 50 et 70 résolutions par an. Il s'agit notamment des missions politiques et de maintien de la paix des Nations Unies, grâce auxquelles plus de 100 000 casques bleus et experts civils sont déployés sur les cinq continents.



Je crois qu'il est grand temps de rappeler que l'ONU a été créée après la seconde guerre mondiale pour "maintenir la paix et la sécurité internationales". Cet objectif, qui correspond à la Constitution fédérale suisse, n'a pas été atteint à ce jour. Selon l'ONU, le nombre de pays en conflit est d'ailleurs à son plus haut niveau depuis 30 ans.

C'est pourquoi je vous invite à soutenir la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU en rejetant la motion de notre collègue Chiesa. Pour atteindre l'objectif de paix et de sécurité, les organisations multilatérales comme l'ONU sont actuellement plus importantes que jamais.

Müller Damian (RL, LU): Um es gleich vorwegzunehmen: Ich sage zum jetzigen Zeitpunkt klar und in voller Überzeugung Ja dazu, dass sich die Schweiz für eine zweijährige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bewerben soll. In diesem Sinn lehne ich die Motion Chiesa ab, die den Bundesrat beauftragen will, auf eine Kandidatur zu verzichten, eine Kandidatur, welche bereits seit Anfang der 2010er-Jahre läuft. Ich bitte Sie, es mir dann gleichzutun.

Unsere Landesregierung ist nach einer vertieften Reflexion zum Schluss gekommen, dass die Sanktionen der westlichen, demokratischen Staatengemeinschaft gegen Russland zu unterstützen seien. Russland ist vor 19 Tagen in widerwärtiger Art und Weise in sein Nachbarland Ukraine eingefallen und führt seit dem 24. Februar einen verabscheuungswürdigen Aggressionskrieg gegen sein Bruderland. Es wäre unverständlich, wenn der Bundesrat nun seine Meinung ändern und das Gesuch zurückziehen würde.

Aber es sind nicht die Bedenken, sich vor der Weltgemeinschaft zu blamieren, also diese negativ konnotierte Argumentation, die mich dazu bringen, an der Kandidatur festzuhalten. Ich bin nämlich überzeugt, dass der UNO-Sicherheitsrat eine echte Chance für unser Land ist. Denn eine Wahl in dieses höchste Gremium der Vereinten Nationen ist auch eine Anerkennung der Arbeit, die die Schweiz in der UNO bisher geleistet hat, und damit eine Anerkennung der Werte, die wir in diese Organisation eingebracht haben. Es ist auch die Wertschätzung der Welt gegenüber der Leistung, die die Schweiz für unseren Planeten erbracht hat. Natürlich ist die Wahl in den Sicherheitsrat auch mit Erwartungen an unser Land verbunden. Gelingt es uns, diese Erwartungen zu erfüllen, hat dies langfristig positive Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Schweiz als verantwortungsbewusstes Mitglied der internationalen Völkergemeinschaft.

Was sind die Erwartungen, die an unser Land gestellt werden? Es ist in erster Linie die Erwartung, dass wir das, was wir bisher getan haben, während zwei Jahren auch im Sicherheitsrat tun und damit einen Mehrwert für dieses wichtige Gremium schaffen werden. Konkret sind unsere Erfahrung und Kapazität als Vermittlerin gefragt. Gerade in dieser Hinsicht hat die Schweiz einen hervorragenden Ruf in der Staatengemeinschaft und eine ausserordentlich lange Tradition darin, Kompromisse zu schmieden und Brücken zu bauen. Die Schweiz ist also in der ausgezeichneten Lage, im wichtigsten friedenspolitischen Gremium der Vereinten Nationen die Entscheidungsfindung mittels Dialog zu fördern. Mit "Vermittlerin" meine ich nicht bloss das Zur-Verfügung-Stellen einer Lokalität, wo sich Vertreter zerstrittener Länder zu diskreten Gesprächen treffen können, ich meine auch nicht die traditionellen guten Dienste wie etwa die Übernahme diplomatischer Leistungen zur Aufrechterhaltung minimaler zwischenstaatlicher Kontakte, wie etwa zwischen dem Iran und den USA; nein, ich meine eine aktive Vermittlungstätigkeit in Krisenfällen, also das Angebot der guten Dienste dort, wo zentrale friedenspolitische Entscheide getroffen werden.

Es wird argumentiert, das wäre für uns als Mitglied des Sicherheitsrates künftig nicht mehr möglich. Das ist natürlich nicht der Fall, die Realität strafft Sie Lügen. Der Bundesrat hat in seiner Antwort zwei prominente Beispiele erwähnt, die eine andere Sprache sprechen: Es sind dies Schweden und Deutschland. Auch die wiederholte Mitgliedschaft anderer neutraler oder bündnisfreier Staaten wie etwa Österreich oder Irland belegt, dass wir die Glaubwürdigkeit der Neutralität durch die Mitgliedschaft nicht infrage stellen würden. Es ist also belegbar falsch, wenn behauptet wird, dass eine Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Vermittlerin beeinträchtigen würde.

Kollege Minder hat auch darauf aufmerksam gemacht, dass unsere Neutralität hier tangiert wäre. Unsere Neutralität, geschätzter Kollege, ist aber nicht in dem Mass gefährdet, wie Sie es ausführen. Die UNO ist ja in keinem Fall Kriegspartei, ihre Mission ist es, Frieden herzustellen, sich also zwischen die Kriegsparteien zu stellen. In einem Punkt gebe ich Herrn Chiesa hingegen recht: Es ist natürlich störend und bedarf mittelfristig der Anpassung, dass es im Sicherheitsrat zwei Kategorien von Mitgliedern gibt und dass die Mitglieder der einen Kategorie auch noch ein Vetorecht haben. Das aber zum Argument gegen eine zweijährige Mitgliedschaft zu machen, kann es nicht sein. Wir wollen ja definitiv nicht permanentes Mitglied sein.

Die APK, deren Präsident ich in den vergangenen zwei Jahren war, hat den UNO-Sicherheitsrat als Schwerpunktthema behandelt und regelmässig auf die Traktandenliste gesetzt. So führte unter anderem auch die Informationsreise der APK im letzten Herbst zum UNO-Hauptsitz nach New York. Im Rahmen dieser Rei-



se konnten wir zahlreiche Gespräche über den Sicherheitsrat und seine Arbeitsweise führen. Keines dieser Gespräche – sei es mit diplomatischen Vertreterinnen und Vertretern von aktuellen oder ehemaligen Sicherheitsrats-Mitgliedstaaten, sei es mit den politischen Vertreterinnen und Vertretern, sei es mit Expertinnen und Experten von Thinktanks – hat bei uns auch nur den geringsten Zweifel an der Chance für unser Land als Mitglied des Gremiums aufkommen lassen, im Gegenteil: Wir sahen uns alle darin bestärkt, den Bundesrat und seine Kandidatur zu unterstützen.

Über die rechtlichen Aspekte muss ich an dieser Stelle nicht sprechen, nachdem die verschiedenen Berichte unserer Landesregierung diese umfassend dargelegt haben. Aber eine politische Überlegung will ich noch anführen: Gerade in unsicheren Zeiten wie den jetzigen, in Zeiten, in denen Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte unter verstärktem Druck stehen, ist es wichtig, Verantwortung zu übernehmen und sich dafür einzusetzen, dass dem Völkerrecht Nachachtung verschafft wird. Und welches Land ist dafür besser geeignet als unser Land mit seiner langen demokratischen Tradition?

Ich bitte Sie nochmals, diese Motion abzulehnen.

Z'graggen Heidi (M-E, UR): 2011 entscheidet der Bundesrat, nach Konsultation des Parlamentes, eine anspruchsvolle Bergtour zu unternehmen. Geplant und gestartet wird diese Tour bei guten, wunderbaren Wetterverhältnissen; auch die

AB 2022 S 141 / BO 2022 E 141

Wettervorhersagen könnten kaum besser sein. Wir sind unterwegs, nicht weit vom Gipfel, aber, wie aus dem Nichts, verdunkelt sich der Himmel, ein Sturm kommt auf. Jetzt ist eine Entscheidung des Bundesrates gefragt. 2011 fasste der Bundesrat den Beschluss, für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat zu kandidieren; seither hat er dies im Parlament mehrfach so bestätigt. In seinem Bericht zur Kandidatur der Schweiz für einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen führte er 2015 aus, was seine Beweggründe für die Kandidatur seien, und sagte, die Einsitznahme im obersten Gremium der UNO sei vollumfänglich mit dem schweizerischen Neutralitätsrecht und der schweizerischen Neutralitätspolitik vereinbar.

Die innenpolitische Debatte nimmt jetzt aber erneut und so richtig Fahrt auf. Die befürwortende Seite betont, in Einklang mit dem Bundesrat, die Chancen für die Schweiz sowie die Vereinbarkeit mit der Neutralität; die ablehnende Seite betont die Risiken und die Unvereinbarkeit mit der Neutralität. Beide sagen: Wir haben recht – jetzt erst recht!

Es geht im Kern um die schweizerische Neutralität. Darum stellt sich die Frage: Was ist Sinn und Zweck der Neutralität? Die schweizerische Neutralität hat in der Innen- und in der Aussenpolitik einen immensen staatspolitischen Stellenwert. Sie ist eine seit Jahrhunderten von Landammännern, Regierenden, Tagsatzungsgesandten, Bundesrätinnen und Bundesräten geprägte Politik. Die Neutralität ist getragen vom Willen des Volkes. 96 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer sehen gemäss der Studie "Sicherheit 2021" des Center for Security Studies der ETH in der Neutralität einen hohen Wert. Sie ist sogar mehr: Sie ist eine tiefe Empfindung im kollektiven Unbewussten der Schweizerinnen und Schweizer.

Das heisst für mich, dass wir auch in diesem Fall, wie überall im Handeln von Bundesrat und Parlament, einen Rückschluss aus dem Willen des Volkes ziehen müssen. Die Bundesverfassung setzt die Neutralität als gegeben voraus. Die Neutralitätspolitik ist kein starres Konstrukt, sie ist nicht ein für alle Mal in Stein gemeisselt. Sie muss auf Argumenten beruhen, die die Geschichte, das aktuelle Umfeld und das Empfinden der Menschen mit einbeziehen. Die schweizerische Neutralitätspolitik hat sich im Laufe der Zeit gewandelt. Sie hat sich durch Entscheide des Bundesrates der jeweiligen Weltlage angepasst, so in und nach den beiden Weltkriegen, im Kalten Krieg und nach dem Fall der Berliner Mauer. Der Bundesrat, der zuständig ist für die Aussenpolitik, hat seine konkrete Ausgestaltung der Neutralitätspolitik dargelegt, wie es Generationen vor ihm für ihre Zeit getan haben.

Neutralitätspolitik lässt sich den gewandelten Verhältnissen anpassen. In allen Fällen aber muss die Neutralität in der Substanz, im Kern, bewahrt und bejaht werden. Und was gebietet denn diese Neutralität – das Neutralitätsrecht natürlich als gegeben vorausgesetzt – im Kern? Im Kern heisst doch Neutralität, dass die Schweiz alles unternehmen muss, um in keine Spannungen, Konflikte und Kriege anderer Staaten hineingezogen zu werden. Die Schweiz hält bei politischen Spannungen zwischen Staaten die Unparteilichkeit gegenüber allen Seiten möglichst aufrecht und übt sich bei der Beurteilung, Kritik und Verurteilung der Aussen- und Innenpolitik anderer Staaten in aussenpolitischer Zurückhaltung.

Eine Ausnahme ist natürlich – und das betone ich ausdrücklich – die schwere und dauernde Verletzung klarer und allseits anerkannter völkerrechtlicher Prinzipien. Wenn sich die Schweiz aufgrund des für sie geltenden Neutralitätsrechts und des Völkerrechts klar gegen Krieg und Konflikte einsetzt, bleibt der positive Grundge-



halt – die Kernsubstanz – der Neutralität erhalten. Der Wert der schweizerischen Neutralitätspolitik liegt also auch ausdrücklich darin, sich gegen jede Kriegseröffnung und gegen Krieg zu stellen, sich von kriegserischen Konflikten als Mittel der Politik zu distanzieren und Frieden einzufordern.

Welchen Zielen dient dieser Kern der Neutralität? Das Ziel ist die Wahrung der höchstmöglichen inneren und äusseren Sicherheit und Stabilität, die Wahrung der höchstmöglichen Handlungsfreiheit, der Schutz des Volkes gegen existenzbedrohende Einflüsse, der innere Zusammenhalt und Frieden. Die schweizerische Neutralitätspolitik muss im Interesse der ganzen Staatenwelt als Instrument des Friedens gehandhabt und vom Ausland anerkannt werden. Und sie soll universal gegenüber allen Staaten gelten. Sie ist ein Beitrag zur internationalen Befriedung und Friedensordnung, die für die Schweiz existenziell sind. Neutralitätspolitik ist höchste Staatskunst. Sie muss immer wieder nach innen und nach aussen erläutert werden und muss diese Ziele zu erreichen suchen.

Passt jetzt ein Sitz im Sicherheitsrat zum Kern der Neutralität? Dient er zur Erreichung der genannten Ziele? Kann der Kern der Neutralität beim Einsitz in den Sicherheitsrat hochgehalten werden? Da gibt es grosse Vorbehalte. Zumindest könnte es für die Schweiz im Sicherheitsrat zu schwierigen Situationen kommen. Das negiert auch der Bundesrat nicht.

Wie ist jetzt aber die aktuelle Situation zu beurteilen? Selbst wenn der Sitz im UNO-Sicherheitsrat neutralitätsrechtlich und neutralitätspolitisch unbedenklich wäre, wie der Bundesrat ausführt, selbst wenn die Schweiz jetzt kurz vor dem Gipfel einer allfälligen Wahl steht und selbst wenn betont wird, dass die Schweiz nicht mehr zurückkönne, oder gerade dann, sind wir eben gehalten, die Frage nach der politischen Richtigkeit im aktuellen Umfeld zu stellen.

Erinnern wir uns an das Bild der Bergtour mit dem wie aus dem Nichts aufkommenden Unwetter. Jeder weiss, was in dieser Situation zu tun ist: innehalten, stehenbleiben, eine Neubeurteilung vornehmen. Was jetzt? Wir sind kurz vor dem Erreichen des Gipfels, und wir sind jetzt in einen gigantischen Sturm geraten. Der nicht für möglich gehaltene Angriffskrieg gegen einen souveränen Staat in Europa bedeutet das Ende einer Ära, die 1991 mit dem Ende des Kalten Kriegs begann. Dieses Ereignis könnte als Wendepunkt in der Weltgeschichte eingehen. Wir wissen nicht, wohin der Weg führt und was noch geschehen wird. Klar ist, dass es grosse Wirkung auf das Zusammenwirken der Staaten, gerade der Vetomächte im UNO-Sicherheitsrat, haben wird.

Wenn wir uns dieses historische Ereignis vergegenwärtigen, dann stellen wir fest, dass es zweifellos eine Zäsur darstellen wird. Jetzt sind die Fragen zu den Risiken einer schweizerischen Einsitznahme im UNO-Sicherheitsrat und zu den Vorbehalten dagegen verstärkt zu stellen. Es ist die Aufgabe der Stunde, dass der Bundesrat die politische Bewertung der Kandidatur für den Sicherheitsrat in diesem Lichte erneut vornimmt. Dabei muss der Bundesrat seine Leitlinien und seinen Kompass auf den Prüfstand stellen und dann zwischen Nutzen und Risiken in der aktuellen Lage abwägen.

Der Bundesrat wird sich zur Einsitznahme im Sicherheitsrat in der neuen Ausgangslage fragen müssen: Können wir den Kern der Neutralität bewahren? Können wir also den bestmöglichen Schutz und die Sicherheit des Landes und der Bevölkerung gewährleisten? Können wir unsere guten Dienste zur Friedenssicherung bestmöglich in den Dienst der Weltgemeinschaft stellen? Wir sehen, wie wichtig neutrale Vermittler wären. Das ist die Rolle der Schweiz. Von verschiedener Seite wird in der öffentlichen Diskussion in Europa gar vorgeschlagen, dass das schweizerische Modell mit Föderalismus und Autonomie von Gliedstaaten und mit seiner Neutralität eben ein Modell zur Lösung des Konfliktes in der Ukraine sein könnte.

Wie kann sich jetzt hier die Schweiz zum Nutzen des Friedens am besten frei und neutral einbringen? Wie wird der Bundesrat die Frage einbeziehen, ob wir die aussenpolitische Verlässlichkeit und die Reputation der Schweiz aufrechterhalten können, wenn wir jetzt umkehren? Es ist schwierig, umzukehren. Aber eine Umkehr könnte eben ein gutes Signal sein, ein Signal dafür, welchen Wert unsere Neutralität und die guten Dienste haben und wie wir diesen Nutzen der Schweiz in der aktuellen Situation und in späteren Situationen sehen.

Die vertiefte Auseinandersetzung des Bundesrates mit diesen und weiteren Fragen im neuen Umfeld, nach dieser Zäsur, ist zwingend. Alles andere wäre eine Vernachlässigung der Hauptaufgabe des Bundesrates, der Führung des Landes in der Aussen- und Innenpolitik, gerade im Sturm. Der Beschluss zu einem Beitritt zum Sicherheitsrat war und ist in der Kompetenz des Bundesrates. Heute die richtigen Schlüsse zu ziehen, ist in seiner Kompetenz. Es ist in der Verantwortung des Bundesrates. Der Bundesrat hat das Parlament mit

AB 2022 S 142 / BO 2022 E 142

Konsultationen oder über die beiden APK eng einbezogen und will dies auch weiterhin tun. Er will es auch in die Beschlussfassungen als Mitglied des Sicherheitsrates eng einbeziehen. Eng einbeziehen heisst auch eng umarmen. Zu viel Einbindung, zu viel Zuneigung und Umarmung, das hindert am freien Handeln und Debattieren. Die heutige Debatte zur vorliegenden Motion entbindet den Bundesrat nicht davon, seine verfassungsrechtli-



che Verantwortung zu tragen.

Die Motionsantworten und die Beschlüsse des Parlamentes bis anhin sind politische Äusserungen. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zur vorliegenden Motion die gleichen Argumente vorgebracht wie bei allen vorhergehenden Motionen. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der neuen Lage konnte er, als er die Stellungnahme verfasste, noch nicht machen. Das will ich ihm nachsehen, weil das Ereignis noch nicht eingetreten war. Kurz vor Erreichen des Gipfels ist jetzt aber vom Bundesrat dies zu erwarten: innehalten, bewerten, entscheiden, umkehren und sich für Friedensförderung durch Neutralität, Solidarität und Verantwortung einsetzen. Jawohl: Die Umkehr kurz vor dem Gipfel anzutreten, ist eine hohe Kunst. Manchmal ist das schwerer als weiterzugehen. Aber mit dem Nutzen der Umkehr vor Augen wird das ein gutes Signal und ein guter Weg sein. Es ist hohe Staatskunst, die ich hier im Interesse unseres Landes vom Bundesrat erwarte.

Sommaruga Carlo (S, GE): Permettez-moi de dire que je regrette que l'on doive, par l'artifice de la session extraordinaire, une fois encore débattre de la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU, alors que nous en avons déjà débattu à maintes reprises et que les arguments du Conseil fédéral et de la majorité du Parlement sont connus, archiconnus, et que rien ne permet de les remettre en cause, même la situation actuelle en Ukraine.

Mais puisque le débat a lieu, permettez-moi tout de même de faire part de quelques considérations. Les deux critiques majeures qui sont mises en avant pour combattre la participation de la Suisse au Conseil de sécurité, on l'a entendu, sont la prétendue violation de la neutralité et le fait que l'on ne pourrait plus aller de l'avant avec la politique des bons offices. La question des bons offices a été largement présentée par nos collègues Vara, Damian Müller et Z'graggen, qui ont montré qu'il n'y a pas d'incompatibilité à ce propos. Je ne vais donc pas m'étendre à nouveau là-dessus.

Toutefois, j'aimerais revenir sur la question de la neutralité. Tout d'abord, j'aimerais rappeler qu'il y a la neutralité militaire de la Suisse, qui s'inscrit dans des actes internationaux et dans notre Constitution. A côté de cela, cela a aussi été rappelé, il y a la neutralité politique. Contrairement à ce que pensent les nationalistes de notre pays, la neutralité telle que la neutralité politique n'est pas un concept figé. La neutralité politique est depuis toujours une notion qui évolue au gré de la situation politique interne et du contexte international. Surtout, elle ne peut empêcher la Suisse, par la voix du Conseil fédéral, et même du Parlement, de prendre position sur les événements du monde, comme l'a d'ailleurs souligné très justement le président de la Confédération la semaine passée devant le Conseil national. Cela ne serait d'ailleurs pas conforme à la Constitution fédérale, puisqu'au-delà de mentionner la neutralité notre Constitution stipule clairement, au chapitre de la politique extérieure, à l'article 54 alinéa 2, que la Confédération contribue "à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles."

En d'autres termes, la politique extérieure suisse – et donc la politique de neutralité – repose sur deux piliers: la défense de nos intérêts, mais aussi de nos valeurs.

Trop longtemps, le Conseil fédéral a limité la mise en oeuvre de la neutralité à la défense des intérêts économiques et financiers de notre pays, faisant fi de la dimension des valeurs. Ce fut encore le cas en 2014, après l'annexion de la Crimée par la Russie, lorsque la Suisse n'a pas adopté de sanctions, mais uniquement des mesures empêchant le contournement des sanctions de l'Union européenne, avec pour conséquence le doublement dans nos banques des flux financiers provenant de la Russie.

Aujourd'hui, le temps est venu d'inscrire la neutralité politique dans le cadre de la défense de nos valeurs; celles de la paix, de la démocratie, des droits humains et de la lutte contre la pauvreté. C'est exactement dans cette dimension de la neutralité que s'inscrivent tant la reprise des sanctions de l'Union européenne contre les dirigeants russes que la candidature – et la prochaine élection – de notre pays au Conseil de sécurité de l'ONU. On ne peut que se réjouir de ce passage de la neutralité des intérêts à la neutralité de la défense de nos valeurs.

La défense de nos valeurs, qui sont celles de la Charte des Nations Unies, notre longue histoire de recherche de consensus politique visant à dépasser les divergences et nos compétences diplomatiques sont des atouts majeurs pour la paix, pour le respect des droits humains dans le processus onusien et, particulièrement, pour les travaux du Conseil de sécurité.

De manière générale, ces atouts favorisent la coexistence pacifique entre peuples et la mise en oeuvre des points prévus par la Charte des Nations Unies. Espérons simplement que le chef du DFAE, le Conseil fédéral et notre Parlement soient à la hauteur de la responsabilité et des défis évidents que pose à notre pays ce siège au Conseil de sécurité.

Je vous invite, pour ces différents motifs, à rejeter la motion, dès lors qu'aucun autre motif fondé ne justifie le



retrait de notre candidature.

Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Es hat mich eigentlich überrascht, dass Kollegin Z'graggen vom Weg auf den Gipfel gesprochen hat. Meines Erachtens hat sie vielmehr den Weg in die Hölle skizziert. Dabei ist dieser Beitritt zum UNO-Sicherheitsrat weder das eine noch das andere. Vielmehr ist er ganz klar die logische Folge der Aussenpolitik unseres Landes in den letzten zwanzig Jahren.

Ich möchte auch festhalten, dass der UNO-Sicherheitsrat keine Kriegspartei ist. Der UNO-Sicherheitsrat besitzt die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Der UNO-Sicherheitsrat ist auch keine Konfliktpartei im Sinne des Neutralitätsrechts. Er setzt sich für Frieden ein, einzig und allein für Frieden. Und er ist die weltweite Mediationsinstitution schlechthin – nicht mehr und nicht weniger. Ich möchte auf diesem Weg nicht umkehren. Warum? Gerade in der jetzigen, von Krisen und Konflikten unbekannten Ausmasses geprägten Zeit kann unser Land seine Vermittlerrolle im UNO-Sicherheitsrat stärken. Wir bleiben dabei neutral – so, wie wir die Neutralität bewahrt haben, als wir im Jahr 2016, bereits zum zweiten Mal, den Vorsitz der OSZE innehatten; so, wie wir kein Nato-Mitglied, aber eben Nato-Partnerland sind, im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden notabene; so, wie die Schweiz jetzt auch die EU-Sanktionen übernommen hat.

Unsere Neutralität ist einer der wichtigsten Grundsätze unserer Aussenpolitik. Sie bedeutet, dass wir uns nicht an bewaffneten Konflikten zwischen anderen Staaten beteiligen. Das tun wir nicht. Unsere Neutralität ist im Grundsatz selbst gewählt, dauernd und bewaffnet. Daran ändert auch unsere Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat nichts.

Die Schweiz ist der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Menschenwürde verpflichtet. Unser neutrales Land wird weltweit als unabhängige und glaubwürdige Stimme wahrgenommen. Unsere guten Dienste können wir als Mitglied im UNO-Sicherheitsrat direkt anbieten und einbringen. Im engen Austausch mit den Grossmächten im Sicherheitsrat ist die Möglichkeit bedeutend grösser, etwas zu bewegen, als nur als UNO-Mitglied. Unerlässlich ist, dass der Bundesrat regelmässig die Kommissionen informiert und dass diese eng eingebunden werden.

Ich bestreite nicht, dass die Mitgliedschaft anspruchsvoll ist in einer Zeit, in der sich die weltpolitische Lage tagtäglich ändert, sich die Aktualitäten und Ereignisse überschlagen und die Herausforderungen ein bisher unbekanntes Mass angenommen haben. Auf diese Entwicklung muss zwingend reagiert werden. Der Bundesrat wird dringend gebeten, für die

AB 2022 S 143 / BO 2022 E 143

Zeit unseres Einsitzes, nämlich für die Jahre 2023 und 2024, eine Sonderbotschafterin, einen Sonderbotschafter zu ernennen. Dieser soll vom Gesamtbundesrat mandatiert sein. Ich bitte den Bundespräsidenten, dazu auch Stellung zu nehmen. Meine Bitte oder Forderung möchte ich aber nicht als Misstrauensvotum gegenüber dem Bundesrat und auch nicht als Misstrauensvotum gegenüber unserer Mission in New York verstanden wissen. Es geht hier einzig und allein um die Tatsache, dass aussergewöhnliche Situationen eben auch aussergewöhnliche Massnahmen erfordern.

Wir wissen es alle: Unser Einsitz im UNO-Sicherheitsrat wurde von langer Hand vorbereitet, während über zehn Jahren. Immer wieder gab es Versuche, die Kandidatur für einen Einsitz zu stoppen. Wenn man jetzt noch sagt, er sei demokratisch nicht legitimiert, dann muss ich sagen, dass ich damit schon ein bisschen Mühe habe. In den letzten zehn Jahren hätte man – bei all den Initiativen, die immer und immer wieder gestartet wurden – genügend Zeit gehabt, eine Initiative gegen den Einsitz im UNO-Sicherheitsrat zu lancieren. Ansonsten haben wir ja im Parlament immer wieder darüber debattiert. Stellen Sie sich jetzt einfach einmal vor, in unserem Rat sitzen ja sehr viele ehemalige Regierungsmitglieder, Sie würden ein Jahr lang Wahlkampf machen, und dann, kurz bevor Sie gewählt werden sollten, fänden Sie: Nein, die Situation ist jetzt ein bisschen schwierig, das möchte ich jetzt doch nicht; das Wetter – wie es Kollegin Z'graggen gesagt hat – ist nicht mehr ganz so schön, da ziehe ich meine Kandidatur doch lieber zurück und verkrieche mich in meinem Schneckenhaus. Unsere Glaubwürdigkeit wäre für immer und ewig verspielt. Da könnten wir dann noch lange versuchen, irgendwelche guten Dienste anzubieten – das wäre wirklich einfach vorbei.

Seit zwanzig Jahren sind wir nun UNO-Mitglied. Wir waren in dieser Zeit in allen wichtigen Gremien vertreten, sowohl im Wirtschafts- und Sozialrat als auch im Menschenrechtsrat. Wir hatten 2010/11 den Vorsitz der Generalversammlung inne. Unsere Positionen zu Frieden und Sicherheit waren nie ein Geheimnis und nie ein Problem.

Seit Jahrzehnten dürfen wir Wohlstand in einer freien Welt erleben. Meine Generation kennt nichts anderes. Das birgt die Gefahr, träge zu werden, uns nur noch auf uns zu konzentrieren, uns gegen aussen abzuschotten.



Der Krieg in der Ukraine hat uns wachgerüttelt. Er hat gezeigt, dass wir immer noch solidarisch sind mit Menschen in Not und auch bereit, unsere Verantwortung zu übernehmen. Dazu gehört auch, dass wir zur Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat dezidiert Ja sagen. Sein oberstes Ziel besteht darin, den Weltfrieden zu sichern. Dazu können, müssen und wollen wir einen Beitrag leisten.

Kuprecht Alex (V, SZ): Einmal mehr stellt sich die Frage, welche Rolle die Schweiz bei internationalen politischen Fragen spielen soll und welche Bedeutung und Gestaltungskraft sie in politischen Positionierungen erhält und erhalten will. Je nach persönlicher politischer Grundhaltung ist die politische Einordnung der Bedeutung des Staates Schweiz auf der internationalen Bühne unterschiedlich. Es gibt zum Teil eine Überschätzung unserer staatlichen Einflussmöglichkeiten. Der Wahrnehmungsprozess fällt konservativ, progressiv oder gar überheblich aus. Die bewährte Tugend der Bescheidenheit sollte meines Erachtens jedoch auch in Bezug auf die staatliche Positionierung im internationalen Umfeld immer als zentrale Richtschnur für die eigene Willensbildung dienen.

Die Rolle der Schweiz ist immer im Kontext der Neutralität zu verstehen. Zurückzustehen ist manchmal besser, als entscheidend mitzuwirken. Das heisst jedoch nicht, dass wir unseren international guten Ruf als Depositärstaat der Flüchtlingskonvention, als Sitz zahlreicher internationaler Organisationen in den Bereichen Wirtschaft und Kultur, aber auch mit Genf als Standort zahlreicher UNO-Bereiche, nicht verteidigen müssen. Wir müssen unser Licht nicht unter den Scheffel stellen. Das wird von der Schweiz als neutralem Staat auch nicht erwartet, im Gegenteil: Man achtet sehr genau darauf, wie sich die Schweiz verhält, wie sie sich als Land des erkämpften und gelebten Friedens sowie der Freiheit in grösstmöglicher Unabhängigkeit positioniert.

Sie nimmt aus politischer Sicht sehr oft die Rolle der Vermittlerin zwischen Staaten ein. Die Inanspruchnahme dieser guten Dienste auf diplomatischer Ebene zeugt vom Vertrauen in unsere Neutralität, in unsere langjährige Tradition, unsere Erfahrung, unsere Vermittlungskraft und Ausdauer, die in solchen sehr oft ganz schwierigen Vermittlungen notwendig sind.

Viele von Ihnen erinnern sich wahrscheinlich noch daran: Das Schweizer Stimmvolk hat am 3. März 2002 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 54,6 Prozent und äusserst knappem Ständeergebnis dem UNO-Beitritt zugestimmt; es war die zweite Volksabstimmung dazu. Die Schweiz bekundete als Standort der UNO-Vorgängerorganisation, des Völkerbunds, mit diesem Volksentscheid also doch noch, wie wichtig ihr im 20. Jahrhundert die neue Gemeinschaft der Vereinten Nationen war. Eine sehr emotionale Zeit der Willensbildung bei unseren Bürgerinnen und Bürgern fand somit ein Ende.

Die Kraft der UNO erfordert grosse Einigkeit und einen funktionierenden Umsetzungswillen. Das Veto der Grossmächte hingegen ist eine Fehlkonstruktion, die den gemeinsamen Willen der anderen Nationen in den Schatten stellt und Beschlüsse belanglos macht. Die Vetokraft im Sicherheitsrat führt sie ad absurdum. Die ständigen Mitglieder zementieren ihren Einfluss auf die Entscheide sowohl des Rates als auch der UNO-Vollversammlung; das führt bis zur politischen Handlungsunfähigkeit.

Immer wieder führen Resolutionen zu medialen Schaumschlägereien und Umsetzungsmakulatur. Das Ziel, Frieden und Sicherheit auf der Welt zu fördern und zu erzielen, wurde bisher praktisch nie erreicht, im Gegenteil: Immer neue Konflikte flackern auf, sei es in Afrika, Südamerika oder Asien. Das zeigt eigentlich die Ohnmacht dieser Organisation auf. Der Konflikt in der Ukraine ist das neuste Beispiel für diese Ohnmacht.

Die Quasi-Exekutive der UNO-Vollversammlung, der UNO-Sicherheitsrat mit den fünf Grossmächten als ständige Mitglieder und den zehn nichtständigen Mitgliedern, letztere nur für zwei Jahre gewählt, erteilt die Handlungsvorgaben für die Generalversammlung dieser angeblich so vereinten Nationen. Hier werden die massgebenden Entscheide getroffen, die nachher zu Resolutionen und deren Umsetzung führen sollen.

Sehr oft werden dort Entscheide gefällt und Massnahmen beschlossen, die von grosser politischer Bedeutung und Tragweite sind. Mit dem Einzug in dieses Gremium der Vereinten Nationen wird sich für unser Land immer wieder die Frage stellen, wie zu treffende Entscheide mit der politischen Neutralität, den wichtigen Diensten als Vermittlerin zwischen Staaten oder mit der UNO-Flüchtlingskonvention vereinbar sind. Das sind unter Umständen Fragen der staatlichen Positionierung zugunsten einer Streitpartei.

Die schweizerische Diplomatie, die ihre Stärke auf multinationaler, aber auch auf bilateraler Ebene immer wieder bewiesen hat, könnte aufgrund einer Parteienpositionierung in eine arge Schieflage geraten und Schaden erleiden, da sie damit an Glaubwürdigkeit einbüßen würde. Der gute Wille könnte zum schweren Klotz am Bein werden, zum Klotz der lange anhaltend oder dauerhaft verspielten Unabhängigkeit. Der leuchtende Stern der Schweiz als neutraler Staat am Horizont der Hoffnung und des Glaubens an eine positive Zukunft könnte mit der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zum Erlöschen kommen.

Es ist für mich klar: Jeder hier in diesem Saal der Ständevertreter hat zu diesem wichtigen Entscheid seine eigene Meinung. Klar ist jedoch auch, dass sich unser Land während der zwei Jahre seiner Mitgliedschaft



im Sicherheitsrat sehr oft zum Dreigestirn USA, Russland und China wird positionieren müssen, in Kenntnis dessen, dass wohl jedes Mal einer dieser Staaten sein Veto einlegen wird. Wir erleben es aktuell mit teilweise abstrusen Äusserungen und Interventionen.

Es geht aus meiner Sicht nicht um die Frage, ob wir dabei sein wollen oder nicht. Vielmehr geht es um die Frage, was wir in diesem Gremium bewirken können, ob unsere staatliche Unabhängigkeit und unsere politische Neutralität im Entscheidungsgremium der UNO trotz der situativen Auslegung eines jeden einzelnen Falles auch in Zukunft gewahrt

AB 2022 S 144 / BO 2022 E 144

bleiben. Es geht um die Frage, ob es sich lohnt, wegen zweier Jahre das Risiko einzugehen, in der Zeit danach als nicht mehr neutraler Staat wahrgenommen zu werden; ich erinnere Sie hier an die mediale Berichterstattung der letzten zwei Wochen im Ausland.

Ganz bewusst habe ich nicht die Frage der innenpolitischen Wahrnehmung in den Vordergrund gestellt, sondern die künftige Betrachtung des Staates mit weissem Kreuz auf rotem Grund durch die Länder dieser Welt, durch ihre Konfliktregionen und durch die Menschen in diesen Staaten. Es geht um langfristiges Vertrauen oder Misstrauen bzw. sogar um Ablehnung. Wie das Ansinnen gegenüber unserem Staat und seiner Neutralität empfunden werden kann – ich habe es bereits erwähnt –, konnten wir in den Tagen der medialen Äusserungen der Welpresse entnehmen, wobei es nicht darum geht, ob man in einer Konfliktlage hinschaut oder wegblickt.

Man kann auch ohne Mitgliedschaft im Sicherheitsrat eine klare, mit der Neutralität zu vereinbarende Haltung haben. Dies ist möglich, ohne dabei immer zwingend mit der Posaune der Weltverkündigung ins Orchester des ohnmächtigen Gremiums mit Vetoblockade einzustimmen.

Ich teile grundsätzlich die Haltung unseres Aussendepartements: Die Umsetzung der Neutralitätspolitik hängt von der Analyse des aktuellen internationalen Umfelds ab. Sie basiert gestern, heute und auch morgen auf dem Sinn und Geist des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907. Ich komme allerdings zu einem anderen Ergebnis als das EDA. Im Zirkel der Mitentscheidung zu sein, ist mir die langfristige Beeinträchtigung des Ansehens und des Glaubens an die Kraft des neutralen Handelns unseres Landes nicht wert. Es ist für mich keine Option, gemäss dem Spruch "Ist der Ruf mal ruiniert, lebt es sich ganz ungeniert" den weiteren und künftigen Zusammenhalt unseres Landes zu beeinträchtigen oder gar aufs Spiel zu setzen. Ich bin überzeugt, dass die Einsitznahme im Sicherheitsrat unsere Neutralität in der Wahrnehmung vieler Länder wenn nicht rechtlich, so doch politisch verändern wird.

Massgebend ist nicht, wie lange und sorgfältig man sich darauf vorbereitet hat, massgebend ist die Wirkung, die die Entscheidung dann auf die anderen Mitgliedstaaten der UNO und die Weltöffentlichkeit haben wird. Nicht was wir sind, sondern wie wir uns in schwierigen Zeiten und bei ausserordentlichen Situationen entscheiden, wird im Zentrum stehen.

Ich lehne deshalb den Beitritt zum UNO-Sicherheitsrat ab und begrüsse und unterstütze die vorliegende Motion.

Rieder Beat (M-E, VS): Ich weiss natürlich, dass diese Motion im Nationalrat abgetischt wurde. Ich habe wahrscheinlich nicht genügend Argumente, um Sie, Herr Bundespräsident, davon zu überzeugen, diese Kandidatur zurückzuziehen. Ich fühle mich immer in den Gerichtssaal versetzt, wo ich weiss, dass das Urteil bereits geschrieben ist und meine Argumente nicht gehört werden. Trotzdem argumentiere ich für diese Motion – vorerst anekdotisch: Wir sollten eigentlich auf die Standesvertreter jener Kantone hören, die einen grossen Erfahrungsschatz im Söldnerwesen haben, die genau wussten, wann international dicke Luft herrschte und wie sich die Heere zu verhalten hatten. Leider haben wir das nicht immer gemacht. Aber lassen wir diese Anekdote beiseite und kommen wir zum juristischen Teil meiner Argumentation.

Ob wir eine für die Schweiz internationale Verpflichtung eingehen wollen – der Beitritt zum Sicherheitsrat ist eine solche Verpflichtung –, ist meiner Meinung nach immer nur aus einer einzigen Optik zu beurteilen: Liegt dieser Entscheid im Interesse und Wohl des Landes, oder widerspricht er den Interessen unseres Landes? Dabei sollten wir uns in dieser Beurteilung durch nichts einschränken lassen, sondern jeweils aufgrund der geopolitischen Situation und aufgrund der aktuellen Analyse betreffend die allfälligen Auswirkungen entscheiden.

Selbstverständlich schreckt uns prima vista der lange Prozess zwischen der Kandidatur 2011 und der kurz bevorstehenden Wahl in diesem Jahr von einer erneuten Überprüfung dieses aussenpolitischen Entscheides ab. Trotzdem, ein Grundsatz der schweizerischen Politik war: Aussenpolitik und Sicherheitspolitik dienen in erster Linie und in absoluter Priorität den eigenen Interessen unseres Landes, alles andere ist sekundär. Der letzte



grosse aussenpolitische Entscheid, nämlich der Abbruch der Verhandlungen mit der EU zum Rahmenvertrag fand nach jahrelangen Verhandlungen, Beratungen und Meinungsbildungen statt und war meines Erachtens im Interesse unseres Landes. Auch dort musste der Bundesrat sehr spät, aber rechtzeitig das Interesse, das Wohl des Landes gegen einen schlecht ausgehandelten Vertrag mit all seinen mutmasslichen Konsequenzen abwägen, und er hat die Notbremse gezogen.

Beim Sicherheitsrat, welchem die Schweiz nun beitreten will, ist es nicht anders. Das Geschäft ist alt und wurde bereits mehrfach in den Kommissionen und im Parlament konsultativ beraten. Auch bei diesem Entscheid ist wohl das Interesse des Landes mit dem Mehrerwerb eines Beitritts zum Sicherheitsrat abzuwägen, und auch hier ist eine Prognose von jedem Einzelnen von uns, vom Bundesrat und vom Bundespräsidenten zu machen, und wir werden erst – wie beim institutionellen Rahmenabkommen – ex post wissen, ob der Entscheid richtig oder falsch war.

Für mich haben wir bei der seinerzeitigen Kommissionsberatung eigentlich alles richtig gemacht. Ich bin auch Mitglied der APK. Wir haben uns detailliert überlegt, welche Entscheide in der Phase, in welcher die Schweiz Mitglied des Sicherheitsrates wird, auf die Schweiz zukommen könnten. Insbesondere haben wir uns mit der Frage beschäftigt, ob wir es denn auch mit unseren demokratischen Prozessen verarbeiten könnten, insbesondere dann, wenn der Sicherheitsrat militärische Interventionen autorisieren müsste. In den entsprechenden Unterlagen unserer Kommission finden sich hierzu, im Zusatzbericht vom Januar 2021 mit dem Titel "Autorisierung militärischer Interventionen durch den UNO-Sicherheitsrat", folgende Darlegungen. Es gab in der Geschichte des UNO-Sicherheitsrates nur drei Fälle, in denen er über Krieg oder Frieden entschied: den Korea-Krieg 1950 bis 1953, den Golfkrieg 1990/91 und den Libyen-Konflikt 2011. In diesen Fällen entschied der Sicherheitsrat über Krieg oder Frieden, über die Autorisierung militärischer Interventionen. Es geht nicht mehr um gute Dienste oder ums Mitreden bei der Beilegung eines Konfliktes, es geht um den Einsatz von Gewalt.

Im Rahmen der im Jahr 2021 herrschenden geopolitischen Verhältnisse war es zumindest für mich persönlich undenkbar, dass wir in Europa mit einem aggressiven, durch nichts entschuldbaren Angriffskrieg einer Atomstreitmacht auf ein benachbartes unabhängiges Land in Osteuropa rechnen mussten. Das ist Geschichte. Heute ist Tatsache, dass wir uns zu vergegenwärtigen haben, dass sich der UNO-Sicherheitsrat in den nächsten zwei Jahren insbesondere mehrfach mit dem Konflikt zwischen Russland und der Ukraine beschäftigen und Entscheide treffen wird. Es wird Resolutionen geben, und die Schweiz wird Position beziehen müssen. Eine Enthaltung ist auch eine Position; wir wissen es alle.

Bei der Beurteilung dieser Motion ist daher mitzuberücksichtigen, wie das Neutralitätsrecht und die Neutralitätspolitik der Schweiz durch einen Beitritt zum Sicherheitsrat Schaden nehmen könnten und ob die Schweiz innenpolitisch die notwendigen Mechanismen besitzt, um allfällige Entscheide der Schweiz im Sicherheitsrat auch zu verarbeiten und zu bewältigen. Bei beiden Fragen komme ich zu einer klaren negativen Beurteilung. Unser Neutralitätsrecht und unsere Neutralitätspolitik bedürfen angesichts der gegenwärtigen Situation einer vollständigen Überarbeitung und Neuausrichtung. Insbesondere ist die Frage zu klären, wie wir den Kerninhalt der Neutralität in der Schweiz definieren, ob z. B. auch Wirtschaftssanktionen in grossem Ausmass, wie wir sie heute mitzutragen beschlossen haben – auch ich war dafür –, mit unserer Neutralitätspolitik und unserem Neutralitätsrecht zu vereinbaren sind. Auch Wirtschaftssanktionen können in einen Wirtschaftskrieg ausarten. Falls wir solche Sanktionen mittragen wollen und sollen, ist ihr Umfang vorgängig durch Bundesrat und Parlament zu definieren, damit wir die entsprechenden Grundlagen für die Entscheide des Bundesrates im Sicherheitsrat schaffen. Aus meiner Sicht sind diese Grundlagen nicht geschaffen, aber solche Entscheide stehen im Sicherheitsrat allenfalls an.

AB 2022 S 145 / BO 2022 E 145

Des Weiteren ist evident, dass unser Milizsystem nicht in der Lage ist, mit angemessener Geschwindigkeit auf Entscheidungen zu reagieren, wie sie im Sicherheitsrat anstehen. Im Krisenfall ist eine Konsultation des Parlamentes durch den Bundesrat illusorisch. Wir wissen, dass es im Extremfall gemäss Artikel 39 und insbesondere gemäss Artikel 42 der UNO-Charta zu Sanktionen kommen kann, die durch den Sicherheitsrat entschieden werden. Für diese Fälle muss die Schweiz als Land die entsprechenden Leitlinien vorgängig innenpolitisch entschieden haben. Andernfalls werden wir durch Entscheide der Schweiz im Sicherheitsrat innen- und aussenpolitisch gebunden, ohne dass wir in der Lage wären, unter Einbezug von Parlament und Volk zum Teil gravierendste Entscheide abzusegnen. Innenpolitische Konflikte wären vorprogrammiert.

Nehmen wir z. B. den Fall Libyen im Jahr 2011: Hier wurde, zwischen dem ersten Vorlegen des Resolutionsentwurfes bis zur Abstimmung, innerhalb von zwei Tagen, also innerhalb von 48 Stunden, entschieden, ob die USA und die Alliierten Libyen bombardieren dürfen oder nicht. Die Schweiz sollte doch vorgängig generell gültige und klare Definitionen haben, wie weit der Bundesrat in solchen Fragen gehen kann. Es ist ja evident,



dass auch der Einsatz von kriegesischen Mitteln durch den Sicherheitsrat angeordnet werden kann. Ein solcher Einsatz könnte aus meiner Sicht allenfalls mit der neutralitätsrechtlichen und -politischen Tradition der Schweiz in Konflikt kommen. Ich sage nicht, dass es eintritt. Die Möglichkeit ist einfach vorhanden. Es ist das eine, eine UNO-Resolution zu unterstützen, so wie wir das bis jetzt in der Schweiz gemacht haben. Etwas ganz anderes ist es, als neutrales Land an solchen Resolutionen mitzuwirken. Mit anderen Worten: Wir sind weder rechtlich noch organisatorisch bereit, unter den gegenwärtigen Umständen dieses Mandat auszuüben.

Es ist richtig, dass durch die Absage an den Sicherheitsrat ein aussenpolitischer Imageverlust entstehen würde. Es ist aber ebenso richtig, dass durch allfällige Entscheide der Schweiz im Sicherheitsrat die neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Situation der Schweiz nachhaltig schweren Schaden erleiden könnte. Selbstverständlich kann man sich fragen, ob wir an unserem traditionellen Verständnis von Neutralität festhalten wollen, welches unser Land seit dem Wiener Kongress nicht dermassen schlecht durch zwei Jahrhunderte geführt hat. Diese Entscheide müssen aber vorgängig demokratisch getroffen und definiert werden. Wir sind in der gegenwärtigen Situation, mit der geradezu beängstigenden Entwicklung in Osteuropa, gut beraten, die Grundlagen zu überarbeiten und neu festzulegen. Entscheide im Sicherheitsrat wären für die Schweiz allenfalls präjudiziell und nicht wiedergutzumachen.

Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen, die Motion gutzuheissen.

Bischof Pirmin (M-E, SO): Meine Grossmutter pflegte, wenn sie in einem Dilemma war, jeweils zu sagen: "Es isch ebe derfür und derwider." Es gibt Argumente dafür und dagegen. Die Kandidatur für den Sicherheitsrat bietet Chancen und Risiken, das ist zuzugeben. Der Entscheid ist nicht einfach von vornherein klar.

Es stimmt, der Sicherheitsrat ist ein Gremium, das von den fünf Vetomächten stark geprägt ist. Jede dieser Vetomächte kann jeden Entscheid zu Fall bringen. Das heisst aber nicht, dass die nichtständigen Mitglieder, insbesondere die neutralen Staaten, im Sicherheitsrat einen kleinen Einfluss hätten. Die meisten Entscheide im Sicherheitsrat werden nämlich nicht von einer Vetomacht zu Fall gebracht, sondern kommen durch. Viele dieser Entscheide sind gerade von den neutralen Staaten geprägt worden. Denken Sie an den Syrien-Konflikt: Praktisch alle Vetomächte waren in diesem Konflikt engagiert. Trotzdem ist es damals den Schweden, den Iren und später den Norwegern letztlich gelungen, die humanitäre Hilfe für die Hunderttausende von betroffenen Menschen gegenüber den fünf Vetomächten durch eigene Überzeugungskraft durchzusetzen. Darin ist die Schweiz ja gut. Die Schweiz hat eben eine starke Diplomatie, ist relativ gut vernetzt und hat Ideen, die sie durchsetzen kann.

Gegen die handfesten militärischen Interessen der fünf Grossmächte kann sie wohl nichts ausrichten, das können die anderen auch nicht. Am Neutralitätsrecht ändert eine Einsitznahme im Sicherheitsrat jedoch nichts, aber auch gar nichts. Das Neutralitätsrecht ist ganz klar statuiert, das ist Schweizer Recht, darin ist festgelegt, wo wir eingreifen dürfen und wo nicht. Bei der Neutralitätspolitik ist das etwas anders, da gebe ich Ihnen recht. Der Bundesratsentscheid von vorletzter Woche betreffend Sanktionen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Konflikt wirft tatsächlich Fragen auf in Bezug auf die schweizerische Neutralitätspolitik. Das ist tatsächlich so, und das sind ziemlich klare Fragen. Die APK Ihres Rates wird hier verlangen, dass der Bundesrat die Neutralitätspolitik auch aufgrund dieses Entscheides neu überprüft. Da müssen wir eine Justierung vornehmen, da müssen wir wissen, wo wir stehen, wenn wir unsere Neutralitätspolitik – und das möchte ich – im bisherigen glaubwürdigen Umfang beibehalten wollen. Das hat aber mit dem UNO-Sicherheitsrat gar nichts zu tun. Das müssen wir selber machen.

Es ist vielleicht eine Frage der Wahrnehmung von aussen, da gebe ich Ihnen auch recht. Es kann sein, dass man mit einem Entscheid im UNO-Sicherheitsrat, den man mitträgt, auch einmal jemanden verärgert. Das gibt es im Leben. Aber Stellung nehmen ist in der Aussenpolitik eine Art der Politik, die auch für ein kleines Land wie die Schweiz wichtig ist.

Man kann sagen: In einem Extremfall hat die Schweiz die Möglichkeit, sich der Stimme zu enthalten. Das stimmt. Stimmenthaltung sollte in der Politik nicht die Regel sein. Aber ich nehme an, dass Stimmenthaltung in einem ganz seltenen Fall auch eine Möglichkeit ist, sich aus einem Konflikt herauszuhalten. Entscheidend aber in Bezug auf die Neutralitätspolitik ist: Sanktionen und Entscheide des UNO-Sicherheitsrates müssen wir heute schon mittragen – Mitgliedschaft im Sicherheitsrat hin oder her. Wir sind als UNO-Mitglied verpflichtet, alle Entscheide des Sicherheitsrates mitzutragen. Der Unterschied ist einfach, dass wir heute dazu nichts zu sagen haben. Wenn wir im Sicherheitsrat für eine beschränkte Zeit Einsitz nehmen, haben wir in dieser Zeit die Möglichkeit, entsprechend Einfluss zu nehmen. Das wird die Schweiz, davon bin ich überzeugt, gut machen.

Nach der UNO-Charta ist der Sicherheitsrat dasjenige Organ, das die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt. Wer, wenn nicht ein kleines Land wie die Schweiz, hat ein Interesse daran, dass man den Weltfrieden und die Weltordnung aufrechterhält? Die Grossmächte sind



eigentlich nicht darauf angewiesen. Die brauchen den Sicherheitsrat nicht. Aber ein kleines und vernetztes Land wie die Schweiz ist eben gerade daran interessiert, dass eine friedliche und regelbasierte internationale Ordnung existiert bzw. dass sie immer wieder hergestellt wird.

In dieser Situation bietet die Einsitznahme im Sicherheitsrat meiner Meinung nach mehr Chancen als Risiken. Ich verbinde das aber schon auch mit zwei Erwartungen an den Bundesrat:

Es ist erstens zuzugeben, dass die demokratische Verankerung dieses Entscheids nicht gerade eine breite ist. Zuständig ist der Bundesrat, wir führen hier eine Debatte aufgrund einer Motion. Die Verankerung ist also nicht besonders breit. Bei dieser Ausgangslage empfehle ich dem Bundesrat dringend, bei der Vorbereitung dieser Einsitznahme, sofern sie denn durchkommt, Parlament und Volk sehr sorgfältig einzubeziehen. Natürlich ist Aussenpolitik grundsätzlich einmal Sache der Exekutive. Aber in unserem direkt-demokratischen Staat erfordert das besondere Sorgfalt, und diese Arbeit ist vielleicht noch nicht gemacht.

Die zweite Erwartung ist die folgende: Wenn wir denn diese Chance packen und zwei Jahre Einfluss auf die Friedensförderung durch den Weltsicherheitsrat nehmen wollen, dann ist es nötig, dass wir das nur mit erstklassigen Personen machen, die das Handwerk beherrschen. Das heisst, dass ich vom Bundesrat erwarte, dass die nötigen Personalentscheide noch unter diesem Gesichtspunkt überprüft werden. Es kann nicht sein, dass jemand, weil er einfach zufällig einen Sitz innehat, dann auch das entsprechende Mandat im Sicherheitsrat wahrnimmt. Hier erträgt es nur die Besten. Und

AB 2022 S 146 / BO 2022 E 146

da erwarte ich vom Bundesrat, dass er dann auch entsprechende personalpolitische Entscheide fällen wird. In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, die Motion abzulehnen.

Cassis Ignazio, Bundespräsident: Ich habe jetzt eine engagierte, reiche Debatte erlebt, in der tiefgreifende Themen aufgegriffen wurden, in der Pro und Contra, Chancen und Risiken dieses inzwischen zwölfjährigen Entscheids des Bundesrates diskutiert wurden. Ich bedanke mich sehr. Das ist Demokratie, und es ist auch richtig, dass diese Diskussion stattfindet. Ich werde nach meiner Rede noch auf die jeweiligen Fragen zurückkommen.

Vous le savez, dans moins de trois mois, le 9 juin prochain, aura lieu à New York l'élection pour le Conseil de sécurité. Depuis bientôt douze ans, la Suisse est candidate à l'un des sièges non permanents. Le Parlement, vous l'avez souhaité, a toujours été étroitement impliqué. Il l'a été depuis le début de ce parcours en 2007. Je peux vous rassembler toutes les discussions que le Parlement a eues autour de ce sujet ces quinze dernières années. Jeudi passé, le Conseil national, pour la troisième fois, a exprimé son clair soutien à ce que la Suisse devienne membre du Conseil de sécurité en 2023/24. Après plus de onze ans de préparatifs, je salue le fait de pouvoir vous résumer en quelques minutes l'importance et le sérieux de cette candidature.

Oui, c'est vrai, nous vivons des jours sombres. En ces jours particulièrement sombres pour notre continent, j'aimerais être très clair: le Conseil fédéral continue de soutenir pleinement la candidature suisse, plus que jamais. Un engagement en faveur de la paix, de la sécurité est aujourd'hui plus que jamais nécessaire. Si on pouvait encore parler de manière abstraite de ce thème il y a encore trois ou quatre mois, aujourd'hui, nous en parlons en voyant tous les jours ce qui se passe sur notre continent. Nous sommes un petit Etat. Nous avons une armée. Nous sommes un Etat neutre où la neutralité est permanente et est armée. Mais il serait illusoire d'imaginer que nous pouvons, nous seuls, nous défendre contre des attaques telles que celles que nous voyons tous les jours à la télévision.

La participation de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU est ainsi dans notre intérêt, dans l'intérêt de notre pays, dans l'intérêt de chaque Suisse et de chaque Suisse. J'oserai même dire qu'elle est dans l'intérêt du monde. Car, en tant qu'Etat neutre, nous sommes à l'écoute des minorités et voués à la recherche de compromis, ce qui n'est pas le talent des grandes puissances militaires.

Nous avons beaucoup de compétences à mettre à disposition de la communauté internationale; et nous les mettons. Nous avons aujourd'hui nombre de mandats de protection, même avec la Russie. Ils démontrent à quel point, avec notre petit rôle, nous pouvons occuper une position unique et nécessaire sur l'échiquier international. Encore faut-il que, au niveau international, il y ait des règles de décision autres que la force militaire.

La situation actuelle en Ukraine montre ce que cela signifie lorsque la guerre frappe aux portes de l'Europe, lorsque la paix est remise en question. La sécurité du continent est touchée; la nôtre aussi. L'économie est également affectée: les prix de l'énergie augmentent, vous le voyez.

En tant qu'Etat ouvert, avec une économie de marché axée sur les échanges internationaux, la Suisse vise un ordre fondé sur la paix, sur la sécurité, sur la stabilité, sur la force du droit.



Il va de soi que la Suisse ne peut pas résoudre toute seule des problèmes mondiaux complexes. Il va de soi que nous ne sommes pas, aujourd'hui, en mesure de jouer le rôle diplomatique qu'on aimerait entre la Russie et l'Ukraine, puisque nous avons condamné de manière ferme cette agression militaire. C'est pourquoi il est important que nous nous engagions dans des enceintes multilatérales où une majorité des gens estime que c'est la force du droit et non le droit de la force qui doit l'emporter.

Mesdames, Messieurs les conseillères et conseillers aux Etats, j'aimerais maintenant aborder quelques questions récurrentes – elles figurent aussi dans la motion que nous traitons. Quid de notre neutralité? Quid des sanctions? Quid des bons offices? Vous et moi le savons, notre neutralité permanente et armée est ancrée dans notre Constitution comme un élément clé de notre politique extérieure et de notre politique de sécurité. Elle fait partie de notre ADN, elle est un instrument destiné à la poursuite de nos intérêts.

La neutralité n'est pas un but, Mesdames et Messieurs, c'est un moyen. Permettez-moi de citer l'article du professeur Riklin dans le Dictionnaire historique de la Suisse.

"Zwar verzichtete die Tagsatzung 1847 darauf, im Zweckartikel der Bundesverfassung die Neutralität festzuschreiben. Vielmehr definierte sie diese als ein 'Mittel zum Zweck', als eine zur Zeit 'angemessen erscheinende Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern'. Sie wollte nicht ausschliessen, dass die Neutralität unter anderen Umständen 'im Interesse der eigenen Selbstständigkeit verlassen werden müsse'. Dementsprechend war die 'Behauptung der Neutralität' lediglich in den Kompetenzartikeln der Bundesversammlung und des Bundesrates enthalten." Heute ist sie immer noch dort enthalten, in den Kompetenzartikeln der Bundesversammlung und des Bundesrates; das sind die Artikel 173 und 185 der Bundesverfassung. Es handelt sich um eine reine Kompetenzzuweisung und nicht um ein Ziel des Bundes. Das Ziel ist ein anderes. Die Neutralität dient der Zielerreichung.

Was ist Neutralität? "Neutralität bedeutet Nichtbeteiligung eines Staates an einem Krieg anderer Staaten." Das ist die Definition. "Was Nichtbeteiligung nach Völkerrecht konkret beinhaltet, unterliegt dem Wandel der Zeiten." Das haben Sie auch gut in Erinnerung gerufen. "Vom Neutralitätsrecht ist die Neutralitätspolitik zu unterscheiden. Sie umfasst alle Massnahmen, die ein neutraler Staat im Krieg oder ein dauernd neutraler Staat bereits im Frieden über seine neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen hinaus nach freiem Ermessen trifft, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu sichern." Daran orientiert sich der Bundesrat auch bei den Entscheiden, die er heute fällt.

Le fait d'être un Etat neutre, indépendant et fiable est un atout pour nous au Conseil de sécurité, surtout dans des périodes de tensions internationales. Etre neutre ne nous empêche pas de défendre nos valeurs et de faire valoir nos opinions.

Non seulement la Suisse n'est pas indifférente aux événements tragiques que nous avons vécus ces derniers jours, non seulement notre tradition humanitaire nous pousse à tous nous engager en faveur des populations touchées par des catastrophes d'origine naturelle ou humaine, mais nos valeurs nous obligent aussi à défendre avec courage et clarté notre position vis-à-vis de cette rupture violente du droit international public qui a eu lieu. Car c'est ce droit international public qui nous permet d'être assis ici aujourd'hui, de repenser à l'époque telle qu'elle était sur ce grand panorama devant nous et de réfléchir au cadeau que nous avons reçu à partir de ma génération. C'est quelque chose qui doit nous imposer une réflexion profonde. L'époque où je pensais que ceci était donné par Dieu est révolue. Il y a eu une césure, à l'instant où l'on a compris que ce n'était pas donné par Dieu, mais que c'était le résultat d'une construction internationale qui a eu lieu après la Deuxième Guerre mondiale et qui est remise en question aujourd'hui.

On en est là, à deux mois et demi de l'élection. Et alors qu'on vit un moment historique, Mesdames et Messieurs, qu'est-ce qu'on fait? On s'échappe parce qu'on commence à avoir des doutes ou on reste et on dit: "C'est cela qu'on veut, ce n'est pas autre chose"? C'est cela, le choix que nous avons à faire. Notre choix sera interprété de cette manière. Si nous nous échappons, si nous quittons maintenant la pièce, nous aurons perdu toute la crédibilité qui a été bâtie au fil des siècles. Donc, c'est un moment très important qui doit être pris très au sérieux.

L'actualité récente – la guerre en Ukraine – le démontre: la Suisse a pris la parole de manière répétée ces dernières semaines. Elle l'a prise devant l'Assemblée générale des Nations Unies; je l'ai prise moi-même devant le Conseil des droits de l'homme à Genève; je l'ai prise moi-même devant le Conseil permanent de l'OSCE pour condamner fermement les violations manifestes du droit international par la Russie.

AB 2022 S 147 / BO 2022 E 147

La Suisse a aussi soutenu une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU demandant le retrait des troupes russes. Elle aurait fait de même au Conseil de sécurité si elle en était membre.

Hier täuscht man sich. Man denkt, wenn man im Sicherheitsrat ist, ist man in einer ganz anderen Situation



und darf unsere Werte nicht mehr verteidigen. Diese verteidigen wir bereits heute kontinuierlich. Wenn eine Resolution im UNO-Sicherheitsrat nicht durchkommt, dann kommt sie in die UNO-Generalversammlung. Dort haben wir ein Stimmrecht. Fast immer, wenn wir dort stimmen können, enthalten wir uns nicht der Stimme, sondern sagen, was richtig und was falsch ist, und zwar nicht aufgrund von Sympathien, sondern weil wir dort sind und auf demokratische Weise debattieren können. Das ist das, was wir heute schon tun. Morgen werden wir, falls wir gewählt werden, genau das Gleiche im UNO-Sicherheitsrat machen.

Sollten schwerwiegende Momente kommen, in denen wir in einem Dilemma sind, wird der Bundesrat nach Anhörung der Präsidenten beider APK auf Stimmenthaltung entscheiden. Es ist also in keinem Fall so – diese Vorstellung wurde in diesem Saal vorgebracht –, dass es in New York irgendeine Frau Müller und einen Herrn Meier gibt, die eigenständig entscheiden, was im UNO-Sicherheitsrat geschieht. Das entspricht in keinem Fall der Realität. Egal wer dort sitzt, es wird nur auf Weisung von Bern entschieden. Wer in Bern die Weisung erteilt, hängt davon ab, um welche Entscheide auf welcher Flughöhe es geht. Die Weisung kann von der UNO-Koordinationsstelle beim Bund oder von ganz oben, vom Bundesrat unter Einbezug der APK beider Räte, kommen.

Das Beispiel Ukraine zeigt also, dass die Schweiz bereits heute auf internationaler Ebene zu brennenden Fragen der Aussenpolitik Stellung beziehen muss, ob sie nun im Sicherheitsrat ist oder nicht. Es gibt viele Beispiele dafür. So haben wir seit 2014 wiederholt den Einsatz von Chemiewaffen in Syrien verurteilt. Wir haben uns dafür eingesetzt, dass der Sicherheitsrat den blutigen Krieg in Syrien dem Internationalen Strafgerichtshof überweist. Ebenso setzen wir uns jetzt dafür ein, dass der Internationale Strafgerichtshof den Krieg in der Ukraine untersucht.

Wenn wir im Sicherheitsrat dabei sind, haben wir zusätzliche Handlungs- und Einflussmöglichkeiten für unsere Anliegen. Der Wertekompass, der Referenzrahmen für unsere Positionierung, ist gegeben und bleibt mit dem Beitritt derselbe. Es ist unsere Verfassung, das Völkerrecht, die aussenpolitische Strategie, über die Sie selber in diesem Saal debattiert haben.

Zu einem Punkt, der mir ebenfalls sehr wichtig ist: Der Sicherheitsrat ist keine Konfliktpartei. Er entscheidet nicht über Krieg und Frieden, wie immer wieder gesagt wird. Er soll im Namen aller Mitgliedstaaten für Frieden und Sicherheit sorgen. Lesen Sie doch die UNO-Charta: Weltfrieden und internationale Sicherheit sind die Ziele des UNO-Sicherheitsrates, nicht Entscheidungen über Frieden und Krieg. Friedensbrecher sollen zu einer Verhaltensänderung bewogen oder zur Rechenschaft gezogen werden. Der Rat hat dazu eine Vielzahl abgestufter Instrumente. Sanktionen kommen erst dann zum Zug, wenn andere Instrumente versagt haben.

Die Schweiz, der Bundesrat ist sich der potenziell negativen Folgen von Sanktionen durchaus bewusst; der Bundesrat ist sich durchaus bewusst, dass ein solcher Entscheid Mut braucht. Aber wir haben diese Diskussion geführt und geführt und geführt, und je mehr wir sie geführt haben, desto klarer wurde: Ja, es gehört zu unserer Rolle, auch diesen Job für die internationale Gemeinschaft zu machen. Seit Langem setzen wir uns deshalb dafür ein, dass Sanktionen möglichst gezielt gegen die Verantwortlichen eingesetzt werden; es handelt sich um sogenannte "smart sanctions". Es wurde sogar eine Ombudsstelle geschaffen. Wie oft haben Sie in diesem Saal nicht über die berühmte Motion Marty Dick von 2009 diskutiert! Da ging es genau darum. Sanktionen dürfen die Menschenrechte nicht verletzen. Da muss auch noch eine Ombudsstelle einen Blick darauf werfen können.

Wenn wir selber im Rat sind, können wir versuchen, weitere Verbesserungen zu erzielen. Ja, weitere Verbesserungen sind nötig. Die UNO hat viel erreicht, aber offenbar ist sie noch nicht in der Lage, uns vor Krieg zu schützen, genau wie der Völkerbund nicht in der Lage war, uns vor dem Zweiten Weltkrieg zu schützen. Wieso sollen wir nicht unseren Beitrag dazu leisten, wenn alle Länder der Welt das tun? Und es sind Länder dabei, die – ohne despektierlich zu sein – so klein sind, dass sie wirklich keine Bedeutung haben, weder wirtschaftlich noch militärisch. Aber sie sind wichtig, weil ihre Bewohner Teil dieser Welt sind. Wenn diese Länder sich engagieren, was gibt es für uns zu befürchten?

Zudem können wir als Sicherheitsratsmitglied dazu beitragen, dass die Expertise der Genfer Institutionen in New York einfließt, und wir können die Schweiz als Standort für UNO-geleitete Friedensgespräche noch unmittelbarer als bisher ins Spiel bringen. Die Erfahrung zeigt, dass es möglich ist. Mögen Sie sich erinnern, was Schweden gemacht hat? Schweden hat als Sicherheitsratsmitglied 2018 den Jemen-Friedensprozess nach Stockholm geholt. Wo war er zuvor? Er war in Magglingen.

Damit komme ich zum Schluss. Ja, die Schweiz soll im UNO-Sicherheitsrat Einsitz nehmen, davon ist der Bundesrat überzeugt. Das Weltgeschehen und die Fragen, die der Sicherheitsrat behandelt, betreffen uns direkt. Es ist also besser, mitzureden, es ist besser, aktiv zu Lösungen beizutragen – ja, mit Bescheidenheit, und ja, auch mit Selbstbewusstsein.

Ein französisches Sprichwort sagt es klar: "Les absents ont toujours tort." Man muss am Tisch sitzen, um



mitzugestalten. Ein Sitz im Sicherheitsrat gibt uns genau diese Möglichkeit: Er verbessert den Zugang zu wichtigen Regierungen und verschafft unserer Aussen- und Sicherheitspolitik mehr Gehör.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat keine leichte Aufgabe sein wird. Wir haben die internen Prozesse mit Ihnen, geschätzte Mitglieder der Aussenpolitischen Kommission, in den letzten bald anderthalb Jahren genau definiert, Punkt für Punkt und anhand dreier unterschiedlicher Berichte. Wir sind bereit. Sie sind bereit. Wir schaffen das! So selbstbewusst darf man schon sein. Wir können uns auf unsere mittlerweile zwanzigjährige Erfahrung als UNO-Mitglied sowie auf unsere grosse Expertise in der Friedensförderung stützen. Unser Ziel ist es, ein glaubwürdiges und engagiertes Mitglied zu sein – im Einklang mit unseren Werten, unserer humanitären Tradition und unserer Neutralität. Wir wollen aktiv zum Erhalt einer Welt beitragen, in der Regeln befolgt werden und Recht mehr gilt als Macht.

Aus diesem Grund empfiehlt Ihnen der Bundesrat die Ablehnung der Motion.

Ich komme nun zu den einzelnen Fragen, die ich kurz und präzise zu beantworten versuche. Zuerst zur Frage von Ständerat Minder betreffend Demokratiedefizit bzw. ungenügende Berücksichtigung der Demokratie: Wenn jemand in diesem Saal das Primat, die Fähigkeit hat, in der Schweiz Volksabstimmungen zu lancieren und zu gewinnen, dann sind Sie das. Wieso haben Sie nicht eine Volksabstimmung dagegen angestrengt? Niemand stand Ihnen im Wege. Das hätten Sie gekonnt, Sie haben es ja schon früher erfolgreich bewiesen. Das wurde nicht gemacht. Das ist Demokratie, das muss man akzeptieren.

Dreimal – ich wiederhole: dreimal – haben beide Räte genau wie heute diskutiert, in einem Zeitraum von zehn Jahren. Es waren nicht die gleichen Leute, auch ich war nicht als Bundesrat dabei. Aber dreimal wurden Diskussionen darüber geführt, und dreimal haben diese ähnliche Ergebnisse ergeben: etwa zwei Drittel dafür, ein Drittel dagegen.

Wir leben in einem demokratischen Land. Wir haben vollsten Respekt für die Minderheit. Ich kann verstehen, dass man dagegen ist, aber Sie haben demokratische Instrumente – nützen Sie sie! Diejenigen, die sie benützt haben, haben Ihnen gezeigt, dass zwei Drittel dieses Landes für den Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat sind. Sie vertreten ja das Volk und die Stände, geschätzte Ständerätinnen und Ständeräte und geschätzte Nationalrätinnen und Nationalräte.

Frau Z'graggen, ja, es ist beeindruckend, was Sie gesagt haben. Vieles davon kann ich auch nachvollziehen. Der Bundesrat hat Respekt vor dieser Aufgabe. Aber um in dieser Welt leben zu können, müssen wir auch unseren Teil dazu

AB 2022 S 148 / BO 2022 E 148

beitragen. Wir können nicht einfach am Fenster sitzen und sicher sein, dass niemand auf uns schießt, sondern müssen proaktiv dafür kämpfen, dass wir als glaubwürdig wahrgenommen werden.

Frau Ständerätin Gmür-Schönenberger, jede Botschafterin, jeder Botschafter wird vom Bundesrat ernannt, ob Sonderbotschafter oder nicht. Die Entscheide fällt immer der Gesamtbundesrat. Die Missionschefin in New York ist bestens in der Lage, diese Rolle einzunehmen. Ich habe es Ihnen gesagt: Sie fällt alleine keinen einzigen Entscheid. Sie entscheidet gemäss den Instruktionen der Zentrale in Bern. Je nach Flughöhe – wie gesagt, wir haben die Levels definiert – gehen diese bis auf den Bundesrat zurück, falls es ein schwerwiegender Entscheid über Sanktionen oder militärische Friedenseinsätze ist.

Dann komme ich zur Frage der innen- und aussenpolitischen Wahrnehmung. Herr Ständerat Kuprecht, ja, Sie haben recht, die Wahrnehmung, jetzt auch die internationale Wahrnehmung aufgrund des Entscheids des Bundesrates, verlangt nach Erklärungen. Deshalb sind wir seit zehn Tagen mit einer diplomatischen Offensive unterwegs, deshalb haben wir auch die Broschüre, die wir für diesen Dialog verfasst haben, nach den Ereignissen der letzten Tage aktualisiert, und deshalb versuchen wir zu klären, was Neutralität heisst. Ich habe es Ihnen vorgelesen: Die Neutralitätspolitik "unterliegt dem Wandel der Zeiten". Wenn Sie den ganzen Artikel im "Historischen Lexikon der Schweiz" lesen, dann sehen Sie, wie die Neutralitätspolitik Höhen und Tiefen und Mitten usw. erlebt hat. Sie hat sich an den Wandel der Zeit angepasst.

Herr Ständerat Rieder, die Schweiz bezieht immer Position, ob sie im UNO-Sicherheitsrat ist oder nicht. Neutralität heisst nicht, nicht für unsere Werte und Interessen zu kämpfen. Das tun wir; das ist genau das, was wir immer tun. Und noch einmal: Sollte es irgendwann zu einem unlösbaren Dilemma kommen, bleibt immer die Möglichkeit der Stimmenthaltung. Wir gehen aber nicht davon aus, dass das häufig der Fall sein wird. Sie wissen, pro Jahr verabschiedet der UNO-Sicherheitsrat etwa fünfzig bis siebzig Resolutionen, 90 Prozent davon im Konsens. Dabei geht es um die Verlängerungen der Friedensmissionen in der Welt, um dieses Engagement. Der UNO-Sicherheitsrat ist in Afrika oder im Nahen und Mittleren Osten in vielen Fällen handlungsfähig. Wir haben zurzeit zwölf Blauhelmissionen im Feld und vierzehn aktive Sanktionsregimes.

Der Sicherheitsrat ist vor allem dann blockiert, wenn die Interessen eines ständigen Mitglieds stark betroffen



sind oder wenn dieses Mitglied, wie beim Krieg in der Ukraine, Streitpartei ist. Es war die Schweiz, die 2015 diesbezüglich eine Erklärung durchgebracht hat, die die Konfliktparteien, die ein Vetorecht haben, dazu bringen soll, darauf zu verzichten. Es ist nicht obligatorisch, aber sie sind eingeladen, darauf zu verzichten. Das haben einige gemacht, Russland hat das jetzt nicht gemacht.

Ich habe damit alle Fragen beantwortet, die ich mir notiert habe. Ich weiss Ihre Fragen zu schätzen. Diese Auseinandersetzung ist notwendig. Es ist kein Spaziergang. Der Bundesrat respektiert auch die Meinung derjenigen, die vom vorgezeichneten Weg nicht überzeugt sind. Aber überlegen Sie sich, welchen Reputationschaden es für unser Land bedeuten würde, jetzt, nach zwölf Jahren mit einer ständigen Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament, plötzlich aus dieser Übung auszusteigen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, diese Motion abzulehnen.

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Wir sind am Ende der Debatte angelangt und kommen zur Abstimmung über die Motion 21.4376.