



Bericht über die Umsetzung der Prioritäten der Schweiz für die 77. Tagung der UNO-Generalversammlung

Bericht des Bundesrats zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen

vom 21. Juni 2023

Eine GV konfrontiert mit einem Krieg in Europa und geopolitischen Spannungen

Die 77. Session der Generalversammlung (GV), die von September 2022 bis September 2023 dauert, steht unter der Leitung des ungarischen Diplomaten Csaba Kőrösi. Für sein Amtsjahr als Präsident der GV hat er folgende Prioritäten festgelegt: Respekt für die UNO-Charta, messbare Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda 2030, die Suche nach integrierten und systemischen Lösungen, sowie die Stärkung der Rolle der Wissenschaft in der Entscheidungsfindung. Diese Prioritäten sind zu begrüßen, da sich Überschneidungen mit den Schweizer Prioritäten ergeben: Einhaltung des Völkerrechts (und daher auch der UNO-Charta), verbesserter Einbezug der Wissenschaft und Messbarkeit der Umsetzung der Agenda 2030.

An der Eröffnung der 77. UNO-GV im September 2022 nahmen über 150 hochrangige Vertreterinnen und Vertreter teil. Die Schweiz wurde von Bundespräsident Ignazio Cassis vertreten. Der militärische Angriff Russlands auf die Ukraine wurde in zahlreichen Reden aufgegriffen. Auch der Bundespräsident verurteilte diese schwere Verletzung der UNO-Charta in seiner Rede klar und rief zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts auf. Er erinnerte zudem daran, dass die UNO ein einmaliger Rahmen sei, um die Kräfte zu vereinen und damit den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren.

Die 77. UNO-GV war geprägt durch den Krieg gegen die Ukraine. Ebenfalls hervorzuheben ist die weitgehende Rückkehr zu physischen Treffen nach den Corona-bedingten Einschränkungen. Auf Ende Juni 2023 ist zudem am Standort Genf die Aufhebung aller Massnahmen zum Erhalt der Geschäftskontinuität während COVID-19 geplant. Der genaue Zeitpunkt für das Hauptquartier in New York ist noch offen. Damit geht neben einer Rückkehr zu physischen Treffen auch eine Erschwerung der Nutzung von virtuellen Konferenzmitteln einher, da sich die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht nach wie vor nicht auf gemeinsame Regeln einigen konnten. Ebenfalls spürbar waren in der GV die zunehmende Polarisierung und Verhärtung der geopolitischen Fronten, gerade zwischen den Grossmächten.

Mit dem Beginn der Einsitznahme im Sicherheitsrat (SR) Anfang 2023 erhielt die Schweiz auch in der GV mehr Visibilität, auch wenn beide Organe klar voneinander getrennte Aufgaben und Kompetenzen haben.

1. Bewältigung der Folgen des bewaffneten Konflikts in der Ukraine

Kurz nach der militärischen Aggression Russlands am 24. Februar 2022 (76. Session der GV) beriefen die UNO-Mitgliedstaaten eine dringliche Sondersession der GV ein. Diese 11. dringliche Sondersession wurde auch in der 77. Session der GV weitergeführt und prägte diese stark. Sie nahm bis Ende Mai 2023 drei weitere Resolutionen an, in den Bereichen territoriale Integrität der Ukraine, Schadensregister und Reparationen, sowie Grundsätze der Charta für einen umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden in der Ukraine. Damit wurden bisher insgesamt sechs Resolutionen in der dringlichen Sondersession verabschiedet. Die Unterstützung dieser Texte schwankte zwar, jedoch scheinen die Positionen der einzelnen Staaten mit wenigen Ausnahmen weitgehend stabil zu sein. Die meisten Resolutionen wurden von rund 140 Staaten unterstützt, inklusive der Schweiz.

Die Frage der Rechenschaftspflicht für die russische Aggression wurde sowohl in der GV als auch im UNO-Menschenrechtsrat (MRR) in Genf behandelt. Der MRR verlängerte im März 2023 das Mandat der vor einem Jahr eingesetzten Untersuchungskommission um ein weiteres Jahr. Aufgabe dieser Kommission ist es, Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zu dokumentieren und die Beweise im Hinblick auf eine spätere Aufarbeitung des Konflikts vor Gerichten oder anderen Rechenschaftsmechanismen aufzubewahren. Die Schweiz setzte sich dafür ein, dass die Untersuchungskommission ihre Aufgaben komplementär und in Abstimmung mit ähnlichen

Mechanismen wahrnimmt und unterstützte die entsprechende Resolution. Die Etablierung eines Sondertribunals für das Verbrechen der Aggression in der Ukraine wird weiterhin diskutiert. Noch sind zahlreiche Fragen (z.B. nach seiner genauen Form) offen. Es soll jedoch keine Staaten, sondern Einzelpersonen verfolgen können. Die Schweiz unterstützt die Schaffung eines solchen Sondertribunals, ist aber der Ansicht, dass sein Erfolg von mehreren Kriterien abhängt, wie der Einbettung in einen multilateralen Rahmen und die Ergänzung bestehender Mechanismen, insbesondere des Internationalen Strafgerichtshofs.

Im Juli 2022 unterzeichneten Russland und die Ukraine die sogenannte *Black Sea Grain Initiative* (BSGI). Die Abkommen ermöglichen die sichere Ausfuhr von Getreide und Düngemittel um die Nahrungsmittelkrise zu lindern und stellen einen wichtigen Beitrag für die weltweite Ernährungssicherheit dar. Die BSGI wurde unterdessen dreimal verlängert (im November 2022, März 2023 und Mai 2023). Die entsprechenden Gespräche konnten auch dank der Unterstützung der Schweiz zum Teil in Genf geführt werden.

2. Förderung des Völkerrechts

Im Bereich der Menschenrechte war die zunehmende Polarisierung deutlich spürbar. Die Rolle der Schweiz als Brückenbauerin mit differenzierten Positionen war daher zentral. Die Resolution über ein Moratorium der Todesstrafe wurde mit der bisher grössten Anzahl Ja-Stimmen verabschiedet, inklusive der Schweiz. Dies ist ein Fortschritt und reflektiert den globalen Trend, dass immer mehr Staaten ein Moratorium etablieren oder die Todesstrafe vollständig abschaffen. Die Resolution zum Folterverbot konnte trotz schwierigen Verhandlungen im Konsens verabschiedet werden und enthält wichtige, durch die Schweiz eingebrachte Verweise, wie z.B. auf die sogenannten «Mendez-Prinzipien»¹. Im Bereich des Minderheitenschutzes nahm die Schweiz im September 2022 mit Bundespräsident Cassis hochrangig an einer Veranstaltung zum 30. Jahrestag der UNO-Erklärung über die Minderheitenrechte teil. Als Regierungsmitglied aus der italienischen Schweiz genoss seine Rede eine besondere Glaubwürdigkeit für den Umgang und Einsatz unseres Landes zugunsten von Minderheiten.

Auch die Geschlechtergleichstellung war für die Schweiz prioritär. Sie setzte sich zu diesem aktuellen Thema in verschiedenen Resolutionen ein, wie z.B. gegen die weibliche Genitalverstümmelung und Zwangs- und Kinderehen.

Einen wichtigen Fortschritt stellt zudem die Verabschiedung einer Resolution dar, die den Vorschlag der Völkerrechtskommission für neue Bestimmungen zum Thema Verbrechen gegen die Menschlichkeit gutheisst. Damit wird erstmals eine inhaltliche Diskussion über diesen Vorschlag möglich. Die Schweiz war an diesen Verhandlungen aktiv beteiligt. Die Folgearbeiten sind im Gange.

Die Verhandlungen zur UNO-Konvention zur Cyberkriminalität und die Arbeiten zur Cybersicherheit laufen. Die Schweiz setzt sich dabei für die Anwendung und Einhaltung des Völkerrechts im Cyberraum ein, inklusive des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. Im Bereich Cybersicherheit erreichte sie, zusammen mit anderen Staaten, dass erstmals detaillierte Diskussionen zur konkreten Anwendung des Völkerrechts, namentlich der UNO-Charta, begonnen wurden.

Im Bereich Frieden, Sicherheit und Menschenrechte hat die Schweiz mit einer konkreten schriftlichen Eingabe einen Beitrag zur Entwicklung der Neuen Agenda für den Frieden des UNO-Generalsekretärs geleistet. Diese neue Agenda soll im Juni 2023 publiziert werden. Zudem hat sich die Schweiz dafür eingesetzt, dass wo immer möglich in den Texten der UNO-GV die korrekte Terminologie zum humanitären Völkerrecht Eingang findet.

¹ Bei den Mendez-Prinzipien handelt es sich um einen neuen Standard für wirksame Verhöre durch die Polizei und andere Behörden, unter Wahrung der Menschenrechte und ohne Folter.

3. Förderung einer wirksamen UNO

Die Schweiz hat sich wo immer möglich für die Förderung einer wirksamen UNO eingesetzt. Als Koordinatorin der Gruppe für Rechenschaftspflicht, Kohärenz und Transparenz (ACT) setzte sie sich z.B. dafür ein, dass die Arbeit des Sicherheitsrats transparenter wird, insbesondere gegenüber Nichtmitgliedern. Ausserdem verfolgte die Schweiz die Diskussionen zur Sicherheitsratsreform, inklusive dem Veto. Die Schweiz hat diesbezüglich u.a. ihre Initiative mit der ACT-Gruppe vorangetrieben. Diese fordert mit einem Verhaltenskodex alle Mitglieder des SR auf, nicht gegen einen glaubwürdigen Resolutionsentwurf zu stimmen, der Massengräueltaten zu verhindern sucht. Aktuell (Stand Ende Mai 2023) wurde der Kodex von 129 Staaten unterzeichnet. Ausserdem unterstützte sie die Anwendung der Veto-Initiative von Liechtenstein, die vorsieht, dass beim Gebrauch eines Vetos automatisch eine Diskussion zur Situation in der GV geführt wird.

Nach einer dreijährigen Pilotphase hiess die GV den jährlichen Budget-Zyklus als Teil der UNO-Reformen gut (früher: zweijähriges Budget). Diese Neuerung erlaubt der UNO auch aus finanzieller Sicht eine raschere Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen, wie z.B. COVID-19 oder den Ukraine-Krieg. Die Schweiz hatte sich in den Verhandlungen stark für dieses Resultat eingesetzt.

Die «Our Common Agenda» (OCA) sieht verschiedene Massnahmen zur Stärkung des Multilateralismus und Reformen der UNO vor. Die Schweiz nahm aktiv an verschiedenen dieser Verhandlungsprozesse teil. In allen Verhandlungen und Gesprächen rund um die OCA setzte sie sich dafür ein, dass Duplizierungen vermieden und bestehende Synergien genutzt werden. Insbesondere sollen keine Doppelspurigkeiten mit bestehenden Foren und Mechanismen geschaffen werden, wie z.B. den Entwicklungsbanken. Wichtig waren auch die Entwicklungen rund um die Nutzung von Daten und die Digitalisierung. Die Schweiz unterstützte die verbesserte Nutzung und Vernetzung von Daten (u.a. durch die Vernetzung von Akteuren und die Schaffung einer Plattform für Daten rund um die Nachhaltigkeit) und engagierte sich in den Vorbereitungsarbeiten für einen Globalen Digitalpakt. Die Verhandlungen zu diesem Pakt sollen Ende 2023 aufgenommen werden. Ein besonderes Anliegen der Schweiz war dabei, dass sich alle relevanten Stakeholder, insbesondere auch jene im internationalen Genf, daran beteiligen können.

Im Themenfeld sexueller Belästigung, Ausbeutung und Missbrauch setzte sich die Schweiz aktiv für eine höhere Transparenz und Rechenschaftspflicht innerhalb der Organisation ein und brachte entsprechende Formulierungsvorschläge zu Fehlverhalten und zum Umgang mit Überlebenden² ein.

4. Förderung der nachhaltigen Entwicklung

Im Rahmen der GV machte sich die Schweiz in der Erarbeitung der politischen Erklärung des SDG-Gipfels für eine effektivere Umsetzung der SDGs stark. Als Co-Chair des regionalen Forums der UNO-Wirtschaftskommission für Europa setzte sich die Schweiz für die Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 ein. Auch zur Harmonisierung der Daten, um diese Umsetzung messen und vergleichen zu können, war die Schweiz u.a. mit Projekten wie der «*Unlocking the Power of Data Initiative*» aktiv. Damit sollen der Umgang mit Daten und die Vernetzung verschiedener Stakeholder vorangebracht werden, um schlussendlich die nötigen Informationen für eine faktenbasierte Diskussion und ebensolche Entscheide bereitzustellen.

In verschiedenen Umweltbereichen konnten, auch dank der Unterstützung der Schweiz, in der 77. GV Fortschritte erzielt werden. Im Bereich der Biodiversität wurden z.B. die Verhandlungen für ein Hochseeabkommen zum Schutz der Meeresbiodiversität

² Der Begriff „Überlebende“ wird oft verwendet, um anzuerkennen, dass Opfer von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung das erlittene Trauma überwinden können.

abgeschlossen. Im Kampf gegen den Klimawandel unterstützte die Schweiz sodann eine Resolution, die beim Internationalen Gerichtshof ein rechtlich unverbindliches Gutachten in Auftrag gab. Dieses soll die spezifischen Verpflichtungen der Staaten im Zusammenhang mit dem Klimawandel klären.

Ein zentraler Moment der 77. GV war auch die UNO-Wasserkonferenz im März 2023. Dabei wurde ein Aktionsplan Wasser mit freiwilligen Selbstverpflichtungen der Staaten beschlossen. Die Schweiz kündigte fünf freiwillige Verpflichtungen an, u.a. im Bereich der *Blue Peace*-Initiative und mit Beiträgen an verschiedene Organisationen, basierend auf laufenden Projekten der DEZA. Ausserdem präsidierte sie zusammen mit Senegal eine der fünf Hauptveranstaltungen der Konferenz zum Thema Wasser und Zusammenarbeit.

Im Bereich Abrüstung beteiligte sich die Schweiz aktiv an zahlreichen UNO-Prozessen, z.B. betreffend Weltraumsicherheit sowie bei der Erarbeitung eines rechtlich unverbindlichen Dokuments zur Munitionsbewirtschaftung. Sie wird sich 2023, unter Wahrung ihrer nationalen Interessen, für deren Abschluss in der GV einsetzen.

Im Rahmen des MRR legte die Schweiz zusammen mit einer Gruppe von Staaten eine Resolution im Bereich Umwelt und Menschenrechte vor. Die Resolution bekräftigte die Bedeutung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes bei Umweltschutzmassnahmen und wurde ohne Abstimmung verabschiedet.

Weitere Tätigkeiten der Schweiz

Auch während der laufenden GV-Session beteiligte sich die Schweiz an einer ganzen Bandbreite von Themen. Im MRR hat sie z.B. im September 2022 zusammen mit weiteren Staaten Resolutionen zu Übergangsjustiz sowie zu Neurotechnologie und Menschenrechten präsentiert. Beide Texte wurden im Konsens angenommen. Im März 2023 legte sie eine Resolution zu Menschenrechten und Drogen vor, die ebenfalls ohne Abstimmung verabschiedet wurde. In der 53. Session des MRR (19.06. – 14.07.2023) legt die Schweiz zudem zusammen mit anderen Staaten eine Resolution zu Wirtschaft und Menschenrechten vor. Daneben nahm die Schweiz an den Sondersessionen zur Menschenrechtssituation im Iran im November 2022 und zu jener im Sudan im Mai 2023 teil.

Im Rahmen der GV wurden vor allem auf Druck der afrikanischen Staaten die Arbeiten im Steuerbereich deutlich vorangetrieben. Insbesondere hat sich die Idee einer UNO-Konvention zu Steuerfragen weiter konkretisiert. Die Schweiz steht diesen Entwicklungen nicht zuletzt wegen der Gefahr der Duplizierung von bestehenden OECD-Prozessen skeptisch gegenüber. Sie setzt sich aber zur Wahrung ihrer Interessen aktiv in den Verhandlungen ein und beobachtet die weiteren Entwicklungen genau.

Fazit

Die Herausforderungen im multilateralen Bereich bleiben vor allem wegen der wachsenden Polarisierung beträchtlich. So muss es in einigen Bereichen, wie z.B. der Geschlechtergleichstellung, als Erfolg gewertet werden, dass keine Rückschritte zu verzeichnen sind. In diesem Umfeld ist es für die Schweiz zunehmend herausfordernd, sich nuanciert zu positionieren. Gleichzeitig ergeben sich über unsere differenzierte Haltung aber auch immer wieder Chancen, um die traditionelle Brückenbauer-Rolle der Schweiz wahrzunehmen. Durch die konsequente Umsetzung ihrer GV-Prioritäten und ihre kohärente Haltung verfügt die Schweiz nach wie vor über ein starkes und breit anerkanntes Profil in der UNO. Dieses gilt es, gerade mit Blick auf den Einsitz im SR, weiter zu pflegen.

Annex:

- Abstimmungsverhalten der Schweiz während der 77. UNO-GV