



Bericht über die Umsetzung der Prioritäten der Schweiz für die 72. Tagung der UNO- Generalversammlung

Bericht des Bundesrats zuhanden der
Aussenpolitischen Kommissionen

vom 27. Juni 2018

Eine Generalversammlung im Umbruch

Die 72. UNO-Generalversammlung (GV) dauerte vom 12. September 2017 bis zum 17. September 2018. Sie wurde vom Slowakischen Aussenminister Miroslav Lajcak geleitet. Es handelte sich um die erste vollständige GV-Session seit der Amtsübernahme des 9. UNO-Generalsekretärs (GS), António Guterres. Sein persönliches Engagement zugunsten einer umfassenden UNO-Reform prägte die Arbeit der GV. Ebenfalls bestimmend waren der erste Auftritt von US-Präsident Donald Trump in der GV sowie dessen prinzipielle Skepsis gegenüber dem Multilateralismus. Die Spannungen zwischen den Grossmächten hielten entsprechend an. Da die USA traditionell gefestigte Positionen infrage stellten, kam es in der GV zu vermehrten Abstimmungen und Änderungsanträgen. Der Sicherheitsrat blieb in zentralen Dossiers wie Syrien wenig handlungsfähig, nahm seine Rolle in anderen Bereichen jedoch wie gewohnt wahr und konnte beispielsweise zu Nordkorea oder zu Kolumbien einen positiven Beitrag leisten.

Der GS nahm den wachsenden Druck auf das internationale System zum Anlass, Vorschläge für eine Stärkung der UNO zu präsentieren. Diese sollen die UNO effektiver und effizienter machen und langfristig deren Relevanz sichern. Die neuen globalen Herausforderungen machen es notwendig, die inhaltliche und strukturelle Fragmentierung innerhalb der UNO zu überwinden (breaking down the silos). Im Zentrum seiner Anstrengungen standen Reformprozesse in den Bereichen Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Management. Nach verschiedenen Missbrauchsvorwürfen im UNO-System widmete der GS ausserdem dem Problem der sexuellen Belästigung verstärkte Aufmerksamkeit. Der GS überzeugte mit seiner Vision für die Zukunft der UNO. Allerdings war es auch für ihn eine Herausforderung, Lösungen vorzuschlagen, welche die Differenzen zwischen den 193 Mitgliedstaaten zu überbrücken vermochten.

Für die Schweiz markierte die 72. GV das 15-jährige Jubiläum ihrer Mitgliedschaft. Seit ihrem Beitritt im September 2002 nutzt die Schweiz die UNO zur Wahrung ihrer Interessen und Förderung ihrer Werte. In der 72. GV basierte das Engagement der Schweiz auf der aussenpolitischen Strategie 2016–2019 und auf den Prioritäten der Schweiz für die 72. Tagung der GV. Sie orientierte sich ausserdem an den zwei strategischen Hauptachsen des Schweizer UNO-Engagements für die Dekade 2012–2022: Frieden und Sicherheit sowie Reform der UNO.

Frieden und Sicherheit

Die Schweiz führte ihr Engagement zugunsten einer Stärkung der Kapazitäten der zivilen Friedensförderung weiter. Dabei ergaben sich Synergien mit den Reformplänen des GS, bei denen Prävention und Mediation ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. In diesem Kontext setzte sich die Schweiz für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung ein. So unterstützte die Schweiz eine vom GS vorgeschlagene Neustrukturierung der zuständigen Departemente im UNO-Sekretariat. Diese wurde im Dezember 2017 von der GV grundsätzlich gutgeheissen. Wichtig war auch das Engagement der Schweiz rund um das hochrangige Treffen der GV zu «Sustaining peace» im April 2018. Letzteres stärkte die Grundlagen für eine effizientere, wirksamere und nachhaltiger finanzierte Friedensarbeit der UNO. Die Schweiz setzte sich dafür ein, dass die Prävention während dem ganzen Konfliktzyklus eine Rolle spielt und dafür ausreichende Finanzierung zur Verfügung gestellt wird. Sie führte ausserdem ihr Engagement zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung der Menschenrechte und der

Geschlechtergleichstellung in der Konfliktprävention und Friedensarbeit weiter. Zusammen mit Deutschland leitete sie zu diesem Thema sowohl in Genf wie auch in New York eine Gruppe gleichgesinnter Staaten. Diese unterstützt beispielsweise regelmässige Briefings des Hochkommissars für Menschenrechte in New York. Mit dem Ziel, Konfliktprävention zu stärken, wurde auch Genf als Standort für Friedensgespräche weiter gefördert. Ausserdem unterstützte die Schweiz das «Human Rights up Front»-Programm, welches innerhalb des UNO-Sekretariats die Wahrung der Menschenrechte in den Vordergrund stellt, sowie eine gemeinsame Studie der UNO und der Weltbank zu Konfliktprävention, die eine engere Zusammenarbeit zwischen Sicherheits- und Menschenrechtsakteuren fördert.

Zum weiteren Engagement der Schweiz im Bereich Frieden und Sicherheit gehörte die Fortsetzung des Vorsitzes der Burundi-Konfiguration der UNO-Kommission für Friedenskonsolidierung. Zu den Schwerpunkten des Vorsitzes während der 72. GV zählten die Vernetzung der bilateralen und multilateralen Partner Burundis, die Verfolgung der Menschenrechtssituation sowie die Mobilisierung von Unterstützung für den Mediationsprozess der ostafrikanischen Gemeinschaft. Mit der Ernennung von Christine Schraner Burgener zur Sondergesandten des UNO-Generalsekretärs für Myanmar gelang es der Schweizer Diplomatie, eine hochrangige Position im UN-System zu besetzen. Betreffend Wasser und Frieden organisierte die Schweiz im September 2017 in New York einen Anlass auf Ministerstufe, an welchem eine Reihe von konkreten Empfehlungen zu dieser Thematik präsentiert wurden, zum Beispiel die Stärkung der internationalen Mechanismen der Wasserdiplomatie oder die Schaffung neuer Finanzierungsmechanismen. Im Bereich Terrorismusbekämpfung und Prävention von gewalttätigem Extremismus unterstützte die Schweiz das kürzlich geschaffene UNO-Büro für Terrorismusbekämpfung. Der dafür zuständige Untergeneralsekretär wird im September 2018 seinen Antrittsbesuch in der Schweiz absolvieren. Des Weiteren beteiligte sich die Schweiz aktiv an der 6. Überprüfung der globalen Anti-Terrorismus-Strategie der UNO, wobei sie die Aspekte Ursachenbekämpfung, Prävention, Rehabilitation und Reintegration, internationale Zusammenarbeit, Informations- und Kommunikationstechnologien, Einbezug der Zivilgesellschaft, Rolle und Rechte von Frauen und Kindern, Schutz der Menschenrechte und Förderung der Rechtsstaatlichkeit, Respektierung des humanitären Völkerrechts sowie die Verbesserung der Überprüfungs- und Evaluationsmechanismen in den Vordergrund stellte. Im Abrüstungsbereich war der Schweizer Vorsitz der Abrüstungskonferenz im März und Mai 2018 ein Meilenstein. Der Schweiz gelang es während ihres Vorsitzes, fünf Arbeitsgruppen einzusetzen und damit einen wesentlichen Beitrag zu leisten, um die mehr als 20 Jahre andauernde Blockade der Konferenz zu überwinden. Schliesslich führte die Schweiz ihr traditionelles Engagement zugunsten einer Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats weiter.

Menschenrechte

Seit dem 1. Januar 2016 ist die Schweiz erneut Mitglied im Menschenrechtsrat (MRR) der UNO. 2017 hatte sie die Vizepräsidentschaft des Rats inne. Als Mitglied und als Sitzstaat des MRR setzt sich die Schweiz für eine institutionelle Stärkung des Rats und der gesamten UNO-Menschenrechtsarchitektur ein, so auch des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte. Beispielsweise gestaltete sie als Vizepräsidentin eine Diskussion mit, die eine Verbesserung der Arbeitsmethoden und eine Erhöhung der Effizienz des MRR zum Ziel hatte. Sie engagierte sich ausserdem im Budgetausschuss der GV für eine Erhöhung der finanziellen Unterstützung für

Aktivitäten zur Förderung der Menschenrechte. Die dritte allgemeine regelmässige Überprüfung (Universal Periodic Review) der Schweiz durch den MRR im November 2017 verlief reibungslos.

Inhaltlich orientierte sich das Engagement der Schweiz an der Menschenrechtsstrategie 2016–2019 des EDA. Die Schweiz brachte im MRR zusammen mit Partnerländern erfolgreiche Resolutionen zu folgenden Themen ein: Vergangenheitsbewältigung, Todesstrafe, Umwelt, Drogen sowie Kulturerbe. Die Schweiz war auch bezüglich der Ländersituationen aktiv, mit denen sich der Rat beschäftigte, beispielsweise im Rahmen der Dringlichkeitsdebatte zur Situation in Ost-Ghouta, Syrien, im März 2018. Ihr Augenmerk galt im Zusammenhang mit Ländersituationen insbesondere der Achtung, Förderung und Umsetzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie dem Kampf gegen die Straflosigkeit.

Seit dem 1. Januar 2018 ist die Schweiz erneut für vier Jahre Mitglied der Betäubungsmittelkommission der Vereinten Nationen (Commission on Narcotic Drugs, CND). Im Rahmen dieses Mandats engagierte sie sich für die Förderung einer Drogenpolitik mit Fokus auf Gesundheit und Menschenrechte.

Nachhaltige Entwicklung

Ein Höhepunkt der 72. GV war die Präsentation des Länderberichts anlässlich des Hochrangigen Politischen Forums für Nachhaltige Entwicklung (HLPF) im Juli 2018. Der Bericht stellte eine erste umfassende Bestandsaufnahme zur Umsetzung der Agenda 2030 durch die Schweiz dar. Zusätzlich engagierte sie sich sowohl im Rahmen des HLPF wie auch in anderen relevanten Gremien für die weltweite Umsetzung der Agenda 2030. Zu diesem Engagement gehörte unter anderem die Unterstützung des Reformprozesses im UNO-Entwicklungssystem. Dieser wirkt darauf hin, dass die UNO die Mitgliedstaaten besser bei deren Umsetzungsbemühungen unterstützen kann. Die Schweiz brachte konstruktive Vorschläge in die Reformdiskussion ein und engagierte sich insbesondere für die verbesserte Koordination der operationellen Entwicklungsaktivitäten der UNO im Feld. Sie setzte sich auch dafür ein, dass die Reformen den Beschlüssen der vierjährigen Grundsatzüberprüfung der operativen Entwicklungsaktivitäten (QCPR) vom Dezember 2016 entsprechen. Als Vizepräsidentin des Boards des UNDP, UNFPA und UNOPS engagierte sich die Schweiz im Sinne der Reformbestrebungen. Auch das Schweizer Engagement im Rahmen der Reform des ECOSOC verfolgte das Ziel, die Rolle der UNO bei der Umsetzung der Agenda 2030 zu stärken. Die Schweiz engagierte sich während der 72. GV auch in den von Frankreich initiierten Verhandlungen zu einem «Global Pact for the Environment».

Migration

Der «Global Compact on Migration» zählt zu den wichtigsten Verhandlungsprozessen der 72. GV. Mit diesem Rahmenwerk will die internationale Gemeinschaft die Herausforderungen und Chancen der Migration auf internationaler Ebene angehen. Es soll die Voraussetzungen dafür schaffen, die globale Migration künftig sicherer, geordneter und geregelter zu gestalten. Fazilitiert wird der Prozess von den ständigen Vertretern der Schweiz und Mexikos in New York ad personam. In der ersten Hälfte der GV-Session führten die Co-Fazilitatoren regionale und thematische Konsultationen durch, auf deren Basis sie einen ersten Entwurf erarbeiteten. Dieser wurde in der zweiten Sessionhälfte in mehreren Verhandlungsrunden von den Mitgliedstaaten

verhandelt. Die Schweiz nahm nicht nur die Rolle der Co-Fazilitatorin ein, sondern profilierte sich auch als konstruktive Verhandlungsteilnehmerin mit nationalen Positionen. Der Pakt wird Ende 2018 im Rahmen einer hochrangigen Konferenz verabschiedet werden.

Die Schweiz beteiligte sich auch aktiv an der Erarbeitung des «Global Compact» für Flüchtlinge, der unter Leitung des UNO Flüchtlingswerks (UNHCR) ausgearbeitet wird und ebenfalls während der 73. GV verabschiedet werden soll.

Humanitäres

Aufgrund der zahlreichen Konflikte und Krisen war das humanitäre System auch während der 72. GV unter starkem Druck. Dementsprechend blieb das Schweizer Engagement in diesem Bereich hoch. Übergeordnete Ziele der Schweiz waren eine Stärkung des humanitären Systems, eine effizientere Gewährleistung von Hilfe und Schutz und eine stärkere Koordination der humanitären Akteure untereinander sowie mit den Entwicklungsakteuren. Thematische Schwerpunkte waren der Schutz der Zivilbevölkerung, der Zugang von humanitären Akteuren zu Notleidenden, der Respekt und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der humanitären Prinzipien, die Katastrophenvorsorge und die Stärkung der Prävention und Resilienz. Diese Ziele und thematischen Schwerpunkte verfolgte die Schweiz in verschiedenen Prozessen. Sie engagierte sich für Reformen im Executive Board des Welternährungsprogramms (WFP) sowie als Vorsitzende der «OCHA Donor Support Group», des «Central Emergency Response Fund» (CERF) und des Advisory Committee des Palästinenserhilfswerks (UNRWA). Letzteres Engagement war aufgrund der Finanzierungskrise der UNRWA besonders wichtig. Gemeinsam mit Schweden und der UNO war die Schweiz im April 2018 ausserdem Gastgeberin einer Geberkonferenz für Jemen in Genf. Ein weiteres konkretes Engagement der Schweiz war die Co-Fazilitation, mit Sambia, der humanitären Resolution des ECOSOC im Juni 2018.

Management und Budget

Die Skepsis gegenüber dem multilateralen System war während der 72. GV im Budget- und Managementbereich besonders spürbar. Das Budget der UNO stand unter starkem Druck. Entsprechend schwierig gestalteten sich die Verhandlungen um das reguläre Budget der UNO für den Zeitraum 2018–2019. Die Schweiz vertrat die Position, dass die UNO ausreichend Ressourcen für die wirksame Umsetzung ihrer Mandate erhalten und diese Ressourcen so effizient und effektiv wie möglich einsetzen soll. Im Rahmen der Budgetverhandlungen setzte sich die Schweiz insbesondere dafür ein, dass der Menschenrechtspfeiler der UNO ausreichende finanzielle Mittel erhält. Sie engagierte sich ausserdem zugunsten von Managementreformen. Der GS soll mehr Handlungsfreiheit erhalten, verpflichtet sich im Gegenzug jedoch zu mehr Transparenz und Rechenschaft. Trotz einiger Skepsis unter den Mitgliedstaaten konnten die Schweiz und gleichgesinnte Staaten darauf hinwirken, dass die GV den Reformen grundsätzlich grünes Licht erteilte und erste konkrete Vorschläge billigte. Ausserdem setzte sich die Schweiz dafür ein, dass früher eingeleitete Reformprojekte, beispielsweise im ICT-Bereich, weitergeführt und mit dem aktuellen Reformprojekt des GS in Einklang gebracht werden.

Internationales Genf

Die Stärkung des internationalen Genf war auch während der 72. GV ein themenübergreifender Schwerpunkt des Schweizer UNO-Engagements. Auf der Basis der Botschaft über die Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat 2016–2019 setzte sich die Schweiz für den Erhalt und den Ausbau der Rolle Genfs in der globalen Gouvernanz ein. Unter anderem wirkte die Schweiz darauf hin, dass Genf als Standort für Friedensgespräche genutzt wird. Als Durchführungsort des «Internet Governance Forum» im Dezember 2017 konnte Genf ausserdem seine Bedeutung für zukunftssträchtige Themen aufzeigen.

Die Abwanderung von wichtigen Organisationen, wie der «International Union for Conservation of Nature» (IUCN) und des «UN Office for Disaster Risk Reduction» (UNISDR), konnte erfolgreich abgewendet werden, während neue Entitäten für Genf gewonnen werden konnten (International, Impartial and Independent Mechanism on international crimes committed in the Syrian Arab Republic, International Alliance for the Protection of Heritage in armed conflict, Sekretariat der Minamata-Konvention, Sekretariat der Financial Centres for Sustainability (FC4S)).

Die Diskussion um Lohnanpassungen des Genfer UNO-Personals verfolgte die Schweiz mit grosser Aufmerksamkeit. Als Folge einer Erhebung der Lebenshaltungskosten in Genf wurden die Lohnzulagen des versetzbaren UNO-Personals gesenkt. Die Personalverbände der UNO-Angestellten reagierten mit scharfer Kritik auf die Ankündigung und führten im Verlauf des Frühlings 2018 mehrere Streiks durch. Die Schweiz setzte sich in diesem Kontext dafür ein, dass die UNO in Genf attraktive Arbeitsbedingungen bietet.

Auch das Immobilien Thema blieb prioritär. Insbesondere verhandelte die GV im Rahmen der Budgetverhandlungen Ende 2017 ein weiteres Mal über finanzielle Mittel für die Renovation des Palais des Nations (Strategic Heritage Plan, SHP). Trotz der schwierigen Umstände gelang es der Schweiz, ein positives Resultat zu erwirken. Die für 2018 nötigen Mittel wurden von der GV bewilligt, und die Renovation konnte plangemäss weitergeführt werden. Auch die Immobilienprojekte der WHO, der ILO, des IKRK und der ITU wurden weitergeführt. Die Schweiz (Bund, Kanton und Stadt Genf) unterstützt diese Projekte mit der Gewährung von Darlehen über insgesamt knapp 700 Millionen Franken, wie dies vom Parlament beschlossen wurde.