



Bericht über die Umsetzung der Prioritäten der Schweiz für die 74. Tagung der UNO-Generalversammlung

Bericht des Bundesrats zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen

vom 24. Juni 2020

Eine Generalversammlung im Zeichen anhaltender Polarisierung und COVID-19

Die 74. UNO-Generalversammlung (GV) dauerte vom 17. September 2019 bis zum 14. September 2020 und stand unter der Leitung von Tijjani Muhammad-Bande aus Nigeria. Unter dem Leitsatz "*Action for People and Planet*" begann sie mit fünf ministeriellen Gipfeltreffen (zu Klimawandel, universeller Gesundheitsversorgung, nachhaltiger Entwicklung, Entwicklungsfinanzierung sowie zu kleinen Insel-Entwicklungsstaaten), an denen über 150 Staats- und Regierungschefs teilnahmen.

Die 74. GV war durch eine anhaltende Polarisierung sowie die COVID-19-Pandemie geprägt. Die Spannungen unter den Grossmächten hielten an, einerseits zwischen China und den USA, andererseits zwischen den USA und Russland. Besonders umstrittene Themen blieben Handel, Klima, Migration, Rolle der Zivilgesellschaft sowie Frauenrechte. Die zweite Hälfte der GV-Periode wurde durch die COVID-19-Pandemie und ihre Folgen dominiert; eine Krise, die nicht nur die Reaktionsfähigkeit der Nationalstaaten, sondern auch der UNO testete.

Das Schweizer Engagement beruhte auf der aussenpolitischen Strategie 2016-19 sowie den vom Bundesrat in Konsultation mit den APKs definierten Prioritäten für die 74. GV. Es orientierte sich ausserdem weiterhin an den vom Bundesrat definierten zwei strategischen Hauptachsen für die Dekade 2012–22: Frieden und Sicherheit sowie Reform der UNO.

Die Tätigkeiten der Schweiz haben zu ihrem positiven Profil als konstruktive Brückenbauerin beigetragen. Dieses bildet eine wichtige Grundlage für die Schweizer Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat 2023/24. Nach der Wahl der direkten Vorgänger in der westeuropäischen Stimmengruppe im Juni 2020 ist diese Kandidatur in die eigentliche Schlussphase eingetreten.

Menschenrechte

Im Bereich Meinungsäusserungsfreiheit engagierte sich die Schweiz zur GV-Resolution über die Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten. Diese fordert bessere Sicherheitsmassnahmen und die Bekämpfung der Straflosigkeit. In seiner Eröffnungsrede vom 24. Februar 2020 würdigte Bundesrat Ignazio Cassis die Unterzeichnung der UNO-Charta vor 75 Jahren. Er appellierte an die Verantwortung eines jeden Einzelnen die Menschenrechte und die Menschenwürde, als unabdingbare Werte zur Sicherung von Frieden und Demokratie zu kennen, zu erklären und zu fördern. In den Bereichen Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit legte die Schweiz zusammen mit Costa Rica im Juni 2020 dem Menschenrechtsrat (MRR) erneut eine Resolution zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte im Kontext friedlicher Proteste vor. Diese folgte auf eine im März 2020 ebenfalls von der Schweiz und Costa Rica koordinierte, gemeinsame Erklärung im MRR, die von 53 Staaten getragen wurde.

Die Schweiz machte sich auch prioritär für Frauenrechte stark. Sie beteiligte sich an den Anlässen zum 25-jährigen Jubiläum der vierten Weltkonferenz der Frauen. Diese bildet mit der «*Beijing Declaration and Platform for Action*» eine der wichtigsten Grundlagen der Frauenrechte. So stellte die Schweiz am regionalen, von Staatssekretärin Baeriswyl copräsierten, Überprüfungsprozess zu den Fortschritten bei der Umsetzung der Erklärung im Oktober 2019 in Genf ihren Staatenbericht vor. Im Februar 2020 schloss sich die Schweiz im MRR einer gemeinsamen Erklärung an, welche die Wichtigkeit der Anerkennung von sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechten für die Verwirklichung der Frauenrechte bekräftigte. Im März 2020 beteiligte sich die Schweiz an der – aufgrund des Coronavirus stark verkürzten – 64. Session der Kommission für die Rechtsstellung der Frau (CSW). Die Schweiz brachte sich als Brückenbauerin ein und trug damit zur Verabschiedung einer substantiellen politischen Erklärung bei.

Reform der UNO

Um rascher reagieren zu können, wurde als Folge der Managementreform zum ersten Mal ein einjähriges statt wie bisher zweijähriges Budget der UNO verabschiedet.

Die ersten Schritte der Reorganisation der UNO im Feld via die Reform des Entwicklungssystems ist mit der Stärkung der residierenden KoordinatorInnen (RC) erfolgt. Die Handlungsfähigkeit des neuen Modells wurde im COVID-19-Kontext erstmals in einer Krisensituation getestet.

Im Rahmen der «*Addis Abeba Action Agenda*» (AAAA) zur Finanzierung der Agenda 2030 setzt sich die Schweiz seit Jahren für das Thema «Engagement mit dem Privatsektor» ein. Schwerpunkte bilden dabei u.a. «*Impact Investment*»¹ sowie «*Blended Finance*»². Daneben setzte die Schweiz ihre enge Zusammenarbeit mit dem «*UN Global Compact*» fort, der für Partnerschaften mit dem Privatsektor zuständigen UNO-Initiative.

Science and Diplomacy

Die Schweiz beteiligte sich an den beiden UNO-Prozessen zur Sicherheit und Stabilität im Cyberraum: an der Gruppe von Regierungsexperten für Informationssicherheit (*Group of Governmental Experts*³) und an der vom Ständigen Vertreter der Schweiz bei der UNO in New York präsidierten offenen Arbeitsgruppe (*Open Ended Working Group*). Die Schweiz vertrat die Position, dass das bestehende Völkerrecht, einschliesslich des humanitären Völkerrechts (HVR), auch im digitalen Raum anwendbar sein soll. Die Schweiz trägt zu den Folgearbeiten des hochrangigen UNO-Panels zu digitaler Kooperation bei, an dessen Schaffung sie massgeblich beteiligt war. Die 74. GV verabschiedete eine Resolution, die einen Ausschuss mandatiert, die Grundlagen für ein neues, internationales Instrument zur Bekämpfung der Cyberkriminalität zu schaffen. Die Schweiz stimmte gegen die Resolution, da eine solche Konvention auf Europaratsebene schon existiert und ein neues Instrument insbesondere das Risiko von Einschränkungen der Menschenrechte mit sich bringt.

In Wien präsidiert die Schweiz für die Periode 2020 – 2021 den wissenschaftlich-technischen Unterausschuss des UNO-Komitees für die friedliche Nutzung des Weltraums (COPUOS), in dem sich die Schweiz insbesondere für die Sicherheit und die langfristige Nachhaltigkeit von Raumfahrtaktivitäten einsetzt.

Die Stiftung «*Geneva Science and Diplomacy Anticipator*» (GESDA) mit Sitz in Genf begann ihre operationelle Tätigkeit am 1. Januar 2020. Dies stellt einen weiteren Schritt in Richtung Kompetenzzentrum für globale Gouvernanz in Zukunftsthemen dar.

Weitere Tätigkeiten der Schweiz

Frieden und Sicherheit

Zur Stärkung der Konfliktprevention und des nachhaltigen Friedens (*Sustaining Peace*) setzte sich die Schweiz für eine engere Zusammenarbeit zwischen den drei UNO-Pfeilern (Frieden und Sicherheit / nachhaltige Entwicklung / Menschenrechte) ein. So richtete sie zu diesem Thema im Februar 2020 in Genf ein Vorbereitungstreffen für die Überprüfung der UNO-Friedenskonsolidierungsaktivitäten aus. Im MRR setzte sich die Schweiz für die Stärkung des Beitrags des MRR zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen ein.

¹ «Impact-Investements» sind Investitionen mit dem Ziel, neben einer finanziellen Rendite auch positive soziale und ökologische Auswirkungen zu erzielen.

² «Blended Finance» ist die strategische Nutzung öffentlicher und philanthropischer Entwicklungsgelder zur Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel aus dem Privatsektor.

³ Die Arbeiten der GGE dauern noch bis Frühling 2021 an.

Die Schweiz sass weiterhin der Burundi Konfiguration der UNO-Kommission für Friedenskonsolidierung vor.

Die Schweiz unterstützte zudem die Umsetzung der 2018 in Genf lancierten Abrüstungsagenda des UNO-Generalsekretärs. Sie setzte sich auch für sicheres und gesichertes Management von konventioneller Munition ein und war mit einer Expertin in der relevanten UNO-Regierungsexpertengruppe vertreten.

Die Schweiz richtete zusammen mit der UNO und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine regionale Konferenz aus, um gemeinsame Ansätze im Umgang mit rückkehrenden ausländischen terroristischen Kämpfern zu diskutieren. Die Schweiz organisierte einen Anlass zum 10-Jahres Jubiläum der Ombudsperson, die eine wichtige Funktion zum Schutz der Menschenrechte und Verfahrensgarantien bei UNO-Antiterrorstrafmaßnahmen hat.

Humanitäre Hilfe

In der 74. GV setzte sich die Schweiz für das HVR, insbesondere den Schutz der Zivilbevölkerung, und für den Zugang von humanitären Akteuren zu Notleidenden ein. Bundespräsident Ueli Maurer und der Präsident des IKRK traten als Hauptredner an einem Anlass zum 70. Jubiläum der Genfer Konvention auf. Diesen organisierte die Schweiz zusammen mit dem IKRK, China und Südafrika. In einer GV-Resolution ist es ihr gelungen, die Verbindung zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung zu verankern («*triple nexus*»). Damit wird anerkannt, dass dauerhafte Lösungen einer engen Kooperation zwischen verschiedenen Instrumenten und Akteuren bedürfen. Das vom UNO-Generalsekretär im Januar 2020 einberufene hochrangige Panel zur Binnenvertreibung soll konkrete Empfehlungen zuhanden der Staatengemeinschaft erarbeiten. Es wird dabei vom Schweizer Professor Walter Kälin beraten. Als Co-Gastgeberin des Globalen Flüchtlingsforums im Dezember 2019 in Genf, das Bundesrat Ignazio Cassis gemeinsam mit UNO-Generalsekretär António Guterres und UNO-Flüchtlingshochkommissar Filippo Grandi eröffnete, trug die Schweiz zur Umsetzung des Globalen Flüchtlingspaktes bei.

Nachhaltige Entwicklung

Die Schweiz setzte ihr Engagement für die Umsetzung der Agenda 2030 in verschiedenen Fora fort. Sie nahm an allen entwicklungsrelevanten Gipfeltreffen im September in New York teil (SDG Gipfel, Klimagipfel, hochrangiger Dialog über Entwicklungsfinanzierung und hochrangiges Treffen zur universellen Gesundheitsversorgung). Am Klimagipfel kündigte Bundespräsident Ueli Maurer das neue Netto-Null Klimaziel an, das die Schweiz bis 2050 erreichen will. Im Hinblick auf das hochrangige UNO-Gipfeltreffen zur Förderung nachhaltiger Ernährungssysteme im Jahr 2021 hat die Schweiz das Thema bereits in dieser GV priorisiert. Die Schweiz hat sich auch in Umweltfragen engagiert, insbesondere in Bezug auf die Biodiversität und den Naturschutz. Die ursprüngliche Idee eines globalen Umweltpaktes wurde auf multilateraler Ebene nicht weiterverfolgt.

Internationales Genf

Fast gleichzeitig zur Eröffnung der 74. Tagung der UNO-GV in New York fand in September 2019 in Genf ein Anlass zum 100-jährigen Jubiläum des Multilateralismus statt. Dabei wurde ein Buch mit den wichtigsten diplomatischen Dokumenten der Schweiz zur Gründung des Völkerbundes präsentiert und von Bundesrat Ignazio Cassis, den Genfer Regierungspräsidenten und Stadtpräsidenten, Antonio Hodgers bzw. Sami Kanaan, eine gemeinsame Erklärung zur Bedeutung des internationalen Genf und dessen Rolle als Forum für Zukunftsthemen unterschrieben. Ebenfalls im September wurde die Botschaft zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat 2020–2023 vom Parlament verabschiedet, die es der Schweizer erlaubt, ihre

Rolle als Gaststaat noch besser wahrzunehmen. In Genf befinden sich 38 internationale Organisationen, 179 ständige Vertretungen von Staaten, 750 Nichtregierungsorganisationen, zivilgesellschaftliche Akteure sowie Akteure aus Wissenschaft und Privatwirtschaft. Die Botschaft stärkt Genf auch als Hub für neue Technologien, wie z.B. betreffend Internet-Gouvernanz. Ein wichtiger Aspekt dieses Kapitels sind die Renovationen der Gebäude für die Internationalen Organisationen in Genf. Im Februar 2020 besuchte Bundesrat Ignazio Cassis die Baustelle des «Strategic Heritage Plan», das Renovations- und Neubauprojekt des Palais des Nations.

Weitere Menschenrechtsthemen

Als Sitzstaat des MRR und der zehn Vertragsorgane, welche die Umsetzung der UNO-Menschenrechtsverträge überwachen, machte sich die Schweiz weiterhin für praktische Verbesserungen der Arbeitsmethoden dieser beiden Gremien stark. Für die Stärkung der Effizienz der Vertragsorgane übernahm sie die Leitung des Überprüfungsprozesses. Auch setzte sie sich für die GV-Resolution zum Folterverbot ein, die u.a. die universelle Ratifikation des Übereinkommens gegen Folter fordert. Im Bereich der Kinderrechte beteiligte sich die Schweiz im November 2019 an Aktivitäten rund um das 30-jährige Jubiläum der Kinderrechtskonvention. Obwohl das Thema «MenschenrechtsverteidigerInnen» in dieser GV-Session kontrovers diskutiert wurde, konnte u.a. dank der Schweiz eine GV-Resolution im Konsens verabschiedet werden.

Weitere Reformen

Die bessere Einbindung des Büros zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung in den beiden für Friedenseinsätze zuständigen Departementen stärkt die Konfliktprävention als zentrales Element der Reform im Bereich «Frieden und Sicherheit». Fortgeführt wurde auch das Engagement betreffend Reform der Arbeitsmethoden des UNO-Sicherheitsrats. Die Schweiz beteiligte sich an den ersten Schritten zu den Überprüfungen des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) sowie des hochrangigen politischen Forums. Ferner setzte sich die Schweiz für eine bessere Ahndung von sexueller Belästigung ein.

Engagement der Schweiz zur Bewältigung von COVID-19

Die COVID-19 Krise beschränkte die Möglichkeit der UNO physische Treffen durchzuführen. Die Schweiz setzte sich seit Beginn der Krise für die Handlungsfähigkeit der UNO und die hierfür notwendige Anpassung der Arbeitsmethoden ein. Zusammen mit fünf anderen Staaten legte sie die erste UNO-GV Resolution zu COVID-19 vor, die ein wichtiges Zeichen der internationalen Solidarität und Kooperation aussandte. Zudem unterstützte die Schweiz sehr früh den Appell des Generalsekretärs für einen globalen Waffenstillstand. Die Schweiz schloss sich ausserdem weiteren Resolutionen und verschiedenen Appellen an, darunter zu den Auswirkungen von COVID-19 auf Frauen, auf Kinder, auf älteren Menschen, auf Menschen mit Behinderungen und auf die weltweite Versorgungskette. Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga sprach an einem hochrangigen Anlass zur Entwicklungsfinanzierung im COVID-19-Kontext im Mai 2020. Als Sitzstaat hat sich die Schweiz aktiv daran beteiligt, die ständigen Missionen und internationalen Organisationen über die Entwicklung der Gesundheitssituation und die Beschlüsse des Bundesrates auf dem Laufenden zu halten.

Fazit

Es ist der Schweiz in der 74. GV gelungen ihre Prioritäten einzubringen. Dies war angesichts der herausfordernden weltpolitischen Lage nicht selbstverständlich. Die Schweiz wird dank ihrer konstanten und völkerrechtlich abgestützten Positionen als verlässliche Akteurin geschätzt. Dadurch kann unser Land weiterhin die Rolle als Brückenbauerin einnehmen und im zunehmend polarisierten Umfeld einen Beitrag leisten, um mit pragmatischen Kompromissvorschlägen Verhandlungen voran zu bringen. In der zweiten Hälfte der 74. GV tangierten die im Zusammenhang mit dem

Coronavirus stehenden Massnahmen die Arbeiten der UNO: Etliche Verhandlungen und Treffen wurden verschoben, abgesagt oder gekürzt. Dennoch gelang es der UNO Entscheide zu verabschieden und selbst hochrangige Treffen virtuell durchzuführen. Damit zeigte die Organisation auch in der von nationalen Massnahmen geprägten Krise ihre Relevanz als globales Forum für die Bewältigung transnationaler Herausforderungen.