



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bericht über die Umsetzung der Prioritäten der Schweiz für die 76. Tagung der UNO-Generalversammlung

Bericht des Bundesrats zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen

vom 25. Mai 2022

Generalversammlung zwischen Pandemie, Normalität und einem Krieg in Europa

Die 76. Generalversammlung (GV), die von September 2021 bis September 2022 dauert, wird vom maledivischen Aussenminister Abdullah Shahid geleitet. Zu seinen Prioritäten gehören der Kampf gegen COVID-19, für nachhaltige Entwicklung, Klimaschutz, Menschenrechte und die Anstrengungen für eine effiziente UNO.

Trotz weiterhin bestehender Restriktionen fanden sich gut 100 Staats- und Regierungsoberhäupter sowie zahlreiche Ministerinnen und Minister zur hochrangigen Eröffnung der GV in New York ein. Die Schweiz wurde durch Bundespräsident Guy Parmelin und Bundesrat Ignazio Cassis vertreten.

Die Session der GV wurde grösstenteils hybrid durchgeführt, wobei ab Januar die Pandemielage die Abhaltung von physischen Treffen einmal mehr erschwerte. Dies führte dazu, dass einige bereits verschobene Treffen erneut zurückgestellt werden mussten. Dies betraf beispielsweise die Staatenkonferenz zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag, die nun statt im Januar 2022 im August 2022 stattfinden soll. Nach wie vor waren die Pandemie und ihre Bewältigung auch Gegenstand von vielen Diskussionen.

Am 10. September 2021 präsentierte UNO-Generalsekretär António Guterres seinen Bericht «*Our Common Agenda*» (OCA). Darin erläutert er seine Vision für die nächsten 25 Jahre für einen vernetzten und effizienten Multilateralismus. Während die OCA ein eigentliches «Regierungsprogramm» des Generalsekretärs für seine zweite Amtszeit (2022–2026) darstellt, ist sie auch ein Grundlagendokument mit Reformansätzen für die Zukunft des Multilateralismus. Die OCA skizziert einen Aktionsplan auf der Grundlage von Vertrauen, Solidarität und Menschenrechten. Die schrittweise Klärung ihrer Umsetzung war während der 76. GV ein wichtiges Thema.

Ende Februar wurde die kurz zuvor zurückgekehrte neue Normalität nach zwei Jahren Pandemie jäh und von den meisten unerwartet durch den russischen Angriff auf die Ukraine erschüttert. Die Schweiz verurteilte diesen Angriff auch in den UNO-Gremien deutlich. Eine Resolution, die die schweren Verletzungen des Völkerrechts verurteilte und die Wiederherstellung der Völkerrechtsordnung forderte, scheiterte im Sicherheitsrat erwartungsgemäss am russischen Veto. In der Folge wurde am 2. März 2022 das erste Mal seit 1997 gestützt auf die GV-Resolution «*Uniting for Peace*»¹ eine dringliche Sondersitzung der UNO-GV einberufen. Diese verabschiedete mit grosser Mehrheit zwei Resolutionen zur Ukraine (mit 141 bzw. 140 Stimmen). Darin wurde die russische Aggression scharf verurteilt, Russland zur Einstellung der Kampfhandlungen aufgefordert und alle Parteien zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts aufgefordert. Auch im Menschenrechtsrat war die Ukraine aktualitätsbedingt im März ein grosses Thema: Bundespräsident Cassis verurteilte an prominenter Stelle als Eröffnungsredner diesen sinnlosen Krieg und die eklatante Verletzung des Völkerrechts. Er rief alle beteiligten Parteien dazu auf, das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte zu respektieren sowie einen schnellen und ungehinderten humanitären Zugang zu gewährleisten. Anlässlich der Dringlichkeitsdebatte des Menschenrechtsrats vom 3./4. März unterstützte die Schweiz eine Resolution zur Schaffung einer Untersuchungskommission für schwere Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, die der Rat mit grosser Mehrheit verabschiedete (32 Ja – 2 Nein – 13 Enthaltungen). Unter dem Eindruck der mutmasslichen Gräueltaten in Butscha suspendierte die GV schliesslich am 7. April mit äusserst kurzem Vorlauf die Mitgliedschaft Russlands im Menschenrechtsrat. Aufgrund der sensiblen Thematik wurden zwar weniger klare Mehrheiten als in den vorgängigen GV-Resolutionen erreicht, aber mit 93 Ja (darunter

¹ Die «*Uniting for Peace*»-Resolution, besagt, dass in allen Fällen, in denen der Sicherheitsrat aufgrund mangelnder Einstimmigkeit unter seinen fünf ständigen Mitgliedern nicht in der Lage ist, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, die Generalversammlung die Situation unverzüglich prüfen kann. Sie kann anschliessend den UNO-Mitgliedern geeignete Empfehlungen für kollektive Massnahmen geben, um den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Seit seiner Verabschiedung 1950 vor dem Hintergrund des Korea-Krieges kam die «*Uniting for Peace*» Resolution zehn Mal zum Einsatz, zuletzt 1997.

die CH) zu 24 Nein wurde das erforderliche Zweidrittels-Mehr (Enthaltungen nicht mitgerechnet) dennoch klar erreicht. Trotz der deutlichen Verurteilung des russischen Angriffs auf die Ukraine betrachtet die Schweiz die Suspendierung bzw. den Ausschluss Russlands aus gewissen UNO-Gremien und Sonderorganisationen mit Sorge. Sie unterminieren ein wichtiges Wesensmerkmal der UNO – ihre Universalität – und reduzieren die diplomatischen Kanäle in einer Zeit, wo weltweit vielfältige zentrale Herausforderungen anstehen, die einer Diskussion und Lösungssuche auf globaler Ebene bedürfen. Vor dem Hintergrund eines im Ukraine-Dossier nicht beschlussfähigen Sicherheitsrates wurde in der GV am 26. April auf Antrag Liechtensteins eine Resolution zur sogenannten «Veto-Initiative» angenommen. Sie schafft ein ständiges Mandat für die automatische Einberufung einer Debatte der GV, wenn im Sicherheitsrat ein Veto eingelegt wird. Die Schweiz hatte sich als Co-Sponsoring aktiv für die Verabschiedung dieser Resolution eingesetzt.

Förderung der Sicherheitsratskandidatur der Schweiz und Vorbereitung der Einsitznahme

Vorgängig zur Wahl in den UNO-Sicherheitsrat übernahm die Schweiz zur Stärkung ihres Profils eine Reihe von Leitungsrollen und Mandaten in verschiedenen UNO-Gremien. Zum ersten Mal überhaupt war sie 2021 Mitglied des Organisationskomitees der UNO-Kommission für Friedenskonsolidierung. Zusammen mit Südafrika übernahm die Schweiz zudem im Januar 2022 den Vorsitz des Netzwerks der nationalen *Focal Points* zu «Frauen, Frieden, Sicherheit». Im humanitären Bereich gelang es der Schweiz, sich weiter als tatkräftige Akteurin zu präsentieren: Zum einen über die Leitung einer informellen Gruppe der humanitären Geberstaaten, der *Humanitarian Liaison Working Group*, zum andern über die Präsidentschaft des humanitären Segments des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), das 2021 in Genf stattfand. Zudem war die Schweiz während der 76. GV-Session Mitglied im Büro des für Budget- und Managementfragen zuständigen Ausschusses der GV (5. Ausschuss). Dieser regelt u.a. die Finanzierung der vom Sicherheitsrat mandatierten Blauhelm-Friedensmissionen. Weit über New York hinaus wahrgenommen wurde das umweltfreundliche Fresko des Künstlers Saype, «World in Progress II», das Bundesrat Ignazio Cassis im September 2021 zusammen mit dem UNO-Generalsekretär einweihte. Im Oktober 2021 und Januar 2022 lancierte die Schweiz mit der französischen Ausgabe des Handbuchs zum Sicherheitsrat sowie einem neuen Handbuch zum ECOSOC ausserdem zwei nützliche Anleitungen für UNO-Delegierte. Im April 2022 nahm die Schweiz an einem hochrangigen Treffen zur Finanzierung der Friedenskonsolidierung teil. Am 9. Juni 2022 tritt die Schweiz bei den Wahlen der GV für ein zweijähriges Mandat im UNO-Sicherheitsrat an.

Nachhaltige Entwicklung und Bewältigung der Folgen von Covid-19

Gleich zum Auftakt der 76. Session fand die virtuelle Ausgabe des UNO-Gipfels für Ernährungssysteme statt. Bundespräsident Guy Parmelin vertrat die Schweiz und stellte dort den Fahrplan vor, den die Schweiz hin zu nachhaltigen Ernährungssystemen verfolgt. Dieser beruht auf der vom Bundesrat im Juni 2021 verabschiedeten Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030. Im Vorfeld des Gipfels tauschte sich der Bundespräsident mit den Präsidenten von Costa Rica und Senegal über innovative Lösungsansätze für nachhaltige Ernährungssysteme aus und definierten gemeinsame Prioritäten. Die Schweiz ist ausserdem zwei internationalen Koalitionen beigetreten – derjenigen zur Agroökologie und jener zur gesunden und nachhaltigen Ernährung. Insbesondere in diesen Bereichen wird sich die Schweiz an den Folgearbeiten des Gipfeltreffens beteiligen. Im Oktober 2021 fand das um ein Jahr verschobene UNO-Weltdatenforum in Bern statt. Ziel des Forums war, die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung durch qualitativ hochwertige Daten zu unterstützen. Das Forum begünstigte die engere Verzahnung von nachhaltiger Entwicklung und Statistik, was angesichts des näher rückenden Zieltermins für die Umsetzung der Agenda 2030 umso wichtiger ist. Mit der erneuten Leitung der Verhandlungen der Resolution zu den operationellen Aktivitäten des UNO-

Entwicklungssystems leistete die Schweiz einen wichtigen Beitrag zu dessen guten Funktionieren sowie der Umsetzung der laufenden Reformen. Die Schweiz hat sich auch aktiv in die Vorbereitungsarbeiten des hochrangigen Umwelttreffens im Juni 2022 in Stockholm (Stockholm+50) eingebracht. Das Treffen markiert den 50. Jahrestag der ersten UNO-Umweltkonferenz. Es soll die Bedeutung des Multilateralismus bei der Bewältigung der dreifachen globalen Krise – Klimawandel, Biodiversität und Umweltverschmutzung – unterstreichen und die Umsetzung der Agenda 2030 beschleunigen. Im Juli 2022 wird die Schweiz im Rahmen des Hochrangigen politischen Forums für nachhaltige Entwicklung ihren zweiten umfassenden Länderbericht zur Umsetzung der Agenda 2030 vorstellen. Dieser stützt sich auf eine breitangelegte, digitale Bestandsaufnahme zum Berichtszeitraum 2018-2022 («SDGital2030»), an der neben dem Bund auch Kantone und Gemeinden sowie Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft mitwirkten. Zudem ist geplant, dass die Schweiz Ende Juni 2022 an der UNO-Konferenz zu Ozeanen teilnimmt, an der eine politische Erklärung verabschiedet wird.

Die Bekämpfung von Covid-19 und die Überwindung der Folgen der Pandemie war Thema in beinahe allen Diskussionen und Verhandlungen der UNO. Während sich die Mitgliedstaaten über die Prinzipien der Solidarität und internationalen Kooperation bei der Pandemiebekämpfung einig sind, zeigen sich tiefe Gräben bei den konkreten Massnahmen für einen verbesserten Impfungszugang für alle Staaten und Personen, Fragen des Patentschutzes und der Staatsverschuldung als Folge der Pandemie. Die Schweiz beteiligte sich an diesen Diskussionen und setzte sich zusammen mit anderen gleichgesinnten Staaten für ihre Anliegen ein. An der hochrangigen Debatte der GV zum Zugang zu Impfungen Ende Februar 2022 betonte Staatssekretärin Livia Leu die wichtigen Schweizer Beiträge zu den internationalen Anstrengungen gegen die Pandemie und ihre Folgen.

Förderung eines freien, offenen und sicheren digitalen Raums

Die neue UNO-Arbeitsgruppe zu Cyber-Sicherheit 2021-2025 führt die Arbeit des von der Schweiz geleiteten Vorgängerprozesses sowie anderer, von der Schweiz mitgeprägten Expertengremien weiter. Die Schweiz beteiligte sich weiterhin aktiv an den Diskussionen. Sie setzte sich dabei u.a. für die breite Teilnahmemöglichkeit von nichtstaatlichen Akteuren und die Umsetzung der Ergebnisse der Vorgängerprozesse ein. Ausserdem engagierte sich die Schweiz für die umfassende Anerkennung, Einhaltung und Durchsetzung des Völkerrechts, insbesondere des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, im digitalen Raum.

Im Februar begannen die Verhandlungen einer internationalen Konvention gegen die Cyberkriminalität. Die Schweiz setzte sich in der Vorbereitung der Verhandlungen für einen transparenten und inklusiven Prozess ein, u.a. indem sie die Teilnahme der Zivilgesellschaft als Beobachter an den künftigen Verhandlungen verteidigte.

Die Schweiz hat die Umsetzungsarbeiten zur «UN Roadmap for Digital Cooperation» vorangetrieben und sich für ein effektiveres, inklusiveres und politisch relevanteres *UN Internet Governance Forum* (IGF) eingesetzt. Das in Genf beheimatete IGF bringt Vertreterinnen und Vertreter verschiedener interessierter Kreise zur Diskussion von Fragen der Internetregulierung zusammen.

Die Schweiz hat weitere Bemühungen unternommen, um das internationale Genf als führenden Standort der Digitalisierungs- und Technologiedebatten zu stärken. So unterstützt sie weiterhin den von der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) organisierten *AI for Good Summit*, der in der *Roadmap für digitale Zusammenarbeit* des GS erwähnt ist. Ebenfalls weitergeführt hat die Schweiz ihre Unterstützung des *Genfer Dialogs für verantwortungsvolles Verhalten im Cyberraum*. Dieser wurde seit Anfang 2022 weiter ausgebaut, um zusammen mit privaten Unternehmen globale Normen für die Sicherheit digitaler Produkte zu erarbeiten. Die Schweiz hat zudem die gemeinsam mit dem IKRK und der OCHA angeführte *Humanitarian Data and Trust Initiative* für den Schutz und

verantwortungsvollen Umgang mit humanitären Daten weiter verstärkt. Im Frühling 2022 hat sich zudem das von UNICEF und ITU gegründete Giga Sekretariat in Genf niedergelassen. Es hat das Ziel, bis 2030 alle Schulen weltweit mit dem Internet zu verbinden.

Weitere Tätigkeiten der Schweiz

Auch während der laufenden Session beteiligte sich die Schweiz an einer ganzen Bandbreite von Themen. Im September 2021 legte die Schweiz zusammen mit Costa Rica, den Malediven, Marokko und Slowenien eine Resolution zur Anerkennung eines eigenständigen Menschenrechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt vor, die der Menschenrechtsrat im Oktober 2021 ohne Gegenstimme verabschiedete. Im Mai 2022 widmete die Schweiz gemeinsam mit Liechtenstein und der *Universal Rights Group* zudem den diesjährigen Glion-Dialog dem Thema Recht auf eine gesunde Umwelt. Im September 2021 präsentierte die Schweiz im Menschenrechtsrat einmal mehr erfolgreich die Resolution zur Frage der Todesstrafe, die mit so vielen Jastimmen wie seit sieben Jahren nicht mehr verabschiedet wurde. Zudem wird die Schweiz im Juni 2022 wiederum eine Resolution zu den Menschenrechten im Rahmen friedlicher Proteste einbringen. Daneben nahm die Schweiz an den verschiedenen Sondersessionen des Menschenrechtsrats zu besorgniserregenden Ländersituationen teil (u.a. zum Sudan und Äthiopien).

Im Berichtszeitraum stellte die Schweiz schliesslich ihre Staatenberichte zur Umsetzung der UNO-Konventionen für Kinderrechte, für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und gegen Rassendiskriminierung vor. Im Januar besuchte zudem die vom Menschenrechtsrat mandatierte UNO-Arbeitsgruppe von Expertinnen und Experten für Menschen afrikanischer Abstammung die Schweiz. Dabei tauschte sie sich mit verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern auf Bundes-, kantonaler und Gemeindeebene sowie Mitgliedern des Parlamentes und der Zivilgesellschaft aus. Sie stellte fest, dass Menschen afrikanischer Abstammung in der Schweiz in verschiedenen Lebenssituationen Rassismus erfahren und gab Empfehlungen zur Rassismusbekämpfung ab. Die Schweiz kann im September 2022 im Menschenrechtsrat zum abschliessenden Bericht der Arbeitsgruppe Stellung nehmen.

Fazit

Die Pandemie beeinflusste auch während der 76. Session nicht nur die Arbeitsmethoden der UNO, sondern auch die Diskussionen unter den Mitgliedstaaten. In der zweiten Hälfte der Session war der militärische Angriff von Russland auf die Ukraine das grosse Thema. In dieser von Solidarität, aber auch starken Spannungen geprägten Situation gelang es der Schweiz, sich als besonnene und moderate Akteurin zu positionieren und ihre Interessen einzubringen. Im Vorfeld der Wahl in den UNO-Sicherheitsrat konnte die Schweiz durch die konsequente Umsetzung ihrer GV-Prioritäten sowie der Übernahme einer Reihe von Leitungsrollen ihr Profil sichtbar stärken.

Beilage:

- Abstimmungsverhalten der Schweiz während der 76. UNO-Generalversammlung, Stand 02.05.2022