



Rückblick-Bericht auf die 78. Tagung der UNO- Generalversammlung

Bericht des Bundesrats zuhanden der
Aussenpolitischen Kommissionen

vom 26. Juni 2024

Geopolitische Spannungen, Liquiditätskrise und Fokus auf die Zukunft

Für die 78. Session der UNO-Generalversammlung (UNO-GV) präsentierte die Schweiz erstmals einen Vorschau-Bericht anstelle von Prioritäten. Das neue Format bietet einen Überblick über Diskussionen, die Auswirkungen auf die Schweiz haben könnten. Dieses Modell wird der Natur der Arbeit in der GV und dem Einsatz der Schweiz besser gerecht.

Die von September 2023 bis September 2024 dauernde 78. Session der UNO-GV wird vom ehemaligen ständigen Vertreter aus Trinidad und Tobago, Dennis Francis, präsiert. In seiner Amtszeit hat er die Bedeutung des Multilateralismus in der Bewältigung globaler Herausforderungen sowie die Rolle von Frieden, Dialog, und Nachhaltigkeit für die menschliche Entwicklung betont.

An der hochrangigen Eröffnung wurde die Schweiz von Bundespräsident Alain Berset und Aussenminister Ignazio Cassis vertreten. Am SDG-Gipfel, der alle vier Jahre gleichzeitig stattfindet, wurde eine Zwischenbilanz über die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) gezogen. Viele Mitgliedstaaten sprachen sich dafür aus, Reformen voranzutreiben und Vertrauen unter den Staaten wiederherzustellen. Ermutigend war in dieser Hinsicht das breite Bekenntnis zu einem gestärkten Multilateralismus.

Die Arbeiten waren von mehreren Konflikten, einer wiederaufflammenden UNO-Liquiditätskrise und der Vorbereitungen für den Zukunftsgipfel in September 2024 geprägt. Die Staaten sahen sich mit mehreren globalen Herausforderungen konfrontiert, darunter zunehmende geopolitische Spannungen durch Konflikte insbesondere in der Ukraine und im Nahen Osten. Vor allem der Nahostkonflikt nach dem Terrorangriff der Hamas am 7. Oktober 2023 rückte in den Fokus. Er erforderte aus sicherheitspolitischen, völkerrechtlichen und humanitären Gründen eine Reaktion. Seit Oktober 2023 nahm die UNO-Generalversammlung drei Resolutionen zur Situation im Nahen Osten an. Das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge (UNRWA) und die damit verbundenen finanziellen, humanitären und personellen Herausforderungen standen ebenfalls im Zentrum verschiedener Debatten.

Finanzielle Engpässe und eine Liquiditätskrise prägten zudem das Jahr. Die UNO wurde mit rekordhohen ausstehenden Mitgliederbeiträgen konfrontiert. Das führte zu verschiedenen Sparmassnahmen, wie die Reduzierung von Personal, die temporäre Schliessung von Gebäuden und die Verzögerung in der Umsetzung gewisser Mandate. Der Hauptgrund für diese Situation ist die laxen Zahlungsmoral der Mitgliedsstaaten, die ihre Pflichtbeiträge entweder nicht (vollständig) oder erst sehr spät im Jahr überweisen.¹ Diese Liquiditätskrise verdeutlicht die Schwierigkeiten der UNO-Budgetplanung und hindert die Organisation an der vollständigen Umsetzung ihrer Mandate.

In Vorbereitung auf den Zukunftsgipfel fanden mehrere Verhandlungen statt. Der Gipfel ist ein Kernstück des Berichts "*Our Common Agenda*" (OCA) des UNO-Generalsekretärs (GS), eine Sammlung von möglichen Reformvorschlägen zur Förderung eines effizienten Multilateralismus und der Beschleunigung der Umsetzung der Agenda 2030. Wegen der aktuellen geopolitisch polarisierten Situation war es nicht einfach, zu den vielen, breit gefassten Themen in der politischen Erklärung des Gipfels (sog. Zukunftspakt) eine Einigung zu erzielen. Die Schweiz hat sich dafür eingesetzt, dass ein handlungsorientiertes Dokument geschaffen wird.

¹ Die Schweiz bezahlt ihre Pflichtbeiträge stets innerhalb der Zahlungsfrist von 30 Tagen und hat ihre jährlichen Beiträge an das reguläre UNO Budget 2024 am 16. Januar 2024 bezahlt.

Finanzen und Steuern

Für die Entwicklungs- und Schwellenländer, vertreten durch die G-77² und China, geniesst die Reform der internationalen Finanzarchitektur spätestens seit der COVID-Krise eine hohe Priorität. Der GS seinerseits fordert ebenfalls eine Reform in diesem Bereich, ein Anliegen, das auch in der OCA prominent verankert ist. Diese Faktoren motivierten die G-77, das Thema stärker zu vertreten. Dies resultierte in der Annahme einer Resolution zur Förderung einer inklusiveren internationalen Steuerkooperation. Wie viele ihr gleichgesinnte Staaten stimmte die Schweiz gegen die Resolution. Sie ist der Ansicht, dass die derzeitige internationale Zusammenarbeit im Bereich der Steuerpolitik bereits inklusiv ist, gerade im Rahmen der OECD. Die Annahme der Resolution aufgrund der numerischen Mehrheit der G77 führt dazu, dass ab August 2024 ein von mehreren Mitgliedstaaten geleitetes Ad-hoc-Komitee den Rahmen dieser Konvention ausarbeiten muss. Die weiteren Arbeiten, inklusive allfällige zwischenstaatliche Verhandlungen, sind frühestens im Rahmen der 79. GV zu erwarten. Die Gefahr besteht, dass Duplizierungen und Fragmentierungen im internationalen Steuersystem entstehen.

Im Kontext des Zukunftspaktes, aber auch darüber hinaus, werden zudem Reformen internationaler Finanzinstitutionen und der Entwicklungsfinanzierung diskutiert. Die Entwicklungs- und Schwellenländer drängen darauf, mehr Mitsprache und besseren Zugang zu finanziellen Ressourcen zu erhalten. Trotz gewisser Fortschritte im Rahmen der Diskussionen in den Bretton-Woods-Institutionen, konnten die G77 gewisse Forderungen nicht vollständig durchsetzen. Sie verschieben daher ihre Anstrengungen zunehmend zur UNO, wo sie aufgrund ihrer numerischen Überlegenheit besser Einfluss nehmen können. Gleichzeitig ist klar, dass die UNO die internationalen Finanzinstitutionen nicht zu Änderungen zwingen kann, da es sich um UNO-Sonderorganisationen sowie Organisationen ausserhalb des UNO-Systems handelt, gegenüber denen keine Weisungsbefugnis besteht.

Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Das alle vier Jahre stattfindende Gipfeltreffen zu den nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs) unterstrich die Wichtigkeit einer Beschleunigung der Umsetzung der Agenda 2030. Trotz schwieriger Verhandlungen wurde in diesem Rahmen eine politische Erklärung verabschiedet, die den Einsatz für die SDGs bekräftigt. Ohne vermehrte Anstrengungen drohen nur 10-15% der Ziele bis 2030 erreicht zu werden. Die Herausforderungen sind vielfältig: von Pandemiefolgen über Kriege bis hin zu Umweltkatastrophen, mit finanziellen Engpässen als ernste Barriere für eine rasche Umsetzung. In seiner Rede unterstrich Bundespräsident Berset die Rolle von Wissenschaft, Innovation und Technologie, sowie die Bedeutung besserer Daten als Basis für fundierte Entscheide. Viele anwesende Staatsvertreterinnen und -vertreter gingen während dem Gipfel klar auf die Forderungen des globalen Südens nach zusätzlichen Mitteln für die nachhaltige Entwicklung ein, notabene durch die Stärkung des fiskalischen Spielraums, und signalisierten Bereitschaft, die internationale Finanzarchitektur entsprechend weiterzuentwickeln.

Im Anschluss fand der ebenfalls alle vier Jahre organisierte Dialog zur Entwicklungsfinanzierung statt. Zahlreiche Industriestaaten bemühten sich an dem Anlass Lösungsansätze für die globale Finanzarchitektur zu präsentieren. Bei den Gipfeltreffen zu Klima sowie zu Gesundheit wurden zukunftsweisende Initiativen diskutiert.

² Die G77 (Gruppe der 77) sind ein Zusammenschluss innerhalb der UNO von heute 134 Entwicklungs- und Schwellenländer. Ihr Name geht darauf zurück, dass die Gruppe bei ihrer Gründung 1964 77 Mitglieder hatte. Der Vorsitz der G77 wechselt jedes Jahr. Aktuell (2024) hat Uganda die Präsidentschaft inne.

Bemühungen für Klimaneutralität und Klimafinanzierung sowie bessere Prävention und gerechtere Verteilung von Impfstoffen standen im Zentrum der jeweiligen Diskussionen.

Völkerrecht

Das Völkerrecht, und insbesondere die Menschenrechte, standen aufgrund von zunehmenden Spannungen und Polarisierung verstärkt unter Druck. Es ist besorgniserregend, dass die Universalität der Menschenrechte immer mehr in Frage gestellt wird, und dies gerade im Jahr, in dem der 75. Jahrestags der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte begangen wurde. Zu diesem Anlass organisierten die Schweiz und die UNO am 11. und 12. Dezember 2023 eine hochrangige Konferenz in Genf. Diese zielte darauf ab, den globalen Konsens über Menschenrechte zu erneuern, künftige Herausforderungen vorherzusehen und das Menschenrechtssystem trotz erkennbarer Rückschritte in der jüngeren Vergangenheit zu stärken.

Auch das humanitäre Völkerrecht und der Schutz der Zivilbevölkerung, besonders im Nahostkonflikt, standen in dieser UNO-GV im Fokus. Vor dem Hintergrund der Konflikte in der Ukraine und im Nahen Osten nahmen Vorwürfe von Doppelstandards, besonders gegen westliche Staaten, zu. Die Instrumentalisierung der Menschenrechte erstreckte sich auch auf andere Bereiche, etwa die Cyberkriminalität. Das Ad Hoc Committee Cybercrime (AHC) sollte nach sieben Verhandlungsrunden im Februar 2024 eine Konvention zu Cyberkriminalität verabschieden, scheiterte jedoch an Uneinigkeiten über deren Geltungsbereich, menschenrechtliche Schutzbestimmungen und den Umfang internationaler Zusammenarbeit. Die Verhandlungen werden im Sommer 2024 fortgesetzt, wobei wichtige Fragen zu Völkerrecht und Menschenrechten im Cyberraum weiterhin diskutiert werden.

Ebenfalls im Fokus dieser UNO-GV stand das Thema der Vergangenheitsbewältigung, ein wichtiger Pfeiler der Schweizer Friedenspolitik. Im April 2024 verabschiedete die UNO-GV eine Resolution, welche die Finanzierung einer unabhängigen Institution, angesiedelt in Genf, für vermisste syrische Personen ermöglicht. Diese wird dabei nach humanitären Prinzipien vorgehen und Vermisstenfälle in allen Regionen Syriens aufklären. Es ist der erfolgreiche Abschluss eines vierjährigen Prozesses, den die Schweiz massgeblich unterstützt und vorangetrieben hat.

Reformen der UNO

Seit der Verabschiedung 2018 werden die Reformen von UNO-Generalsekretär Guterres in den Bereichen „Frieden und Sicherheit“, „Entwicklung“ und „Management“ umgesetzt. Dabei sind nach wie vor weitere Verhandlungen für bestimmte Reformaspekte nötig. Insbesondere im Entwicklungsbereich gab es in dieser UNO-GV Diskussionen über Anpassungen des „Funding Compact“ – einer Vereinbarung zwischen der UNO und den Mitgliedsstaaten für eine vorhersehbar und flexible Finanzierung der Entwicklungsaktivitäten der UNO – und die finanzielle Absicherung des Systems der residierenden Koordinatoren. Die letztere Diskussion wird in der nächsten UNO-GV fortgesetzt.

Die Umsetzung von „UN 2.0“, die Vision des GS für ein modernisiertes UNO-System, ist in Gang. Dies betrifft vor allem den internen Kulturwandel und den Einsatz neuer Technologien, wie den Einbezug von Verhaltenswissenschaften und den Aufbau eines Daten-Systems. Ebenfalls bedeutend sind Diskussionen für eine Anpassung moderner Konferenzmodalitäten. Die COVID-Krise förderte hybride und virtuelle Sitzungen, deren Integration ins «Tagesgeschäft» der UNO von vielen Mitgliedsstaaten, darunter die Schweiz, befürwortet wird. Die Staaten konnten sich hier aber noch nicht auf eine Lösung einigen. Deshalb werden hybride Konferenzen oft verunmöglicht. In Genf initiierte die

Schweiz einen Brief an die UNO, der die Wichtigkeit dieser hybriden Möglichkeiten betonte. Der Brief wurde von mehr als 120 Staaten unterstützt.

Die Reformen des UNO-Sicherheitsrat beschäftigen die UNO-GV in der 78. Session sowohl im Rahmen des seit 2008 dafür bestehenden Prozesses, als auch in den Verhandlungen zum Zukunftspakt.

Rolle der Schweiz

Die Rolle der Schweiz als Brückenbauerin ist angesichts wachsender Polarisierung und Angriffen auf grundlegende Werte wie die Menschenrechte anspruchsvoller geworden. In diesem Klima werden die oft fein nuancierten Schweizer Positionen zwar nach wie vor geschätzt, sind aber schwerer zu vermitteln. Besonders in Steuer- und Finanzfragen wird es auch durch vorherrschende Mehrheitsverhältnisse schwieriger, Gehör zu finden. Das sinkende gegenseitige Vertrauen unter UNO-Mitgliedern erschwert es zusätzlich, gemeinsame Lösungen zu finden. Das multilaterale System, wie wir es aktuell kennen, steht verstärkt auf dem Prüfstand. Die Schweiz als international anerkannte Fürsprecherin für das Völkerrecht, eine starke UNO und einen wirksamen Multilateralismus, hat jedoch nach wie vor ein starkes Interesse aber auch die nötige Glaubwürdigkeit um den Dialog weiterhin zu fördern.