

Die Initiativen der Schweiz in der UNO-Reform: Menschenrechtsrat und Verbesserung der Arbeits- methoden des Sicherheitsrates¹

Jean-François Paroz

I. Einleitung

Ich danke dem Forschungskreis Vereinte Nationen für die Gelegenheit, hier vor Ihnen über die Reform der UNO und einige damit zusammenhängende Schweizer Initiativen zu sprechen. In meinem Referat möchte ich auf zwei UNO-Reformen eingehen, die in den letzten Monaten besonders viel Beachtung fanden: die Schaffung des Menschenrechtsrats und die Reform des Sicherheitsrats.

Gemeinsam ist diesen beiden Reformen die grosse Aufmerksamkeit und Sichtbarkeit, die sie geniessen, sowie die damit verbundenen politischen Implikationen. In einem Punkt unterscheiden sie sich jedoch grundlegend. Die Schaffung des Menschenrechtsrats, der am 19. Juni in Genf feierlich eingesetzt wurde, scheint bis jetzt einer der grossen Erfolge des Reformprozesses zu sein. Die stockende Reform des Sicherheitsrats und insbesondere die fehlenden Fortschritte bei der Frage seiner Erweiterung werden dagegen häufig als klarstes Beispiel für das Scheitern des laufenden Reformprozesses angeführt. Einige Kritiker sehen darin sogar ein Symbol für das Scheitern der Reformen insgesamt.

Ein Vergleich des unterschiedlichen Schicksals dieser beiden Reformbereiche erlaubt uns, zwei Arbeitshypothesen aufzustellen.

Erste Hypothese: Es ist einfacher, Neues zu schaffen – eine Kommission für Friedenskonsolidierung oder einen Menschenrechtsrat einzurichten – als Bestehendes zu reformieren. Wenn sich diese Hypothese bestätigen sollte, bedeutet dies nichts Gutes für die Reformchancen der UNO im Allgemeinen. Dann wäre es besser, wie gewisse Kritiker meinen, etwas völlig Neues zu schaffen als kleine kosmetische Änderungen anzubringen.

Wir können jedoch auch eine andere Arbeitshypothese formulieren: Der Menschenrechtsrat konnte nur geschaffen werden, weil die Menschen-

¹ Anmerkung der Redaktion: Die Vortragsform und die in der Schweiz gebräuchliche Schreibweise wurden beibehalten.

rechtskommission stark in Verruf geraten war und ihre Auflösung deshalb unausweichlich schien. Die Schwierigkeiten bei der Reform des Sicherheitsrats wären also darauf zurückzuführen, dass er nicht – oder noch zuwenig – diskreditiert ist. In diesem Fall würde die Schwierigkeit, die UNO allgemein zu reformieren, zeigen, dass die Institution noch immer sehr relevant ist.

Die beiden Arbeitshypothesen haben eines gemeinsam: Sie legen den Schwerpunkt auf die institutionelle Dimension der Reformen und auf die Frage der Relevanz der Organisation und ihrer Organe als Institutionen. Dadurch wird die politische Dimension in den Hintergrund gedrängt, die mit der Art und Weise der Zusammenarbeit der UNO-Mitgliedstaaten, ihrer Dialog- und Kompromissbereitschaft zu tun hat, die vom Vertrauen zwischen den Staaten abhängt.

Die beiden Hypothesen sind daher zu ergänzen durch die Beobachtung, dass die institutionelle Reform vor allem wichtig ist, weil sie das Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten stärkt. Sie ist aber ihrerseits nur möglich, wenn genügend Vertrauen und Kompromissbereitschaft vorhanden sind. Die heutigen Probleme mit dem Reformprozess wären also Ausdruck eines Teufelskreises, der nicht ohne weiteres und sicher nicht kurzfristig zu durchbrechen sein wird.

Diese Gedanken und Hypothesen sollen den roten Faden in den Überlegungen bilden, die ich mit Ihnen teilen möchte.

II. Die Initiativen der Schweiz im Rahmen der laufenden Reformen

Die Schweiz hat sich seit ihrem UNO-Beitritt im September 2002 bemüht, sich als aktives Mitglied der Organisation zu profilieren, das bei der Suche nach gemeinsamen Lösungen einen konstruktiven Beitrag leistet und pragmatische Vorschläge einbringt. Mehrere Initiativen, die im Rahmen des Reformprozesses eingereicht wurden, haben das Ziel, die Arbeit der UNO-Organe transparenter und objektiver zu gestalten. Durch eine erhöhte Transparenz und Objektivität kann das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und dadurch ihre Fähigkeit zur multilateralen Zusammenarbeit gestärkt werden.

1. Schaffung des Menschenrechtsrats

Der Beschluss zur Schaffung eines Menschenrechtsrats, der die Menschenrechtskommission ersetzt, ist die bedeutsamste UNO-Reform im Menschenrechtsbereich. Nach rund sechzigjährigem Bestehen der Menschenrechtskommission war es zweifellos Zeit für eine Erneuerung.

Deshalb hatte die Schweiz die Schaffung eines Menschenrechtsrats angeregt, der die Mängel der Kommission beheben sollte. Unsere Ausussenministerin hatte bereits im März 2004 vor der Kommission eine solche tief greifende Reform vorgeschlagen. Im Vorfeld der Gründung des Menschenrechtsrats hat sich die Schweiz stark engagiert. Sie nutzte alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel der bilateralen und multilateralen Diplomatie, um umfangreiche Überzeugungsarbeit für diese Idee zu leisten. Insbesondere organisierte sie mehrere Seminare, an denen Vertreterinnen und Vertreter zahlreicher Staaten teilnahmen und deren Ziel es war, zu einem Konsens über die Arbeitsweise und die Modalitäten des künftigen Rats zu gelangen. Zudem hat sich die Schweiz während der Verhandlungen aktiv für das Zustandekommen von allseits akzeptierten Lösungen eingesetzt.

Die Staats- und Regierungschefs hatten sich am Weltgipfel im September 2005 grundsätzlich auf die Schaffung eines Menschenrechtsrats geeinigt. Nach mehrmonatigen Debatten sowie langwierigen und eingehenden Verhandlungen nahmen die Mitgliedstaaten am 15. März 2006 mit 170 Ja-Stimmen, 4 Nein-Stimmen und 3 Enthaltungen die Resolution 60/251 an, mit der ein Menschenrechtsrat geschaffen wurde. Die Schweiz hat als logische Konsequenz ihrer vorherigen Kandidatur für die Menschenrechtskommission ihre Kandidatur für den Menschenrechtsrat eingereicht. Nach einer sehr aktiven Kampagne wurde die Schweiz am 9. Mai 2006 für drei Jahre in den neuen Rat gewählt.

Dies gibt unserem Land die Möglichkeit, sein Engagement bei der Einrichtung dieses neuen Organs fortzuführen. Die ersten Sitzungen des Menschenrechtsrats werden entscheidend sein, um sein effizientes Funktionieren zu sichern, seine Arbeitsmethoden, einschliesslich der Frage des Einbezugs der NGO, zu definieren, und vor allem die Tagesordnungspunkte und das Arbeitsprogramm festzulegen.

Ist der Rat ein vollständig neues Organ gegenüber der Menschenrechtskommission ?

Der Menschenrechtsrat bringt im Vergleich zur Kommission zahlreiche Neuheiten. Der Rat ist der Generalversammlung unterstellt. Er wird mindestens zehn Wochen pro Jahr tagen. Er kann jederzeit schwere Menschenrechtsverletzungen behandeln und nötigenfalls auch zu Sondertagungen zusammentreten. Der Rat verfügt zudem über einen innovativen Mechanismus zur regelmässigen universellen Überprüfung der UNO-Mitgliedstaaten. Andererseits wird er alle Aufgaben und Funktionen der Menschenrechtskommission übernehmen. Im ersten Jahr seines Bestehens wird er, nach einer Überprüfung aller Mandate und Funktionen der

ehemaligen Menschenrechtskommission, seine Verfahrensregeln und Arbeitsmethoden festlegen.

Gestützt auf meine eingangs vorgestellten Arbeitshypothesen kann ich folgendes Fazit ziehen: Der Menschenrechtsrat ist ein neues Organ, aber er muss auch bewährte Mechanismen der Kommission übernehmen. Bewährtes soll erhalten bleiben, gleichzeitig müssen aber eine neue Kultur und neue Arbeitsmethoden eingeführt werden, die auf Zusammenarbeit anstatt auf Konfrontation setzen. Es geht also darum, dass wir die diskreditierte Vergangenheit hinter uns lassen und wieder ein Klima des Vertrauens und der Zusammenarbeit schaffen. Wenn die Kommission jedoch völlig diskreditiert wäre, hätten wir heute wohl keinen Menschenrechtsrat, und die multilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte wäre wahrscheinlich an einem toten Punkt angelangt.

Die Schweiz kann die Tagesordnung des Rats nicht bestimmen, wird sich aber als Mitglied bemühen, gewisse Tendenzen und Beschlüsse zu beeinflussen. Unser Ansatz zielt darauf ab, die bisherigen Errungenschaften zu bewahren und eine solide Grundlage für neue Mechanismen zu schaffen. Folgende Punkte sind besonders wichtig:

- Aus Gründen der Glaubwürdigkeit und der Kontinuität mit der Arbeit der Kommission und der Unterkommission muss der Rat inhaltliche Fragen so rasch wie möglich behandeln können.
- Es ist darauf hinzuwirken, dass die inhaltlichen Fragen in einer neuen Tagesordnung / einem neuen Arbeitsprogramm so zusammengefasst werden, dass die Arbeit des Rates und eines allfälligen Unterorgans effizienter wird, als dies bei der Kommission der Fall war ("fresh start").
- Der Frage der universellen regelmässigen Überprüfung ist Priorität einzuräumen, weil sie entscheidend dazu beitragen wird, das Vertrauen in die Objektivität der Arbeit des neuen Menschenrechtsrats zu erhöhen. Die Schweiz wird diesbezüglich mehrere konkrete Vorschläge beitragen: eine neue Studie von Prof. *Kälin*, die Einführung eines zwischenstaatlichen Prozesses oder einer besonderen Arbeitsgruppe sowie die Organisation von Sitzungen zu diesem zentralen Thema.
- Es gilt zu vermeiden, dass wieder ein Klima der Konfrontation entsteht, wie es bei der Kommission herrschte. Bei der Vorlage von Texten zur Verurteilung der Menschenrechtssituation in einem Land muss auf objektive Kriterien abgestellt werden und nicht auf politische Überlegungen, die unweigerlich zu Selektivität führen.

Für die Schweiz und für alle Mitgliedstaaten des neuen Rates, wie z.B. Deutschland, geht es also vor allem darum, den Erfolg dieses neuen Organs mit einer effizienten Arbeitsweise zu sichern.

2. Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats

Besonders engagiert setzte sich die Schweiz auch für einen speziellen Aspekt der Reform des Sicherheitsrats ein, nämlich für die Anpassung seiner Arbeitsmethoden. Im Schlussdokument des M+5-Gipfels anerkannten die Mitgliedstaaten diesen Aspekt der Reform des Sicherheitsrats ausdrücklich.

Sie riefen dazu auf, den Sicherheitsrat zu erweitern und seine Arbeitsmethoden anzupassen. Dabei empfahlen sie dem Sicherheitsrat, „seine Arbeitsmethoden weiter so anzupassen, dass Staaten, die nicht Mitglied des Rates sind, gegebenenfalls stärker an seiner Arbeit beteiligt werden, seine Rechenschaftspflicht gegenüber den Mitgliedstaaten erhöht und die Transparenz seiner Tätigkeit gesteigert wird“ (Ziffer 154 des Schlussdokuments des Weltgipfels von 2005).

Tatsächlich bietet sich den meisten Mitgliedstaaten höchst selten die Möglichkeit, einen Sitz im Sicherheitsrat einzunehmen, nämlich nur dann, wenn sie für eine zweijährige Amtszeit zum nichtständigen Mitglied gewählt werden. Es ist jedoch Aufgabe aller UNO-Mitglieder, sich an der Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats, namentlich im Bereich der Sanktionen und der Friedenseinsätze, zu beteiligen. Viele Staaten möchten darum die Zusammenarbeit zwischen dem Sicherheitsrat und der Gesamtheit der UNO-Mitgliedstaaten verbessern.

Das Interesse der Schweiz an dieser Frage hat auch mit der wachsenden Bedeutung des Sicherheitsrats und der Ausdehnung seiner Tätigkeit auf Bereiche zu tun, die ursprünglich von der UNO-Charta nicht vorgesehen waren.

Seit Frühling 2005 hat die Schweiz, zusammen mit mehreren Partnern – namentlich Costa Rica, Liechtenstein, Jordanien und Singapur, die mit der Schweiz die sogenannten S-5 (“small five”) genannt werden – eine Reihe konkreter Vorschläge zur Lösung einiger seit Jahren anerkannter Probleme ausgearbeitet. Am 17. März 2006 wurde der Generalversammlung ein Resolutionsentwurf unterbreitet, der diese Vorschläge aufgreift. Er wurde unter dem Tagesordnungspunkt 120 der Generalversammlung eingereicht („Weiterverfolgung der Ergebnisse des Millenniums-Gipfels“) (UN-Doc. A/60/L.49). Die Vorschläge zielen im Wesentlichen darauf ab,

- Entscheidungsprozesse transparenter zu machen;
- Mitgliedstaaten, die nicht im Sicherheitsrat vertreten sind, mehr Möglichkeiten zu bieten, im Sicherheitsrat mitzuarbeiten;
- die Konsultationen zwischen dem Sicherheitsrat, den truppenstellenden Mitgliedstaaten, den interessierten Nachbarstaaten und den regionalen Organisationen zu intensivieren;
- die bei der Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats gewonnenen Erfahrungen besser zu nutzen;
- den Gebrauch des Vetorechts in Fällen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht für unzulässig zu erklären;
- einen geeigneten Mechanismus zu schaffen, damit Personen, die ihrer Meinung nach zu Unrecht mit Sanktionen belegt wurden, ihren Standpunkt darlegen und ihre Rechte besser wahrnehmen können.

Was den letzten Aspekt betrifft, so arbeiten Schweden, Deutschland und die Schweiz seit mehreren Jahren bei der Feinabstimmung von Sanktionen partnerschaftlich zusammen (Prozesse von Interlaken, Bonn-Berlin und Stockholm). In diesem Rahmen lancierten sie eine Dreiländerinitiative zur Verbesserung der bestehenden Verfahren für die Aufnahme bzw. Streichung von Namen auf Listen von Personen und Einrichtungen, gegen die Sanktionen verhängt wurden. Ein weiteres Ziel dieser Initiative ist es, den betroffenen Einzelpersonen und Einrichtungen direkteren Zugang zu den vom Sicherheitsrat eingesetzten Sanktionsausschüssen zu verschaffen. Die Ergebnisse dieser Initiative wurden in den letzten Wochen dem Sicherheitsrat und den übrigen Mitgliedstaaten der UNO zur Kenntnis gebracht.

Dieser Aspekt der Reform der Arbeitsmethoden ist meiner Ansicht nach besonders wichtig, denn wenn die Verfahren für die Aufnahme bzw. Streichung von Namen auf den Listen der Sanktionsausschüsse nicht menschenrechtskonform sind, werden die Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrats selbst und die uneingeschränkte Zusammenarbeit der Staaten bei der Umsetzung seiner Beschlüsse in Frage gestellt. In der Schweiz wurde im Parlament bereits ein Vorstoss zu dieser Frage eingereicht, in dem die Regierung aufgefordert wurde, sich für die Wahrung der Rechte der Betroffenen einzusetzen, die auch Schweizer Staatsangehörige sein können.

Nach Ansicht der Schweiz und der übrigen Initianten respektiert die Resolution vollumfänglich die Befugnisse und die Aufgabenverteilung zwischen der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat, wie sie in der Charta definiert sind. Sie lädt den Sicherheitsrat ein, eine Reihe von

Vorschlägen zu prüfen und die Generalversammlung über die getroffenen Massnahmen zu informieren. Die Resolution beruht auf Artikel 10 der UNO-Charta, wonach die Generalversammlung zu allen Fragen, die ihre Befugnisse und Aufgaben betreffen, Empfehlungen an andere UNO-Organen richten kann. Der Text wurde sorgfältig so formuliert, dass die Generalversammlung auf keinen Fall die Kompetenz des Sicherheitsrats zur Festlegung der eigenen Arbeitsmethoden beeinträchtigt.

3. In welchem Verhältnis steht die Resolution zur Debatte über die Erweiterung des Sicherheitsrats?

Die Resolution betrifft nur einen Aspekt der Reform des Sicherheitsrats; sie bildet aber Teil der Bemühungen zur umfassenden Reform des Sicherheitsrats. Sie beruht auf der Überzeugung, dass die Erweiterung des Sicherheitsrats und die Verbesserung seiner Arbeitsmethoden zwei verschiedene, aber gleichwertige Ziele sind. Die Erhöhung der Mitgliederzahl des Sicherheitsrats erfordert eine Änderung der UNO-Charta und muss deshalb gemäss dem geltenden Verfahren erfolgen. Die Anpassung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats bedingt keine Änderung der Charta, sondern erfolgt hauptsächlich durch Änderungen in der Praxis des Sicherheitsrats.

Daher sollten alle Mitgliedstaaten der UNO in der Lage sein, den Resolutionsentwurf unabhängig von ihrer Position in der Erweiterungsfrage zu unterstützen.

Wir haben in den letzten Wochen Konsultationen durchgeführt, um eine möglichst breite Unterstützung zu erhalten und das günstigste Datum für die Abstimmung festzulegen. Die Resolution entspricht einer Forderung, die die Staats- und Regierungschefs der UNO-Mitgliedstaaten im Schlussdokument des Weltgipfels von 2005 gestellt hatten. Die Vorschläge an den Sicherheitsrat sind weder neu noch revolutionär. Sie wurden während mehr als zehn Jahren im Rahmen der Arbeitsgruppe der Generalversammlung diskutiert und verfeinert. Nach Auffassung der Schweiz und der übrigen Initianten ist es nun an der Zeit, diese Arbeit abzuschliessen.

Bis jetzt haben uns mehrere Gesprächspartner ihre Unterstützung für die vorgeschlagenen Massnahmen zugesagt. Sie betonen jedoch gleichzeitig, dass der Zeitpunkt für eine rasche Verabschiedung der an sich wünschenswerten „S-5“-Resolution nicht sehr günstig ist. Es gebe zahlreiche andere wichtige Geschäfte, die bis September abgeschlossen werden müssten. Der Moment sei falsch, wird argumentiert, denn jetzt sollten sich alle Energien auf die Umsetzung der Gipfelbeschlüsse von 2005 in

anderen Bereichen konzentrieren, wobei die Verwaltungsreform, die Umwelt und Fragen zur Kohärenz wegen fester Zeitvorgaben im Zentrum stehen müssten.

Noch im Juni sollten Fortschritte bei der Verwaltungsreform und bei der Überprüfung der 9 000 Mandate erzielt und die USA überzeugt werden, ihre Zustimmung zum zweiten Budgethalbjahr zu geben. Gelingt dies nicht, könnten ab 14. Juli nicht einmal mehr die Löhne bezahlt werden.

Kurz gesagt: die „S-5“-Resolution erhält inhaltlich nach wie vor viel Unterstützung. Viele Delegationen sind aber nicht dafür, die Resolution jetzt zur Abstimmung zu bringen. Dies aus verschiedenen Gründen: die gedrängte UNO-Agenda im Zeitraum Juni/Juli, sowie die angespannte Stimmung zwischen Nord und Süd aufgrund der Debatten zum Budget-, Management- und Mandatsprozess.

Bei den G-4 scheint man der „S-5“-Resolution positiver gegenüberzustehen als noch vor 8 Monaten. Die Argumentation, dass mit der „S-5“-Resolution das Thema „Sicherheitsratsreform“ inklusive Erweiterung am Leben erhalten werden kann, scheint gewissermassen verfangen zu haben. Die G-4 haben letzte Woche beim Präsidenten der Generalversammlung das Begehren platziert, noch vor der Sommerpause eine Generalversammlungsdebatte zur Sicherheitsratsreform durchzuführen. Ihre Begründung: mit einer Debatte wolle man die Message aussenden, dass die Reform des Sicherheitsrates nach wie vor nötig und aktuell sei.

Die S-5 haben dem Kabinett des Präsidenten der Generalversammlung mitgeteilt, sie hätten gegen eine Debatte nichts einzuwenden.

Übrigens wird die sicherheitsratsinterne *Working Group on Documentation* bis Ende Juni einen Bericht mit Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsmethoden vorlegen. Es wurde in New York mehrmals darauf hingewiesen, dass der Druck der S-5 für die Diskussionen in dieser Arbeitsgruppe äusserst nützlich ist und aufrechterhalten werden soll.

Gewisse Bewegungen gibt es also schon und es bleiben auch für die Fortsetzung dieser Initiative mehrere Optionen offen.

III. Fazit

Die Probleme bei der Reform des Sicherheitsrats – sei dies nun bei der Erweiterung oder der Reform seiner Arbeitsmethoden – zeigen, dass das grösste Hindernis für die Umsetzung der Reformen nicht struktureller Natur ist. Die UNO ist nicht als Ganzes diskreditiert und ist auch nicht reformunfähig. Das Haupthindernis ist politischer Natur und liegt in der Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Uneinigkeit wurzelt im-

mer noch tief und hat insbesondere zur Folge, dass die Reform der Hauptorgane der UNO sich sehr schwierig gestaltet. Die Bemühungen zur Überwindung der bestehenden Gräben müssen geduldig und beharrlich fortgesetzt werden.

Kleine Länder wie die Schweiz können hier einen nützlichen Beitrag leisten, da sie weniger leicht in Verdacht geraten, geheime Absichten zu verfolgen. Dies ist auch das Ziel meines Landes. Dabei ist klar, dass kein Land allein handeln kann, und die Bildung von Koalitionen, wenn möglich über den Nord-Süd-Graben hinweg, ist eine der Voraussetzungen für einen Erfolg.