

## **Neue Aufgaben für die Schweiz in der UNO – Die UN-Politik der Schweiz nach dem Beitritt**

**Remo Gysin**

Während vieler Jahre war für die Schweizer Regierung der Beitritt zur UNO das außenpolitische Ziel Nr. 1. Hier in Berlin ist mir nochmals bewußt geworden, welche zentrale Bedeutung die 1989 erfolgte Überwindung der Berliner Mauer zur Erreichung dieses Ziels hatte. Das Aufbrechen des Eisernen Vorhangs veränderte die Welt und hiermit auch die UNO so, daß ein Haupthindernis für die Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen wegfiel. 1986 haben noch über 70 Prozent der Bevölkerung und alle Kantone den Beitritt in einer Volksabstimmung abgelehnt.

Am 3. März 2002 haben Volk und Stände die UN-Beitrittsinitiative angenommen. Am 10. September 2002 ist die Schweiz zu Beginn der 57. Generalversammlung feierlich als 190. Mitglied in die Organisation der Vereinten Nationen aufgenommen worden.

Keine sechs Monate später hat der schweizerische Bundesrat den ersten Rechenschaftsbericht über den Start der Schweiz als Vollmitglied in der UNO herausgegeben.<sup>1</sup> Im Juni 2003 hat das schweizerische Parlament diesen Bericht genehmigt und dabei auch eine kritische Standortbestimmung vorgenommen.

Die Gesamtbeurteilung über die ersten Monate in der UNO fiel insgesamt recht positiv aus. Die schweizerische UN-Gefühlslage läßt sich durch das Spannungsfeld beschreiben, das ein einsamer Nachzügler, der jedoch als erster mit einem Volksentscheid der UNO beitritt, in sich trägt. Bei aller Begeisterung über unseren neu gewonnenen Handlungsraum ist aufgrund unserer 50-jährigen Verspätung sicherlich eine gewisse Bescheidenheit angezeigt.

### **I. Das Verhältnis der Schweiz zur UNO vor dem Beitritt**

Die Schweiz hat am 10. September 2002 natürlich nicht bei Null angefangen.

---

<sup>1</sup> Schweizerischer Bundesrat, Bericht 2003 über die Zusammenarbeit der Schweiz mit der Organisation der Vereinten Nationen und mit den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz vom 26. Februar 2003, Bern 2003.

Erinnern wir uns: Schon vor dem Beitritt

- verfolgten die Schweiz und die UNO weitgehend die gleichen Ziele: Stärkung der Menschenrechte, Förderung des Friedens, Bekämpfung der Armut, Einsatz für eine gesunde Umwelt;
- war die Schweiz Mitglied sämtlicher Sonderorganisationen der UNO;
- unterhielt die Schweiz Missionen an allen wichtigen Sitzen der UNO, in New York, Genf, Wien und Nairobi;
- war die Schweiz mit Genf – neben Wien – europäischer Hauptsitz der UNO;
- hatten wir schon bisher an sämtlichen UN-Weltkonferenzen teilgenommen;
- und waren auch ohne UN-Mitgliedschaft Vertragspartei der meisten UN-Konventionen;
- auch leisteten wir bereits finanzielle Beiträge von rund 500 Millionen Franken an das UN-System und nahmen hiermit einen Platz im Kreise der vierzehn größten Beitragszahler ein.

### **1. Parlamentarische Erwartungen und Anregungen**

Die schweizerische Erwartungshaltung an die UN-Mitgliedschaft lässt sich am besten über die parlamentarische Beflissenheit beschreiben, die unmittelbar nach dem Volksentscheid einsetzte.

Es gab eine Flut von Reaktionen (siehe thematische Übersicht im Anhang). Angeregt wurde zum Beispiel, die Beitrittsfreude mit einer CH-Sondermarke auszudrücken<sup>2</sup> und mit einer Willkommensgeste für Tuvalu, das als 189. Staat der UNO unmittelbar vor der Schweiz beiträt.<sup>3</sup>

Ein Reformvorschlag verlangte vom Bundesrat, sich für eine Revision der UN-Charta mit dem Ziel, das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates abzuschaffen, einzusetzen.<sup>4</sup> Der Genfer Nationalrat *John Dupraz* beantragte in einem Einzelvorstoß die Verlegung des UN-Hauptsitzes von New York nach Genf.<sup>5</sup> Was ihm viel Aufsehen in den französischsprachigen Schweizer Medien und eine klare Ablehnung durch die Regierung einbrachte.

<sup>2</sup> Das Postulat von *Gaby Vermot* (SP) vom 21. März 2002 wurde erfüllt.

<sup>3</sup> Einfache Anfrage von *Andreas Gross* (SP) vom 17. April 2002.

<sup>4</sup> Der Bundesrat beantragt, die Motion von *Ulrich Schlüer* (SVP) vom 21. März 2002 abzulehnen. Im Parlamentsplenum noch nicht behandelt.

<sup>5</sup> Der Bundesrat beantragt, das Postulat von *John Dupraz* vom 20. März 2003 abzulehnen. Im Parlamentsplenum noch nicht behandelt.

Ohne Chance ist auch die Forderung geblieben, die schweizerische Drogenpolitik auf die UN-Normen auszurichten.<sup>6</sup> Das meines Erachtens wegweisende Schweizer Modell mit den vier Säulen 1) Prävention, 2) Hilfe und Beratung an derzeit nicht therapierbare Süchtige, 3) Therapie und Wiedereingliederung sowie 4) Repression hat sich seit über zehn Jahren bewährt. Zurzeit stellt sich im Parlament die Frage, ob das Cannabis-Rauchen liberalisiert werden soll.

Verschiedene Parlamentarier verlangen auch mehr Mitbestimmung in der schweizerischen UN-Politik.<sup>7</sup>

So absurd und eigennützig auch einzelne Vorstöße sind;

Sie verdeutlichen in ihrer Gesamtheit, daß sich das Handlungsfeld schweizerischer Politik wesentlich erweitert hat und nicht nur das gesamte UN-System, sondern auch das Verhalten von Regierung und Diplomatie in der UNO Gegenstand parlamentarischer Debatten geworden sind.

## II. Was hat sich im Wesentlichen mit unserm Beitritt zu den Vereinten Nationen verändert?

Eine erste Antwort erhalten wir mit einem Blick zurück in den Abstimmungskampf. Die Grafik 2 „Die schweizerische Aussenpolitik“ zeigt uns den Nutzensgewinn, den wir mit dem Beitritt zu erwarten hatten. Diese bundesrätlichen Erwartungen sind erfüllt. Folgendes hat sich verändert:

1. **Das Mitbestimmungsrecht:** Wir lassen uns heute direkt vernehmen und müssen nicht mehr anstehen, bis die Beobachter auch noch etwas sagen dürfen. Die Rechte eines UN-Mitglieds umfassen:
  - Stimmrecht
  - aktives und passives Wahlrecht
  - allgemeine Interventionen
  - Einbringen von Resolutionsvorschlägen
  - Co-Sponsoring von Resolutionen.

---

<sup>6</sup> Der Nationalrat hat die Motion von *Bernhard Hess* (SD) vom 4. März 2002 abgelehnt.

<sup>7</sup> Postulat „Schweizerische Delegation an der UN-Generalversammlung“ von *Andreas Gross* (SP) vom 20. März 2002. Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Im Plenum noch nicht behandelt.

Interpellation „Ziele und Schwerpunkte der Schweiz als UN-Vollmitglied“ von *Bruno Frick* (CVP) vom 11. März 2002.

2. Die Schweiz ist hiermit als **Partner interessanter** geworden. Wir können Stimmen geben und erhalten, damit wirksamer und leichter Koalitionen schmieden und Veränderungsprozesse einleiten.
3. Bisher verschlossene **Türen zu neuen Positionen** haben sich geöffnet.
4. **Genf** wird als Gastort im internationalen Standortwettbewerb gestärkt. Die Schweiz hat dies alles genutzt.

### III. Thematische Schwerpunkte

Die Schweiz hat sich in all ihren Schwerpunktbereichen zu Wort gemeldet. Herausgegriffen und erwähnt seien:

- im **Bereich „Menschenrechte“**: Das Engagement gegen Folter, indem sich die Schweiz für ein Zusatzprotokoll eingesetzt hat.
- in der **Friedenspolitik**: In Zusammenarbeit mit Deutschland und Schweden hat sich die Schweiz für gezieltere Sanktionen, welche Verantwortliche direkter treffen und die unschuldige Bevölkerung verschonen sollen, eingesetzt.
  - Zu diesem Thema haben die Schweiz, Schweden und Deutschland am 2. und 3. Mai 2003 in der Nähe von New York einen vom Watson-Institute der Brown University organisierten Workshop finanziert, der an alle 15 Mitglieder des UN-Sicherheitsrates gerichtet war. Diese gemeinsamen Bemühungen sollen eine Fortsetzung finden.
  - Früher hat die Schweiz von der UNO beschlossene Sanktionen freiwillig und aufgrund autonom getroffener Entscheidungen mitgetragen und umgesetzt. Seit ihrem Beitritt sind die von der UNO getroffenen Sanktionen für unser Land direkt verbindlich.
  - Die Schweiz ist grundsätzlich auch bereit, der UNO Blauhelme zur Verfügung zu stellen.
- In der **Umweltpolitik** engagiert sich die Schweiz insbesondere im Rahmen des UN-Umweltprogramms (UNEP), zum Beispiel im Bereich „Chemikalien und gefährliche Abfälle“. Eine wichtige Priorität bildet die Verbesserung der Kohärenz und Koordination der internationalen Umweltpolitik. So unterstützt unser Land eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Umweltabkommen und setzt sich für ein verbindliches Finanzierungssystem für das UNEP

ein, das bisher ausschließlich über freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten gespeist wird.

- Auch die **Weiterentwicklung des Völkerrechts** gehört zu den Schwerpunkten der Schweiz, die darin ein friedenssicherndes Element erkennt, dem sie sich als kleines, neutrales Land mit einer starken humanitären Tradition verpflichtet fühlt. Ein aktuelles Beispiel im Bereich „Durchsetzung des Völkerrechts“: Die Schweiz spricht sich mit verschiedenen anderen Staaten gegen die von den USA geforderte Immunität von US-Blauhelmsoldaten vor dem Internationalen Strafgerichtshof aus.

Im personellen Bereich haben wir erfolgreich in für uns prioritären Gremien **Kandidaturen** aufgestellt:

### 1. **Wichtigste Beispiele seit UN-Beitritt:**

- Mitgliedschaft **UN-Menschenrechtsausschuß:**  
*Prof. Walter Kälin*
- Präsidentschaft Verwaltungsrat von **UNICEF:**  
*Botschafter Jenö Stahelin*
- Vizepräsidentschaft Exekutivausschuß des **UNHCR:**  
*Botschafter Jean-Marc Boulgaris*
- Mitgliedschaft **Sonderausschuß für friedenserhaltende Operationen** für 2003 (CH erstmals Mitglied)
- Präsidentschaft **Kommission für soziale Entwicklung der UNO** für die Periode 2003-2004:  
*Botschafter Jean-Jacques Elmiger*
- Vizepräsidentschaft **6. Kommission UN-Generalversammlung** für die Periode 2002-2003:  
*Valentin Zellweger, Ständige Mission der Schweiz bei der UNO in New York*
- *Ohne Erfolg: Barbara Ott* ist nicht zur Richterin des **Internationalen Strafgerichtshofs** gewählt worden.

### 2. **Künftige Prioritäten:**

- Mitgliedschaft **UN-Menschenrechtskommission für die Periode 2007-2009** (Wahlen im Jahre 2006)

- Mitgliedschaft **ECOSOC** (**E**conomic and **S**ocial **C**ouncil): zur Zeit noch offen. Vorbereitet wird ein Bundesprogramm zur Platzierung von Schweizer Nachwuchskräften in der UNO und anderen internationalen Organisationen.

Zu den erfreulichsten Begleiterscheinungen des UN-Beitritts gehört die **Stärkung der Gaststaatspolitik der Schweiz**. Genf beherbergt den Sitz der UNO, des IKRK, rund zwanzig zwischenstaatliche Organisationen und etwa 200 international tätige Gemeinnützige Organisationen (NGO).

Aktuell verfolgt die Schweiz die Strategie, den Schwerpunkt der Umweltzusammenarbeit auszubauen. Ende 2002 haben wir das Angebot eingereicht, in Genf das Ständige Sekretariat des Stockholmer Übereinkommens über resistente organische Schadstoffe aufzunehmen. Zudem kandidiert die Schweiz gemeinsam mit Italien für den Sitz des Ständigen Sekretariats der Konvention von Rotterdam betreffend Chemikalien und Pestizide im internationalen Handel (PIC-Übereinkommen). Hier steht die Schweiz übrigens in direkter Konkurrenz zu Bonn.

Zusammenfassend können wir schon nach wenigen Monaten unserer Mitgliedschaft feststellen: **Die Schweiz hat in der UNO Platz genommen**. Allerdings beschränkt sich diese Aussage auf die Diplomatie und – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern – leider überhaupt noch nicht auf das Parlament.

Im Übrigen wäre es interessant zu erfahren, ob die nicht ganz bescheidene Selbsteinschätzung sich mit dem Ergebnis einer Fremdbeurteilung deckt.

Hiermit kommen wir zur Kritik der schweizerischen UN-Politik.

#### IV. Die Kritik zu den ersten Monaten in der UNO

Ich beschränke mich auf einige wichtige Kritikpunkte:

- Immer wieder läßt sich beobachten, daß in der schweizerischen Außenwirtschaftspolitik Anliegen betreffend Menschenrechte und Umweltschutz den Exportinteressen untergeordnet werden. Dies betrifft zum Beispiel den Export von Waffen und dual use-Gütern aber auch die Gewährung von Exportrisikogarantien für menschenrechtsverletzende Staudammprojekte in Asien (Drei Schluchten-Projekt in China) und Afrika (Bujagali in Uganda). Mit anderen Worten: Die Schweiz ringt – wie andere Länder auch – um eine **kohärente Außenpolitik**, neuerdings eben auch in der UNO.
- Kritik erntete auch die von unserer Regierung geförderte Zusammenarbeit des Weltwirtschaftsforums (WEF) mit den Vereinten Nationen. Der schweizerische Bundesrat verhält sich hier widersprüchlich. Ei-

nerseits meint er, das WEF sei eine private, informelle Institution, andererseits versucht er diesem elitären, demokratisch überhaupt nicht abgestützten Gebilde Legitimität zu geben und sogar den Weg in die UNO zu ebnen.

- Daß internationale Unternehmen Verhaltensregeln zur Beachtung der Menschenrechte und Umwelthanliegen brauchen, ist anerkannt. Der vom Bundesrat unterstützte unverbindliche Global Compact, eine Initiative der UNO, genügt jedoch keineswegs.

Rund fünfzig Parlamentsmitglieder verlangen deswegen von unserer Regierung, sich im Rahmen der UNO für **eine völkerrechtliche Konvention zur Regulierung des Verhaltens international tätiger Unternehmen** einzusetzen.<sup>8</sup> Diese sollte die rechtlich verbindliche Verantwortung von Unternehmen in den Bereichen Umwelt, Menschenrechte, Arbeitsrechte und Sicherheit regeln.

- Der Bundesrat hat zwar eine optisch ansprechende Berichterstattung über seine UN-Politik herausgegeben. Diese ist jedoch wenig selbstkritisch und nicht geeignet, eine öffentliche Diskussion über die Schweiz in der UNO auszulösen. Alles ist sehr abgemildert, insbesondere wenn es um die USA geht. Dann wird die Analyse verheimlicht oder hört dort auf, wo sie den USA mißfallen könnte.
- Die USA, Großbritannien und Spanien haben im Irak-Krieg ohne Zweifel Völkerrecht gebrochen. Sie haben gegen die UN-Charta verstoßen, die in Artikel 2, Absatz 3 alle Mitglieder verpflichtet, ihre internationalen Streitigkeiten „durch friedliche Mittel beizulegen“. Ebenso haben sie die Regeln zum Schutze der Zivilbevölkerung der Genfer Konventionen verletzt. Wo bleibt die Anklage und wo bleiben die Sanktionen? Auch die Schweizer Regierung windet sich.

Mit diesen wenigen Kritikpunkten soll die bundesrätliche Politik in der UNO nicht insgesamt in Frage gestellt werden. Sie sollen eher auf die noch großen **Herausforderungen der Schweiz und der UNO** aufmerksam machen. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Das Verhältnis zwischen der UNO und den USA wird über die Weiterentwicklung des Völkerrechts entscheiden.

Wir hoffen, daß sich die Schweiz weiterhin für die Stärkung des Völkerrechts und die Einhaltung der Genfer Konventionen engagiert. In Erinnerung gerufen sei hier zum Beispiel die unwürdige Guantanamo-Politik der USA. Es ist eine große Herausforderung für alle Staaten –

---

<sup>8</sup> Die Motion „UN-Konvention zur internationalen Unternehmensverantwortung und -haftung“ ist von Remo Gysin am 19. Juni 2003 im Nationalrat eingereicht worden.

und somit auch für die Schweiz – die Integrität der UNO zu verteidigen und zugleich die Supermacht USA in die Arbeit der Weltorganisation einzubinden.

2. Der Sicherheitsrat bleibt reformbedürftig. Transparenz, Zusammensetzung und auch die Veto-Privilegien lassen zu wünschen übrig.
3. Als UN-Mitglied beschließen wir Normen, die nicht nur für andere gelten, sondern auch uns selbst vermehrt in die Pflicht nehmen. Erst kürzlich hat eine internationale Studie auch für die Schweiz erhebliche Mängel in der Gleichstellung aufgedeckt. Die Bekämpfung der Armut, Chancengleichheit in Bildung und Gesundheit, Diskriminierungsverbote, das sind Aufgaben und Strategien, die auch im eigenen Land zu erfüllen bzw. zu verfolgen sind. Dazu setzte der Nationalrat am 20. Juni 2003 einen Meilenstein. Er beschloß die Einsetzung einer Eidgenössischen Kommission für Menschenrechte, ein Gremium, das es in Deutschland schon seit zwei Jahren gibt.
4. Völlig offen und eine Herausforderung für Bundesrat und Parlament bleibt die von der Bundesverfassung verlangte **Mitwirkung des Parlamentes in der Außenpolitik bzw. in der UNO**. Klar ist, daß ein jährlicher Verwaltungsbericht über die Schweiz und die UNO den demokratischen Erfordernissen und einer innenpolitischen Verankerung nicht genügt.
5. Auch die UNO selbst muß demokratischer werden. Eine Idee dazu ist, der UNO eine parlamentarische Kammer als Ergänzung zur diplomatischen Regierungsorganisation zuzuordnen.

Sie sehen, die UN-Mitgliedschaft hat die Schweiz sowohl zu visionärem Denken als auch zur konkreten Zielorientierung und kurzfristigem pragmatischen Umsetzen, zum Beispiel von Menschenrechten und Umweltanliegen, geführt.

Innenpolitisch war der Beitritt ein Durchbruch, weg von der selbstauferlegten Isolation, und ein Bekenntnis zur verstärkten multilateralen Zusammenarbeit. Die Schweiz bewegt sich in einer Phase, in der die USA die Re-Bilaterisierung vorantreiben, offenbar antizyklisch. Der überwundene außenpolitische Alleingang hat sich bis zur Volksabstimmung vor allem über die Nicht-Mitgliedschaft bei der UNO definiert.

Die Schweiz in der UNO (siehe Grafik 3) erinnert mich an das Spannungsfeld zwischen Individualität und Solidarität. Ohne Solidarität bzw. gemeinsame weltweite Regeln gibt es auf die Dauer weder für die schwachen noch die kleinen Länder Individualität bzw. Freiheit. Die Pflege eines ausgewogenen Gleichgewichtes zwischen Individualität und

Solidarität bleibt in der Schweiz und in der UNO unsere wichtigste Herausforderung.

## BEILAGEN

### Parlamentarische Vorstöße zur UNO<sup>9</sup>

Themenbereiche:

1. Feierlichkeiten zum UN-Beitritt der Schweiz:
  - Besondere Spende bzw. Geschenk an die UNO
  - CH-Sondermarke zum UN-Beitritt
  - Willkommensgeste für den 189. UN-Mitgliedstaat Tuvalu
  
2. Verhältnis des Bundesrates zu Parlament und Bevölkerung:
  - periodische Berichterstattung vor und nach jährlicher Herbstsitzung der UN-Generalversammlung
  - Bericht über die schweizerische Neutralität, insbesondere im Zusammenhang mit dem Krieg in Irak
  - Aufnahme von Mitgliedern der Bundesversammlung und Nichtregierungsorganisationen in die schweizerische Delegation nach den Vorbildern der Niederlande, Dänemarks und Grossbritanniens
  
3. Reformen:
  - Der Bundesrat soll eine Revision von Artikel 27, Absatz 3 der UN-Charta verlangen, mit dem Ziel, das Vetorecht der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates aufzuheben.
  - Bericht über die wichtigsten Reformanliegen
  - Verhaltensänderung der UNO: Der Bundesrat soll von der UN-Generalversammlung verlangen:
    - die Einhaltung der Genfer Konventionen durch Israel
    - die Anwendung der UN-Resolutionen betreffend Palästina.

---

<sup>9</sup> Unvollständige Übersicht

#### 4. UN-Institutionen:

- Antrag auf Verlegung des UN-Hauptsitzes von New York nach Genf (Einzelvorstoß von Nationalrat *John Dupraz*, Genf, Stellungnahme des Bundesrates: Ablehnung)
- Schaffung einer Agentur für erneuerbare Energien mit Standort Genf

#### 5. Neue Mandate:

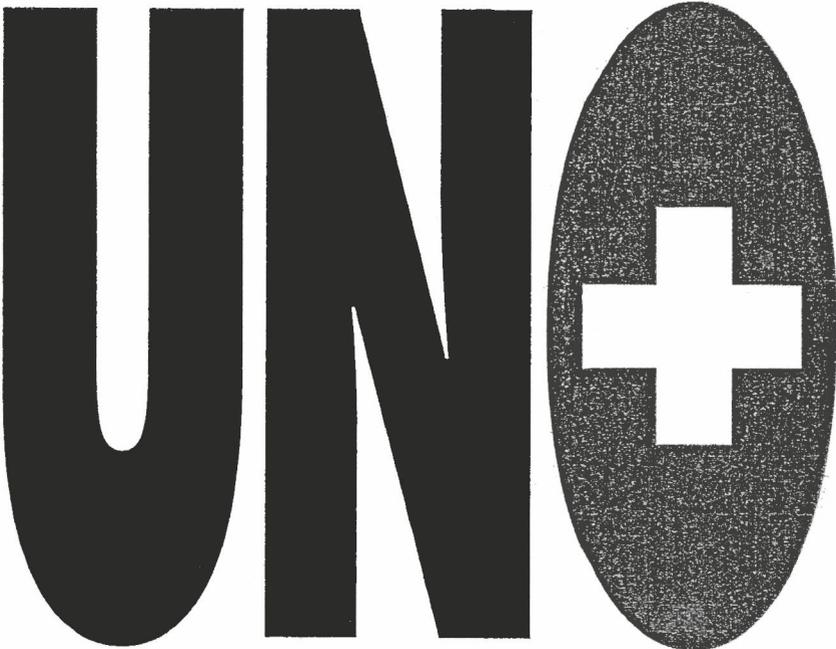
- Bewerbung um einen Sitz in der UN-Menschenrechts-Kommission

#### 6. Verhaltensänderungen in der Schweiz:

- Änderung der schweizerischen Drogenpolitik, Neuausrichtung auf die UN-Normen

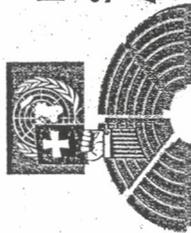
#### 7. Verschiedenes:

- Verstärkung der Anti-Kriegscoalition betreffend Irak und entsprechendes Einwirken auf den UN-Sicherheitsrat
- Engagement gegen die Behinderung des UN-Hochkommissariates für Menschenrechte durch die Regierung von Tunesien

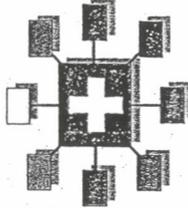




# Die schweizerische Aussenpolitik



Einbringen von  
schweizerischen  
Anliegen



Aussenpolitische  
Kontakte und  
Beziehungen



Beteiligungen  
an Wahlen,  
Entscheidungen  
und Beschlüssen

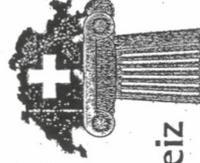


Image-Gewinn  
für eine solida-  
rische und  
humanitäre Schweiz



## Die Schweiz in der UNO

### Rechte eines UNO-Mitglieds

- Stimmrecht
- Aktives und passives Wahlrecht
- Allgemeine Interventionen
- Einbringen von Resolutionsvorschlägen
- Co-Sponsoring von Resolutionen