

98.051

**Bericht  
des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz  
und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO)**

**in Erfüllung des Postulates Nr. 97.3320 von Nationalrat Andreas Gross  
vom 18. Juni 1997**

vom 1. Juli 1998

---

## Übersicht

Nationalrat Andreas Gross hat am 18. Juni 1997 ein von 84 Ratsmitgliedern mitunterzeichnetes Postulat folgenden Wortlauts an den Bundesrat gerichtet:

*«Der Bundesrat wird eingeladen, innerhalb eines Jahres einen Bericht über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der UNO vorzulegen. Darin soll insbesondere aufgezeigt werden,*

- wie sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und den Vereinten Nationen seit der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zur UNO am 16. März 1986 entwickelt haben;*
- wie und wo sich die Schweiz im Rahmen der UNO engagiert;*
- welche Bedeutung dem offiziellen Neutralitätsstatus der Schweiz bei diesem vielfältigen Engagement zukommt und wie er von den Mitgliedern der UNO rezipiert wird;*
- welche spezifischen Probleme sich aus der Tatsache ergeben, dass sich die Schweiz zwar vielfältig engagiert, innerhalb des Entscheidungsprozesses der UNO ihre Sicht der Dinge aber nicht direkt vertreten und nicht mitbestimmen kann;*
- inwiefern die friedens- und aussenpolitischen Ziele der Schweiz und der UNO übereinstimmen und bei deren Realisierung die Schweiz gar auf die UNO angewiesen ist;*
- welche Bedeutung der UNO-Standort Genf hat sowohl für die Vereinten Nationen als auch für die Schweiz selber.»*

Mit dem vorliegenden Bericht will der Bundesrat das Postulat erfüllen, indem er in sechs Kapiteln auf die Fragestellungen in folgender Weise eingeht:

- Kapitel 1 – *Ziele und Struktur der UNO*
  - die wichtigsten Etappen ihrer Entwicklung*
  - die Grundsätze der institutionellen Beziehungen der Schweiz mit der UNO seit 1945*
- Kapitel 2 – *Veränderung des internationalen Umfelds in den letzten Jahren*
  - Konsequenzen für die multilaterale Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft im allgemeinen und für die Organisation der Vereinten Nationen*
- Kapitel 3 – *Bereiche, in denen die Schweiz bereits heute im Rahmen der UNO engagiert ist und wo sie sich zur Verwirklichung eigener Ziele auf die Zusammenarbeit mit ihr stützt*
- Kapitel 4 – *Institutionelle und wirtschaftliche Berührungspunkte zwischen der Schweiz und der UNO, namentlich der Beobachterstatus, die Sitzstaatpolitik und die Bedeutung des internationalen Genf, die Präsenz von Schweizern in der UNO, die finanziellen Beiträge an die UNO und wirtschaftliche Aspekte*
- Kapitel 5 – *Frage der Neutralität*
- Kapitel 6 – *politische Wertung und Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen*

# 1 Einleitung

Die Organisation der Vereinten Nationen («United Nations Organisation»: UNO<sup>1</sup>) wurde 1945 von den Siegermächten gemäss Art. 1 der «Charta der Vereinten Nationen» in der Absicht geschaffen:

- Frieden und Sicherheit mittels kollektiver Massnahmen zu gewährleisten,
- die friedliche Streitbeilegung unter den Staaten zu fördern,
- durch wirtschaftliche, soziale, kulturelle und humanitäre Zusammenarbeit freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu festigen,
- ein Ort zu sein, in dem Bemühungen zum Erreichen gemeinsamer Ziele aufeinander abgestimmt werden.

## Das System der UNO

Mit der Erfüllung dieser Aufgaben, die in der Charta beschrieben werden, sind **sechs Hauptorgane**<sup>2</sup> beauftragt worden:

Sicherheitsrat	Generalversammlung	Wirtschafts- und Sozialrat
Internationaler Gerichtshof	Sekretariat	Treuhandrat

Der Sicherheitsrat, die Generalversammlung, der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sowie der Treuhandrat können zur Erfüllung ihrer Aufgaben **Nebenorgane** schaffen. Von dieser Kompetenz hat vor allem der ECOSOC Gebrauch gemacht. Verschiedene dieser Nebenorgane stehen auch Nicht-Mitgliedstaaten offen. Haupt- und Nebenorgane (Fonds, Programme, Institute, Hochkommissariate, Kommissionen, Komitees) bilden die UNO im engeren Sinne, die «**Kern-UNO**».

Für die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet sind eine Reihe von **Spezialorganisationen** gegründet worden; bereits vor dem Zweiten Weltkrieg bestehende Fachorganisationen erhielten denselben Status. Im Gegensatz zu den Nebenorganen verfügen die Spezialorganisationen über eine eigene Rechtspersönlichkeit und sie sind mit der UNO je über ein Kooperationsabkommen verbunden. Die Spezialorganisationen und die «**Kern-UNO**» bilden zusammen das **System der Vereinten Nationen**, welches graphisch im *Anhang 2* dargestellt wird.

## Erweiterung der UNO

Bei ihrer Gründung war die UNO eine Allianz der Siegermächte. Seither ist sie eine Organisation mit universeller Mitgliedschaft geworden. Der Kreis der 51 Gründungsmitglieder hat sich nach und nach erweitert auf:

<sup>1</sup> Im *Anhang 1* werden alle Abkürzungen aufgelistet und im Volltext wiedergegeben.  
<sup>2</sup> Im *Anhang 2* werden die Aufgaben der Hauptorgane in geraffter Form beschrieben.

- **neutrale Staaten** wie Schweden (1946), Österreich und Finnland (1955);
- **ehemalige Kriegsgegner:** Italien (1955), Japan (1956) und die beiden deutschen Staaten (1973);
- über 100 Staaten, die seit 1955 **unabhängig** geworden sind,
- die **Volksrepublik China**, die 1971 die Republik China (Taiwan) abgelöst hat;
- die **Baltischen Staaten**, die **Nachfolgestaaten** der UdSSR, der Tschechoslowakei und der früheren Bundesrepublik Jugoslawien (mit Ausnahme der heutigen Bundesrepublik Jugoslawien, da der Anspruch Serbien-Montenegros auf automatische Fortsetzung der Mitgliedschaft Jugoslawiens von der UNO nicht anerkannt wird; die Bundesrepublik Jugoslawien bleibt daher gegenwärtig suspendiert).

Als Folge davon ist die **Zahl der Mitgliedstaaten seit 1945 von 51 auf 185** (inkl. die suspendierte Bundesrepublik Jugoslawien) gestiegen. Waren 1945 knapp 70% der Weltbevölkerung in der UNO vertreten, macht dieser Anteil inzwischen über 99% aus. Abgesehen vom Heiligen Stuhl haben neben der Schweiz einzig vier kleine pazifische Inselstaaten<sup>3</sup> von der Möglichkeit des Beitrittes nicht Gebrauch gemacht.

#### *Unterschiedlicher Leistungsausweis*

Im Verlaufe ihres Bestehens konnte die UNO die in der Charta vorgesehenen Aufgaben nur mit unterschiedlichem Erfolg wahrnehmen:

- In den vier Jahrzehnten des Kalten Krieges hat das System der kollektiven Sicherheit nur mangelhaft funktioniert, weil der Sicherheitsrat durch die **Vetos der Grossmächte** blockiert war. Gleichzeitig wurden Instrumente der Friedenserhaltung und Konfliktverminderung entwickelt, die auf Freiwilligkeit und Zustimmung der Parteien beruhen (Beobachtermissionen, Blauhelme).
- Während der Sicherheitsrat blockiert war, verlagerte sich der Schwerpunkt der politischen Tätigkeit auf die Generalversammlung. Hier erreichten die Länder der Dritten Welt mit dem von der UNO erfolgreich begleiteten Prozess der Entkolonisierung die numerische Mehrheit. Obwohl von der Generalversammlung keine rechtsverbindlichen Beschlüsse gefasst werden können, bildeten die **Forderungen nach einer Neuordnung der Weltwirtschaft** das Kernstück der Debatten in den Sechziger- und Siebzigerjahren. In dieser Zeit wurden verschiedene Institutionen für Entwicklungsaufgaben mit zum Teil überlappenden Mandaten geschaffen.
- Als System wuchsen die Vereinten Nationen stark fachspezifisch und dezentralisiert. **Die technischen Gremien und die Spezialorganisationen leisteten konkrete und positive Arbeit.**

#### *Haltung der Schweiz*

Schon 1945 kam eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission zum Schluss, dass angesichts der grundlegenden Ziele der UNO **eine Teilnahme der Schweiz wünschbar** wäre. Als sich herausstellte, dass die Siegermächte nach dem Kriege nicht bereit waren, einen **ausdrücklichen Neutralitätsvorbehalt** zu akzeptieren, verzichtete der Bundesrat vorläufig auf einen Beitrittsantrag.

<sup>3</sup> Tonga, Nauru, Kiribati und Tuvalu sind nicht Mitglieder der UNO. Die beiden erstgenannten besitzen den Beobachterstatus, ohne jedoch eine Beobachtermission zu unterhalten.

Gleichzeitig legte er für die Beziehungen der Schweiz zur UNO ein Programm in drei Punkten fest:

- Verfolgen der Tätigkeiten der Organisation,
- Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofs und zu den Spezialorganisationen,
- Erleichtern der Niederlassung der Organisation der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen in der Schweiz.

Auf dieser Grundlage haben sich die Beziehungen in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt und ausgebaut. 1948 richtete die Schweiz bei der UNO in New York auf Grund einer formlosen Vereinbarung mit dem Generalsekretär eine **Beobachtermission** ein. Schon 1946 hatte der Bundesrat mit der UNO ein Sitzabkommen abgeschlossen, auf Grund dessen **Genf zum europäischen Hauptsitz** wurde und sich dort später weitere Organisationen und Gremien niederliessen. 1948 ratifizierte die Schweiz das Statut des **Internationalen Gerichtshofs** und trat den neugegründeten **Spezialorganisationen** und Gremien bei. In vielen Nebenorganen engagiert sie sich seit Jahren als Mitglied oder Beitragszahler. Den **Bretton Woods-Institutionen**, die im UNO-System eine gewisse Sonderstellung<sup>4</sup> einnehmen, trat sie im Jahre 1992 bei.

#### *Schwerpunkte des Berichts*

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Entwicklungen und die Situation der Beziehungen zwischen der UNO und der Schweiz seit 1986. Auf jüngere Entwicklungen im Verhältnis zu den Spezialorganisationen wird nicht näher eingegangen, obwohl auch diese Spezialorganisationen eine grosse Bedeutung für die Schweiz haben. Dasselbe gilt für die geschichtliche Entwicklung der UNO sowie das Verhältnis zwischen der Schweiz und der UNO bis zur Beitrittsdebatte in den Achtzigerjahren. Für diese Aspekte wird auf die Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zur UNO vom 21. Dezember 1981 und auf die dieser Vorlage vorangegangenen drei UNO-Berichte vom 16. Juni 1969, 17. November 1971 und 29. Juni 1977 verwiesen<sup>5</sup>.

## 2            **Globalisierung und Multilateralismus**

### 21          **Verändertes Umfeld**

Die letzten beiden Jahrzehnte vor dem Eintritt ins dritte Jahrtausend sind von einem raschen und vielschichtigen Wandel gezeichnet. Dieser hat nicht zuletzt auch die internationalen Beziehungen grundlegend verändert:

Herausragende Ereignisse sind das **Ende des Kalten Krieges**, die **beschleunigte Globalisierung und Regionalisierung der Wirtschaftsbeziehungen** sowie die

<sup>4</sup> Die Bretton Woods-Institutionen – Weltbankgruppe und Internationaler Währungsfonds – wurden ausserhalb des UNO-Systems gegründet, haben aber über später mit der UNO abgeschlossene Kooperationsabkommen den offiziellen Status von Spezialorganisationen erlangt. Sie sind jedoch gegenüber der UNO eigenständigere Akteure als die übrigen Spezialorganisationen.

<sup>5</sup> BBl 1969 I 1449 ff., BBl 1972 I 1 ff., BBl 1977 II 813 ff., BBl 1982 I 497ff.

Herausbildung einer auf **Demokratie und sozialer Marktwirtschaft** beruhenden Wertegemeinschaft im OSZE-Raum. Demokratische Strukturen haben sich auch in der südlichen Hemisphäre verstärkt. Eine Vielzahl von Ländern hat demokratische **Wahlen unter internationaler Beobachtung und Überwachung** durchgeführt.

#### *Fortschritte bei der Abrüstung*

Als Folge der Entspannung konnten verschiedene Abrüstungsfortschritte im nuklearen, konventionellen und chemischen Bereich erzielt werden:

- Russland und die Vereinigten Staaten von Amerika haben erhebliche Reduktionen ihrer Nuklearwaffenbestände eingeleitet.
- Konventionelle Grosswaffensysteme sind von den NATO-Staaten und den früheren Mitgliedern des Warschauerpaktes im KSE-Vertrag reduziert worden.
- Das Chemiewaffen-Übereinkommen hat eine weitere Kategorie von Massenvernichtungswaffen geächtet.
- Mit dem Abkommen von Ottawa konnte ein vollständiges Verbot der Anti-Personen-Minen festgelegt werden.

#### *Änderung der Konflikte*

Trotzdem gibt es nach wie vor eine grosse Anzahl bewaffneter Konflikte, zunehmend **Bürgerkriege**, in welchen ethnische Spannungen eine massgebliche Rolle spielen. Als Folge davon ist der Strom der Flüchtlinge und Vertriebenen seit 1991 von schätzungsweise 17 auf 22 Mio. Personen gestiegen.

Diese **lokalen Konflikte können durchaus auch eine grossräumige Bedrohung** darstellen. Gerade in Regionen mit den grössten Spannungen sind gefährliche Anzeichen der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und der Entwicklung immer weiter reichender Trägermittel zu beobachten.

#### *Phänomen der Globalisierung*

Beschleunigt hat sich der **Wandel** insbesondere in **wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht**:

- Die wirtschaftlich stark liberalisierte, eng vernetzte und technologisch fortgeschrittene Welt ist Schauplatz eines sich schrittweise **globalisierenden Marktes** geworden. Die **Mobilität** von Gütern, Dienstleistungen und Kapital ist grösser denn je. Gefördert wird die Entwicklung durch den rasanten Fortschritt der Transport- und Kommunikationsmittel. Wissen und Information breiten sich in bisher ungekannter Schnelligkeit aus. Mit Fax, Internet und Satellitenfernsehen ist eine **globale Kommunikationsgesellschaft** entstanden.
- Der **Aussenhandel** erweist sich selbst in Zeiten der Stagnation als starke Wachstumsquelle. Noch schneller wachsen die Investitionen **transnationaler Gesellschaften** im Ausland, die Produktionsprozesse von Waren und Dienstleistungen grenzüberschreitend steuern. Rund 45 000 solcher Unternehmen mit über 276 000 Filialen im Ausland sind zum

eigentlichen Motor der Globalisierung geworden. Damit verbundene Verschiebungen von Arbeitsplätzen führen dort, wo sie verloren gehen, zu sozialer Verunsicherung. Der globale **Kapitalmarkt** bewertet rund um die Uhr den privaten Wirtschaftserfolg und die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen einzelner Volkswirtschaften..

- Einer Vielzahl **peripherer** Regionen sowie **marginalisierter** Bevölkerungsschichten **fehlen die Voraussetzungen**, um an diesen dynamischen Entwicklungen teilzunehmen. **Das Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd** hat sich **nicht verringert** und die grosse Mehrheit der Menschen in der Dritten Welt partizipiert trotz der Bemühungen auf multilateraler und bilateraler Ebene noch nicht an diesem Prozess. Viele davon suchen den rückständigen Existenzbedingungen zu entweichen; die Zahl der **Migranten** nimmt daher konstant zu. **Einigen Entwicklungsländern** ist es allerdings **gelungen**, durch Exportsteigerungen und eine starke Zunahme ausländischer Investitionen hohe Wachstumsraten zu erreichen und das Durchschnittseinkommen der Bewohner zu verbessern. Sind solche Wachstumseffekte solide abgestützt, eröffnen sie für die gesamte Weltwirtschaft neue Chancen.
- Die Vernetzung von Zentren auf allen Kontinenten, die auf ganz unterschiedlichen geschichtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen aufbauen, geht einher mit der **Globalisierung von Problemen** wie Armut, Kriminalität, Terrorismus, Drogen. Armut und Unterentwicklung einerseits und übermässiger Konsum und Ressourcenverschwendung andererseits führen zu Belastungen der Umwelt, die sich nicht mehr nur lokal, sondern weltweit auswirken. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ist jedoch unerlässlich, um die Lebenschancen künftiger Generationen zu wahren.

Die Staaten, die den globalisierenden Tendenzen gerecht zu werden versuchen, stehen den sich daraus ergebenden Problemen oft mit unzureichenden Mitteln gegenüber. Bei der Bewältigung von Problemen mit globaler Ursache und Wirkung ist es notwendig, über den nationalen Rahmen hinauszugehen. **Globale Fragen erfordern globale Antworten.**

#### *Anpassung des multilateralen Systems*

Um diese Herausforderungen und Risiken zu meistern, ist die **multilaterale Zusammenarbeit** in den letzten Jahren denn auch erheblich verfeinert und ausgebaut worden:

- Einerseits sind **regionale Formen der Zusammenarbeit** sowohl inhaltlich als auch geographisch erweitert worden. Beispiele dafür sind die Erweiterung der EU und der NATO sowie die Konsolidierung der OSZE und des Europarates. Darunter fallen auch das zunehmende Gewicht von Organisationen wie der NAFTA und des MERCOSUR oder verstärkte Zusammenarbeitsbemühungen innerhalb der OAU, der ECOWAS, der SADC, der ASEAN und der APEC.
- Andererseits nimmt die Dynamik von **Organisationen mit universeller Mitgliedschaft** zu. Zum Ausdruck kommt dies beim Ausbau des GATT zur WTO, der gefestigten Rolle von Weltbank und Internationalem Währungsfonds sowie der zunehmenden Dichte weltweiter Vereinbarungen.

Auch die UNO ist von den Veränderungen der letzten Jahre betroffen. Ihre Rolle wurde hauptsächlich verstärkt dank der **Wiederannäherung der Grossmächte**. Bereits 1987 unterbreitete der sowjetische Präsident Gorbatschow erste Vorschläge zur Stärkung der Organisation, und im September 1989 erklärte der amerikanische Präsident Bush in seiner ersten Rede vor der Generalversammlung:

*«Die Vereinten Nationen können grosse Dinge tun. Nein, sie sind nicht perfekt, aber sie sind ein vitales Forum, wo die Nationen der Welt versuchen, Konflikt durch Konsens zu ersetzen. Sie müssen ein Forum für den Frieden bleiben. Die Vereinten Nationen bewegen sich in Richtung auf dieses Ideal.»<sup>6</sup>*

#### *Sichtbare Fortschritte*

Diesem Ziel ist die UNO seither ein gutes Stück näher gekommen. **Sichtbare Fortschritte** wurden vor allem erzielt:

- in der **Friedenssicherung**;
- in der **Definition von Lösungsansätzen und im gemeinsamen Angehen globaler komplexer Probleme**, insbesondere bezüglich Entwicklungsfragen, unter anderem im Rahmen von Sondergeneralversammlungen und **Weltkonferenzen**;
- in Bezug auf eine kritische Durchleuchtung des Funktionierens der UNO. Mit einem **umfassenden Reformprozess** sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass sich die UNO wirksamer und kostengünstiger den zentralen Aufgaben widmen kann.

## 221

### Friedenssicherung

Die **augenfälligste Änderung** in der Arbeit der UNO ist in ihrer **stärkeren Rolle bei der Friedenssicherung** zu sehen. Diese Aufgabe wird schon in Artikel 1 der Charta als zentral bezeichnet:

*«Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: 1. den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren ...»*

#### *Weniger Vetos*

Die Organisation konnte diesbezüglich in den letzten Jahren aktiver werden. Die Überwindung der Pattsituation zwischen Ost und West führte dazu, dass der

<sup>6</sup> American Foreign Policy – Current Documents 1989, Department of State Publication 9815, Washington D.C., 1990, S. 11–15

Sicherheitsrat im Rahmen von Kapitel VII der Charta<sup>7</sup> an Handlungsspielraum gewann. Dies kommt in der Versechsfachung der verabschiedeten Resolutionen und in der deutlich abnehmenden Zahl der Vetos zum Ausdruck:

Zeitraum	Anzahl Vetos	Durchschnitt
1945–1990	282 Vetos	> 6 pro Jahr
1991–1997	7 Vetos	1 pro Jahr

#### *Zunahme der Operationen*

Als Folge konnten bedeutend mehr friedenserhaltende Operationen oder **Blauhelm-Aktionen** durchgeführt werden als in den 40 vorangegangenen Jahren. Diese Aktionen beruhen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und beschränken den Waffengebrauch auf den Selbstschutz:

<b>Anzahl Operationen</b>	1945–1988	13 Operationen
	1989–1996	29 Operationen
<b>Personen im Einsatz</b>	1987	9 500 Personen
	1993	78 000 Personen
	1997	15 000 Personen <sup>8</sup>

#### *Ermächtigung zum Einsatz militärischer Mittel*

Die neu gewonnene Handlungsfähigkeit widerspiegelt sich daneben in Beschlüssen zur Ermächtigung für den Einsatz militärischer Mittel:

- Nach dem Überfall Iraks auf Kuwait und nachdem die Wirtschaftssanktionen und diplomatischen Bemühungen zu keinem irakischen Rückzug geführt hatten, ermächtigte der Sicherheitsrat eine Koalition von fünfzehn Staaten unter der Führung der USA zur Zusammenarbeit mit Kuwait im Hinblick auf eine Befreiung dieses Landes.
- Seither hat der Sicherheitsrat in weiteren Fällen zum Einsatz militärischer Mittel gemäss Kapitel VII der Charta ermächtigt, so für die Wiederherstellung der Demokratie in Haiti, für den Schutz humanitärer Hilfslieferungen in Somalia und Ruanda, für den Schutz muslimischer Enklaven und der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina<sup>9</sup> und für die Wiederherstellung von Ruhe und Sicherheit in Albanien. Darüberhinaus beschloss der Sicherheitsrat Sanktionen gegen die Militärregierung in Sierra Leone und gab gemäss Kapitel VIII der Charta<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Kapitel VII der Charta umfasst die Artikel 39–51 und ist betitelt: «Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen».

<sup>8</sup> Der Rückgang ist wesentlich bedingt durch die Ablösung der UNPROFOR durch die von der NATO geführte IFOR/SFOR. Die Bestände werden daher nicht mehr in den UNO-Statistiken geführt.

<sup>9</sup> Es ist dabei zu unterscheiden zwischen der von der UNO geführten Mission der UNPROFOR und dem unter der Ägide der NATO stehenden Einsatz der IFOR/SFOR. Eine Analyse der Probleme der UNPROFOR-Mission erlaubte es der IFOR/SFOR, in der Schaffung eines sicheren Umfeldes für zivile Hilfs- und Aufbauaktivitäten erfolgreich zu sein. Dies stärkte wiederum auch die Tendenz der UNO, Ad-hoc-Koalitionen von «Willigen» zum Mitteleinsatz zu autorisieren.

<sup>10</sup> Kapitel VIII der Charta umfasst die Artikel 52–54 und ist betitelt: «Regionale Abmachungen».

der ECOWAS den Auftrag zur Überwachung und Durchsetzung der Sanktionsbeschlüsse.

#### *Nichtmilitärische Massnahmen:*

Auch im nichtmilitärischen Bereich war der Sicherheitsrat in den letzten Jahren aktiv wie nie zuvor:

- Seit 1990 hat er insgesamt zehnmal **Wirtschaftssanktionen** nach Art. 41 der Charta verhängt.<sup>11</sup> In den vorausgegangenen vier Jahrzehnten war es bloss zu Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien und zu einem Waffenembargo gegen Südafrika gekommen. Anfangs März 1998 waren folgende Embargos und Wirtschaftssanktionen in Kraft: Irak, Libyen, Somalia, Liberia, Sudan, Angola/UNITA, Sierra Leone und Bundesrepublik Jugoslawien. Der Inhalt der Sanktionen ist unterschiedlich und geht von punktuellen Massnahmen bis zu umfassenden Embargo-Entscheiden. Unter den UNO-Mitgliedstaaten findet seit einiger Zeit eine vertiefte Diskussion darüber statt, wie Sanktionen zu formulieren sind, damit diese weniger negative Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung und auf die Nachbarstaaten haben. Auch die Schweiz beteiligt sich an diesen Diskussionen und somit an der Verfeinerung des Instruments der Sanktionen.
- Da die meisten friedenserhaltenden Aktionen in den letzten Jahren im Rahmen innerstaatlicher Konflikte stattfanden, wurde die UNO vermehrt in Massnahmen der **Präventivdiplomatie** (Mazedonien), für **Gute Dienste und Vermittlung** zwischen Konfliktparteien (Mission von UNO-Generalsekretär Annan in Bagdad, Mission von alt-Staatssekretär James Baker in der Westsahara), und für den **postkonfliktuellen Wiederaufbau** engagiert. Zu diesem Zweck musste sie **Demokratisierungsprozesse** unterstützen und überwachen. Unternahm sie zwischen 1991 und 1993 sechs **Wahlbeobachtungen**, ist diese Zahl zwischen 1993 und 1997 auf 21 angestiegen.

#### *Friedenspolitik im Wandel*

In zahlreichen Konfliktherden konnte die UNO Erfolge verbuchen (Südafrika, Namibia, Zentralamerika, Kambodscha, Ostslawonien, Tadschikistan, Irak), bei anderen Operationen musste sie aber auch schwere Rückschläge hinnehmen (Bosnien-Herzegowina, Ruanda, Somalia). Sie hat aus diesen Erfahrungen Lehren gezogen und ihre **friedenserhaltenden Aktionen** nicht nur in quantitativer sondern auch in **qualitativer Hinsicht angepasst**. Am klarsten zum Ausdruck kommt dies in der 1992 veröffentlichten **«Agenda für den Frieden»**, die vorbeugende Diplomatie sowie Friedensschaffung, -sicherung und -konsolidierung als ein Ganzes darstellt. Früher hatten sich Blauhelm-Operationen darauf beschränkt, die Einhaltung eines Waffenstillstandes zu kontrollieren, Truppenrückzugsvereinbarungen zu überwachen oder mit Hilfe von Pufferzonen Konfliktparteien zu trennen. Im Sinne der **«Agenda für den Frieden»** anerkennt die UNO nun eine **Arbeitsteilung mit regionalen Organisationen** wie z.B. der OSZE. Gleichzeitig fasst sie **den friedenspolitischen Ansatz** weiter, indem Frieden nicht mehr nur die Abwesenheit militärischer Gewalt sondern auch friedensbedrohender nichtmilitärischer Faktoren bedeutet. Die UNO verknüpft ihre militärischen Operationen zur Friedenserhaltung bedeutend stärker mit **zivilen Anstrengungen zum politischen, sozialen und wirtschaft-**

<sup>11</sup> Vgl. die Übersicht im *Anhang 5*.

lichen Wiederaufbau im Sinne einer langfristigen und nachhaltigen Förderung und Erhaltung des Friedens. Bei dieser vielförmigen und komplexen Präsenz legt die UNO besonderes Gewicht auf die Koordination zwischen ihren verschiedenen Aktivitätsfeldern.

## 222 Globale Probleme

Mit dem Ende der bipolaren Welt fiel das Blockdenken weg. Dies liess das Bewusstsein für die Vernetzung von Wirtschaft, Politik, Gesellschaft und Umwelt schärfer werden und multilateral zum Tragen bringen, was erlaubte, über die Entwicklungspolitik sachlicher und umfassender zu diskutieren. Diese war in der Vergangenheit von vielen unfruchtbaren Auseinandersetzungen geprägt gewesen. Der Nord-Süd-Konflikt ist zwar nicht verschwunden, hat aber an ideologischer Intensität verloren. Als Folge davon kam es zu einer Reihe von Grosskonferenzen oder sogenannten «Weltkonferenzen», welche globale Themen zur Sprache brachten und nach neuen Lösungen suchten. Unter UNO-Ägide fanden diese wie folgt statt:

1990	Weltkonferenz über die Rechte des Kindes, New York
1992	UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung («Erdgipfel»), Rio de Janeiro
1993	Weltkonferenz über Menschenrechte, Wien
1994	Internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung, Kairo
1995	Weltkonferenz über die Frauen, Beijing
1995	Weltgipfel über soziale Entwicklung («Sozialgipfel»), Kopenhagen
1996	Weltkonferenz über menschliche Siedlungen («Habitat II»), Istanbul
1996	Welternährungsgipfel, Rom <sup>12</sup>

### Vernetzte Konferenzen

Ähnliche Konferenzen wurden zwar bereits früher durchgeführt. Neu war aber ab 1990:

- das Bemühen um gegenseitige Vernetzung;
- die ganzheitliche Betrachtungsweise;
- der vornehmlich *entwicklungspolitische Kontext* unter Einbezug der sozialen Dimension der Globalisierung für die Nachhaltigkeit der Liberalisierung;
- der Einbezug neuer Akteure («Zivilgesellschaft»).

### Gemischte Erfolgsbilanz

Die von den Weltkonferenzen verabschiedeten Aktionsprogramme, die sich sowohl an die Entwicklungsländer als auch an die Industriestaaten richteten, brachten neue und vielversprechende Ansätze. Wiewohl sie rechtlich unverbindlich sind und auch hinter den anfänglich hochgesteckten Erwartungen zurückblieben, stellen sie doch Referenzdokumente für die Staatenwelt dar. Besonders die «Agenda 21»

<sup>12</sup> Der Welternährungsgipfel fand unter der Schirmherrschaft der FAO statt und war daher formell keine UNO-Grosskonferenz im engeren Sinne. Vom Inhaltlichen und von der Stossrichtung her muss er aber eindeutig in die Reihe der Weltkonferenzen gestellt werden.

des «Erdgipfels» von Rio ist hier hervorzuheben. Die bis heute beschränkte Erfolgsbilanz gründet nicht auf dem Inhalt der Texte, sondern auf dem oft feststellbaren Fehlen des politischen Willens, die Ergebnisse in den einzelnen Ländern trotz unterstützender UNO-Resolutionen rigoros durchzusetzen. Die Grosskonferenzen konnten andererseits aber auch völkerrechtlich verbindliche Abkommen ausarbeiten. Am «Erdgipfel» wurden zwei richtungweisende Konventionen, das Rahmenabkommen über Klimaänderungen und das Übereinkommen über die biologische Vielfalt, definitiv verabschiedet bzw. abgeschlossen. Die Menschenrechtskonferenz von Wien ihrerseits verbuchte einen wichtigen Erfolg, indem das Prinzip der Universalität der Menschenrechte entgegen den Bestrebungen einzelner Staaten bestätigt wurde. Ihr Aktionsprogramm ermöglichte es, dass bereits 1994 ein Hochkommissar der UNO für Menschenrechte ernannt werden konnte.

### *Neue Akteure*

In der Konzeption der Konferenzen rückte neben dem Frieden zwischen den Völkern eine umfassend verstandene Existenzsicherung und das Bewusstsein für Entwicklungsfragen ins Zentrum der Betrachtung. Die Erkenntnis der Grenzen staatlicher und damit auch zwischenstaatlicher Handlungsmöglichkeiten begünstigte, dass neben den Regierungsvertretern auch eine grosse Zahl nichtstaatlicher Akteure, d.h. Vertreter der «Zivilgesellschaft», in den Vorbereitungsprozess und in die Konferenzarbeit integriert wurde.<sup>13</sup> Zahlreiche Nicht-Regierungs-Organisationen konnten mit ihrem komplementären Fachwissen als Beobachter oder als Mitglieder von Länderdelegationen ihre Standpunkte in die verabschiedeten Programme einbringen. Die Umsetzung der Konferenzergebnisse, die von den einzelnen Staaten an die Hand genommen werden muss, wurde damit auf eine breite Basis gestellt und ihre Chancen auf Erfolg wurden erhöht.

### *Intensive Folgearbeiten*

Für die praktische Verwirklichung der vereinbarten Massnahmen bedarf es einer regelmässigen Überprüfung der Umsetzung der Konferenzresultate. Diese wurden und werden nicht mehr in Form eigenständiger Folge-Konferenzen, sondern als Sondersessionen der UNO-Generalversammlung jeweils fünf Jahre nach der entsprechenden Weltkonferenz normalerweise am UNO-Hauptsitz in New York durchgeführt.<sup>14</sup>

Die UNO bemühte sich ihrerseits, den Erkenntnissen der Konferenzen Nachachtung zu verschaffen. Durch Resolutionen werden die Absichtserklärungen und Aktionsprogramme verbindlicher gemacht und die koordinierte Umsetzung im UNO-System gewährleistet. Sodann haben die operationell tätigen Institutionen Richtlinien formuliert, welche die Konferenzempfehlungen auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der UNO umzusetzen helfen. Schliesslich gilt es, die eingegangenen Verpflichtungen bei den staatlichen und zivilen Partnern durchzusetzen. Die an den verschiedenen Weltkonferenzen als gerechtfertigt anerkannten Anliegen wurden in der 1997 verabschiedeten «Agenda für die Entwicklung» zusammengefasst. Deren Kernaussagen sind:

<sup>13</sup> Als Paradebeispiel sowohl für eine breite Bewusstseinsbildung als auch für die Teilnahme von Vertretern der «Zivilgesellschaft» ist der «Erdgipfel» von Rio zu nennen, an dem rund 47 000 Personen versammelt waren.

<sup>14</sup> 1997 fand bereits eine solche Sondersession zur Umweltproblematik statt («Rio+5»). Im Juni 1998 behandelte eine Sondersession das Drogenproblem.

- Friede ist Voraussetzung für Entwicklung, aber ohne Entwicklung kann Frieden weder gedeihen noch langfristig gewährleistet werden;
- wirtschaftliche Entwicklung, soziale Wohlfahrt und Erhaltung der Umwelt sind interdependent und tragen, sich gegenseitig verstärkend, zu einer nachhaltigen Entwicklung bei;
- demokratische Verhältnisse und respektierte Menschenrechte sind die politischen Grundlagen, auf denen sich die Nationen entfalten können.

## 223 Reformprozess

Die Verbesserung der Koordination der verschiedenen Tätigkeiten sowie der politischen Kontrolle und Steuerung, parallel zu finanziellen Engpässen, bildeten den **Ausgangspunkt eines umfassenden Reformprozesses**. Dieser wurde primär vom **UNO-Generalsekretär** getragen und führte Ende 1997 mit der Zustimmung der Generalversammlung zu verschiedenen Reformen und zur Verabschiedung eines ersten Massnahmenpakets. Mit der Durchführung der Reformen sollten die Fähigkeiten der UNO bei der Lösung der globalen Probleme und bei der Koordination der diesbezüglichen internationalen Anstrengungen gestärkt werden. Die Reformen verbinden Massnahmen im Bereich des Managements des Sekretariates mit solchen in der Organisation insgesamt und darüber hinaus im gesamten UNO-System. Wichtigste Elemente bilden

- die Ausrichtung der Tätigkeiten der Organisation auf die **vier Prioritäten** «Frieden und Sicherheit», «Wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten», «Entwicklungsaktivitäten» sowie «Humanitäres», mit dem Bereich der «Menschenrechte» als sektorübergreifender Priorität;
- die **Reduktion administrativer Kosten** zu Gunsten von Entwicklungsaktivitäten;
- die Straffung der Sekretariatsstruktur; die **Modernisierung der Führungsstruktur** des Sekretariates durch die Schaffung der Funktion eines Stellvertretenden Generalsekretärs bzw. einer Stellvertretenden Generalsekretärin und durch die Schaffung einer strategischen Planungseinheit;
- die **Verbesserung der Koordination** der verschiedenen Aktivitäten insbesondere in den Bereichen Entwicklung und Humanitäres sowie Umwelt;
- das Bemühen um die **Konsolidierung der zahlreichen Subsidiärorgane** des Wirtschafts- und Sozialrates;
- die **Öffnung der UNO** gegenüber der Zivilgesellschaft, insbesondere der Wirtschaft.

Während die Reform des Sekretariates unmittelbar wirksam werden konnte, bedürfen weitergehende Massnahmen der Zustimmung und Unterstützung der Mitgliedstaaten, was eine gewisse Zeit beansprucht. Trotzdem handelt es sich um den seit der Gründung der UNO tiefgreifendsten Anpassungs- und Veränderungsprozess.<sup>15</sup>

#### *Zentraler Ort der Diskussion und Regelung von Problemen*

Unbestritten und vom Reformprozess unberührt bleibt, dass die UNO seit ihrer Gründung eine **Organisation vielfältigen Charakters** ist:

- Sie ist **Ort und Ausgangspunkt konkreten Handelns** insbesondere in den Bereichen Friedenswahrung, Humanitäres, Soziales, Entwicklung, Umwelt und Menschenrechte.
- Sie ist ein **globales politisches Forum mit einem umfassenden Mandat und Quelle politischer Legitimität**.
- Im UNO-Rahmen wird deutlich gemacht, **wo die Probleme liegen**, welches die **unterschiedlichen Auffassungen** sind und welche **Lösungsansätze** allenfalls gesucht werden können. Was im Konsens der universellen Staatengemeinschaft beschlossen wird, ist politischer Massstab und Orientierungsgrösse.
- Sie ist auf universeller Ebene der bei weitem wichtigste **Rahmen von Verhandlungen**, welche in rechtsverbindliche internationale Abkommen und Konventionen münden, und damit Hauptakteur in der **Weiterentwicklung und Stärkung des Völkerrechtes**. Praktisch alle wichtigen internationalen Konventionen in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts gehen auf Entwürfe der UNO zurück und wurden in von ihr einberufenen Gremien ausgehandelt. Im *Anhang 4*<sup>16</sup> findet sich eine detaillierte Liste der unter ihrer Ägide abgeschlossenen Abkommen.
- Sie ist nicht nur der Rahmen zur **Regelung globaler Fragen**, sondern auch Plattform und neutrales Terrain zur **Lösung regionaler und bilateraler Konflikte**.

### **3 Aktivitätsfelder schweizerischer Aussenpolitik in der UNO**

Im «Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er-Jahren» vom 29. November 1993<sup>17</sup> wurden **fünf Kernbereiche** genannt, denen im Lichte der Globalisierung bei der **aussenpolitischen Interessenswahrung** besondere Bedeutung zukommt und auf die in der Aussenpolitik spezielles Gewicht gelegt wird:

<sup>15</sup> Der Bundesrat hat zu den Reformen und zur Haltung der Schweiz dazu in seiner Antwort auf die Interpellation Gross Andreas vom 8. Oktober 1997 (97.3466) ausführlich Stellung genommen. Interpellationstext und Antwort werden im *Anhang 6* wiedergegeben.

<sup>16</sup> Siehe dazu *Anmerkung 30*.

<sup>17</sup> BBJ 1994 I 153ff. An dieser Stelle sei auch auf das «Leitbild Nord-Süd» hingewiesen, in welchem die strategischen Ziele der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und konkrete Massnahmen in der Ausgestaltung der Beziehungen der Schweiz zu den Ländern des Südens beschrieben werden.

- Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden;
- Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat;
- Förderung der Wohlfahrt;
- Abbau sozialer Gegensätze;
- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Die im aussenpolitischen Bericht des Bundesrats genannten Ziele sind dieselben, die auch schon in der UNO-Charta erwähnt sind. Die Ausführungen im Kapitel 2 haben die Bemühungen der UNO aufgezeigt, um diese Ziele zu erreichen.

Im aussenpolitischen Bericht wurde auch festgestellt, dass

*«... Unabhängigkeit, verstanden als möglichst hoher Grad der Selbstbestimmung der eigenen Zukunft, am Ende des 20. Jahrhunderts enge internationale Zusammenarbeit und umfassende Mitwirkung in internationalen und supranationalen Organisationen bedeutet.»*

#### *Zunehmende Notwendigkeit multilateraler Zusammenarbeit*

**Nutzung und Ausbau des multilateralen Engagements der Schweiz ist heute ein Gebot der Zeit.** Die internationale Vernetzung verunmöglicht es zunehmend, dass ein Staat die von ihm gesteckten Ziele im Alleingang erreichen kann. Dies gilt sowohl für den wirtschaftlichen Bereich als auch immer mehr für Fragen von Frieden und Sicherheit. Schon im «Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz»<sup>18</sup> vom 1. Oktober 1990 hat der Bundesrat festgehalten, dass der Beitrag der Schweiz zur internationalen Stabilität ein grundlegendes Ziel unserer Sicherheitspolitik ist.

Mit dem 1992 vollzogenen **Beitritt zu den Bretton Woods-Institutionen** hat die Schweiz eine wichtige Lücke in der globalen Wirtschafts- und Finanzzusammenarbeit geschlossen. Zwar war die Schweiz schon seit 1948 Mitglied des GATT gewesen, der Beitritt zur neu geschaffenen Nachfolgeorganisation **WTO**<sup>19</sup> hat aber ein merklich ausgeweitetes Instrumentarium für die globale Handelspolitik gebracht.

#### *Friedenspolitisches Engagement*

Daneben hat sich der Bundesrat international in den letzten Jahren vermehrt im Bereich der Friedenssicherung im weitesten Sinne engagiert:

- Seit 1990 beteiligt sich die Schweiz autonom an den von der UNO beschlossenen **Wirtschaftssanktionen**.
- Ihr personelles und finanzielles Engagement hat sie im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten ausgebaut.
- Sowohl für die UNPROFOR als auch für die IFOR/SFOR-Operation in Bosnien-Herzegowina hat der Bundesrat **Überflugsrechte** gewährt.

<sup>18</sup> BBl 1990 III 847ff.

<sup>19</sup> Die WTO gehört formell nicht zum UNO-System, hat mit diesem aber durch ihre Zusammenarbeit mit der UNCTAD Berührungspunkte. Die Generalversammlung der UNO thematisiert diese Zusammenarbeit regelmässig.

- Mit der Übernahme des **OSZE-Vorsitzes** im Jahre 1996 hat sich bestätigt, dass der multilaterale Rahmen heute ein privilegiertes Forum ist, um im Bereich von Frieden und Sicherheit tätig zu werden. Die Schweiz hat sich im OSZE-Rahmen mit der Entsendung von unbewaffneten «Gelbmützen» an der Friedenssicherung in Ex-Jugoslawien beteiligt.
- Einen weiteren Schritt der Öffnung vollzog der Bundesrat mit der Teilnahme an der «Partnerschaft für den Frieden» und am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat.
- Im Juni 1996 ist die Schweiz als Vollmitglied in die **Genfer Abrüstungskonferenz** aufgenommen worden.
- Mit der Gründung des «**Zentrums für Sicherheitspolitik**» und des «**Zentrums für humanitäre Entminung**» in Genf hat der Bundesrat weitere Beiträge zur Förderung der internationalen Stabilität geleistet.

Im Folgenden soll dargestellt werden, inwiefern die Schweiz im Rahmen der UNO ihre eigenen Ziele zu verwirklichen und so ihre Interessen in den verschiedenen Bereichen wahrzunehmen sucht.

### 31 Sicherheit und Frieden

Die Beteiligung an friedenserhaltenden Massnahmen, darunter auch an Bemühungen im Bereich Konfliktprävention und -bewältigung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die Unterstützung multilateraler Abrüstungsbemühungen, die Mitarbeit im Kampf gegen die Verbreitung von ABC-Waffen, das Anbieten «Guter Dienste», die Mitwirkung an der Stärkung der internationalen Rechtsordnung und eine zurückhaltende Waffenexportpolitik gehören zu den wichtigsten Mitteln des schweizerischen Engagements für Frieden und Sicherheit. Verschiedene dieser Instrumente könnten mit einem Beitritt zur UNO wirksamer eingesetzt werden, was sich schon aus der Tatsache ergibt, dass die Schweiz bereits heute in einzelnen dieser Bereiche eng mit der UNO zusammenarbeitet.

#### *Langjährige Zusammenarbeit*

Das schweizerische Engagement für friedenserhaltende Operationen der UNO hat Tradition. Es begann 1953 mit der Teilnahme an der Waffenstillstandskommission in Korea und wurde bis in die Achtzigerjahre weitergeführt mit Beiträgen an Einsätze in Ägypten, im Kongo, im Mittleren Osten und in Zypern. In den vergangenen Jahren stellte die Schweiz folgendes ziviles Personal oder unbewaffnete Militärpersonen zur Verfügung:

- Eine Sanitätseinheit von 150 Personen von 1989–1990 im Rahmen der **GANUPT** in Namibia;
- eine Sanitätseinheit von 80 Personen von 1991–1994 im Rahmen der **MINURSO** in der Westsahara;
- Beobachterkontingente im Rahmen der internationalen **Wahlbeobachtungen** (mit einem besonders grossen Kontingent 1994 in Südafrika);
- Militärbeobachter und Zivilpolizei-beobachter (seit 1993) sowie zivile Experten für **Feldmissionen** oder am **Sitz der UNO**;
- Brigadier Peter Arbenz als Generalinspektor der **UNPROFOR** 1994.

Ausserdem stellte die Schweiz ein Ambulanzflugzeug der schweizerischen Rettungsflugwacht für verschiedene friedenserhaltende Operationen seit 1988 und ein Flugzeug vom Typ Fokker F-27 für die UNOMIG zur Verfügung.

### *Diversifizierung der Beiträge*

Das **finanzielle Engagement** der Schweiz auf dem Gebiet der friedenserhaltenden Massnahmen hat sich in den letzten Jahren **fortlaufend verstärkt**. Die für die UNO aufgewendeten Mittel sind gesamthaft von 1987 bis 1997 von 6,8 Mio. Franken auf 13,4 Mio. Franken gestiegen. Dazwischen variierten die Aufwendungen wegen der grossen Einsätze in Namibia und der Westsahara stark. Bis 1993/1994 wurden die Gelder fast ausschliesslich für UNO-Aktionen eingesetzt. Heute ist deren Anteil als Folge der in den letzten Jahren erfolgten **Arbeitsteilung zwischen der UNO und regionalen Organisationen** stark gesunken. 1997 machten die Beiträge von insgesamt 13,4 Mio. Fr. an die UNO nur noch 38,8% aller Aufwendungen aus. 43,5% gingen an unter der Ägide der OSZE durchgeführte Aktionen. Die Tabelle im *Anhang 7* gibt einen Überblick über die Entwicklung der schweizerischen Beiträge an die UNO seit 1987.

**Als Nicht-Mitglied hat die Schweiz keinen Pflichtbeitrag für friedenserhaltende Aktionen der UNO zu leisten.** Wäre die Schweiz Mitglied, würde dieser Pflichtbeitrag 1998 rund 15 Mio. US-Dollar (USD) oder umgerechnet rund 22,5 Mio. Franken (CHF) ausmachen. Selbst wenn man diesen Betrag zu unseren freiwilligen Leistungen rechnet, bleibt die Gesamtsumme erheblich unter dem, was von andern Ländern wie z.B. Österreich, Finnland, Norwegen oder Irland aufgebracht wird, die grosse Truppenkontingente für friedenserhaltende Operationen stellen.

### *Abrüstungspolitik in Genf*

Abrüstung und Rüstungskontrolle sind weitere Elemente der Sicherheits- und Friedenspolitik. Obwohl die UNO-Charta der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat die Aufgabe zuweist, Grundlagen für die Errichtung eines Systems zur Regulierung der Rüstung zu erstellen, wird der grösste Teil der theoretischen wie auch der praktischen Arbeiten in diesem Bereich ausserhalb dieser Gremien geleistet, wie beispielsweise in der IAEA, in der UNSCOM, im UNIDIR und in der Abrüstungskonferenz. Im Jahre 1978 durch ein Mandat einer Sondersession der Generalversammlung der UNO ins Leben gerufen und einziges ständiges multilaterales Verhandlungsforum, kommt der **Genfer Abrüstungskonferenz eine besondere Rolle zu. Die Schweiz wurde am 17. Juni 1996 zusammen mit 22 weiteren Staaten als vollberechtigtes Mitglied aufgenommen.** Die heute aus 61 Mitgliedern (inkl. die suspendierte Bundesrepublik Jugoslawien [Serbien-Montenegro]) bestehende Konferenz arbeitet mit dem Konsensprinzip. Nach beachtlichen Erfolgen ist sie in letzter Zeit in eine Krise geraten. Einerseits war sie unfähig, den Vertrag über das umfassende Verbot der Kernversuche mit Konsens zu verabschieden, andererseits wurde das Übereinkommen von Ottawa über das Verbot der Antipersonenminen ausserhalb der UNO-Abrüstungsstrukturen ausgehandelt. Im Februar/März 1998 übte die Schweiz zum ersten Mal turnusgemäss während vier Wochen den Vorsitz aus. Sie hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Konferenz auf ein Arbeitsprogramm für 1998 einigen konnte. Die Präsenz von Abrüstungsexperten in den Ständigen Missionen, im Institut der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR) und in anderen akademischen Instituten ermöglicht eine gezielte Nutzung der Verbindung zu weiteren in Genf ansässigen Organisationen und Institutionen (z.B.

UNHCR, IKRK), die thematisch u.a. ebenfalls mit Abrüstungsfragen befasst sind. Die UNO selbst bleibt im übrigen ein wichtiges Forum, wo multilaterale Abrüstungsvorschläge und -ideen entwickelt, getestet und umgesetzt werden können. In diesem Zusammenhang hat unser Land als Impuls im Entminungsbereich 1998 in Genf ein «**Zentrum für humanitäre Entminung**» geschaffen, das die UNO mit Analysen, dem Aufbau eines Informationssystems, der Durchführung von Konferenzen für die Verantwortlichen von Entminungsaktionen und mit Ausbildungsaktivitäten unterstützen soll. Das Zentrum ist darüber hinaus ein Beitrag zur Konsolidierung Genfs im Abrüstungsbereich.

#### *Schweizer Experten*

Im praktischen Bereich der **Rüstungskontrolle** unterstützte die Schweiz seit 1991 die «**United Nations Special Commission on Iraq**» (UNSCOM) in über **40 Einsätzen mit Personal, Material und Analysekapazitäten** im Rahmen verschiedener Abklärungs-, Überprüfungs- und Waffenvernichtungsmissionen. Dabei kam besonders dem AC-Zentrum in Spiez eine zentrale Rolle zu. 1992 arbeiteten schweizerische Chemieexperten in **internationalen Inspektionsteams in Mosambik und Aserbaidschan** mit, wo sie auf der Grundlage eines Mandats des UNO-Generalsekretärs vermutete Chemiewaffen-Einsätze untersuchten. Schliesslich führt die Schweiz Ausbildungskurse für Inspektoren im Rahmen des Chemiewaffen-Übereinkommens von 1993 durch.

#### *Schweizer Vermittler*

Im Zusammenhang mit der Friedensförderung spielen auch die **Guten Dienste** eine Rolle. Traditionellerweise hat die Schweiz sie vor allem als Schirmherrin von Schiedsgerichten oder als Schutzmacht<sup>20</sup> bilateral angeboten und erbracht. Allerdings ist das Interesse daran markant zurückgegangen. Grund dafür ist der Umstand, dass diese Tätigkeiten entweder ihre Bedeutung eingebüsst haben oder dass oft internationale Organisationen, allen voran die UNO, diese diplomatische Arbeit verrichten. Wie der von der Schweiz 1996 wahrgenommene Vorsitz der OSZE gezeigt hat, lassen sich im **multilateralen Rahmen Gute Dienste in wirksamer Weise anbieten**. Auch im UNO-Kontext hat sich die Schweiz diesbezüglich in den vergangenen Jahren aktiv gezeigt:

- Sie hat als **Sonderrepräsentanten des UNO-Generalsekretärs** die Diplomaten Johannes Manz und Edouard Brunner für Missionen in der **Westsahara** und in **Georgien** zur Verfügung gestellt.
- Sie hat unter der Leitung der UNO stehende **Friedensgespräche in der Schweiz** zwischen den Führern der beiden **zypriotischen Volksgruppen** und zwischen Vertretern **Georgiens und Abchasiens** ermöglicht.

<sup>20</sup> Insgesamt hat die Schweiz seit 1946 70 Mandate für 37 Staaten wahrgenommen. Waren es seit Mitte der Fünfzigerjahre zwischen zehn und zwanzig Mandate gleichzeitig, sind es 1998 noch fünf. Da Konflikte heute vornehmlich innerstaatlicher Natur sind, ist die Nachfrage nach Schutzmachtstätigkeit entsprechend zurückgegangen.

Der Bundesrat wird sich bemühen, im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, das **zivile Engagement der Schweiz für den Frieden** weiter zu verstärken. Als Mitglied der UNO könnte die Schweiz gerade in diesem Bereich zusätzliche Möglichkeiten wahrnehmen. Das Beispiel Österreichs, Schwedens und Finnlands zeigt, dass Beiträge neutraler Staaten auf diesem Gebiet willkommen sind. Was den Einsatz militärischer Mittel für Friedensoperationen betrifft, hat der Bundesrat mit Interesse vom Bericht der Kommission Brunner Kenntnis genommen und wird zu den darin enthaltenen Vorschlägen in einem neuen Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz Stellung nehmen.

Ausgehend von der Maxime, dass in den zwischenstaatlichen Beziehungen Recht vor Gewalt gehen soll, hat unser Land seit jeher in der **Entwicklung und Anwendung des Völkerrechts** einen wesentlichen **Beitrag zur Stabilisierung der internationalen Beziehungen** und damit zu seiner eigenen Sicherheit gesehen.<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang müssen die **Anstrengungen der UNO zur Stärkung der internationalen Rechtsordnung und zur Kodifikation des Völkerrechts** erwähnt werden, die auch eine erhöhte Bedeutung des Internationalen Gerichtshofes mit sich brachten. Die bekanntesten Beispiele sind das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge oder die Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen. Die Schweiz **beteiligt sich im Rahmen ihres für eine volle Interessenvertretung hinderlichen Beobachterstatus so gut und so aktiv wie möglich an den Diskussionen und Verhandlungen.**<sup>22</sup>

## 32 Menschenrechte

Den Schutz der Menschenrechte<sup>23</sup> hat die UNO seit ihrer Gründung als zentrales Anliegen betrachtet. Es sei hier an die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948**, von der viele Bestimmungen in das Völkergewohnheitsrecht eingeflossen sind, sowie an die beiden **Internationalen Menschenrechtspakte von 1966** erinnert. Eine Reihe seither ausgearbeiteter Konventionen zu spezifischen Bereichen kam im wesentlichen im Rahmen der UNO zustande. Mit der **Menschenrechtskommission** in Genf verfügt diese über das **wichtigste Forum der internationalen politischen Menschenrechtsdiskussion**, das Missstände anprangert und zu weiteren Entwicklungen in diesem Themenkreis führt.

### *Priorität Menschenrechte*

In den letzten Jahren vollzogen sich im UNO-Kontext **markante Entwicklungen**: Die Weltkonferenz über Menschenrechte sowie die dort bestätigten Prinzipien der Universalität und der Unteilbarkeit der Menschenrechte und die aus dieser Konferenz hervorgehende Ernennung eines Hochkommissars für Menschenrechte wurden

<sup>21</sup> «Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz» vom 1. Oktober 1990 (BBl 1990 III 847 ff.)

<sup>22</sup> Zu den Übereinkommen siehe auch *Kapitel 41*, dort speziell *Anmerkung 30* und weiterführend *Anhang 4*.

<sup>23</sup> Die Förderung von Demokratie und Rechtsstaat, im ausserpolitischen Bericht zusammen mit den Menschenrechten genannt, wird hier nicht explizit beschrieben. Es wird davon ausgegangen, dass die Beachtung der Menschenrechte zu mehr Demokratie und Rechtsstaat führt und dass diese wiederum Garanten für eine weitere Beachtung der Menschenrechte sind. Diese Zusammenhänge zwischen Menschenrechtsschutz, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie wurden von der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 deutlich hervorgehoben und begründet.

bereits erwähnt. Daneben wurden die **internationalen Menschenrechtsstandards vorangetrieben**, was in einer **Reihe von Abkommen** (Übereinkommen, Konventionen) mündete. Auch die **operationellen Aktivitäten** (Menschenrechtsbeobachter, Abklärungs- und Untersuchungsmissionen) wurden ausgebaut. **Menschenrechte** wurden sodann zu einer wichtigen **Leitlinie** in den verschiedenen Politikbereichen (Entwicklung, Frieden, Soziales). Der UNO-Generalsekretär **unterstrich 1997 diese Tendenz** mit dem Reformvorschlag, wonach die **umfassende Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte als sektorübergreifende Priorität institutionell abgesichert** werden soll.

Die Förderung von Menschenrechten weltweit ist eines der fünf Ziele der schweizerischen Aussenpolitik. Generell hat die Schweiz ihr Engagement für die Menschenrechte im Rahmen der UNO – neben bilateralen Kontakten und dem Europarat das bedeutendste Forum, wo sie ihre Anliegen und Erfahrungen einbringen kann – immer ernst genommen und insbesondere in den letzten Jahren verstärkt, namentlich auch bei der Entwicklungszusammenarbeit auf der Grundlage des «Leitbildes Nord-Süd».

Sie ist **Vertragspartei der wichtigsten Menschenrechtskonventionen** geworden und hat ihren Willen, sich deren Verpflichtungen zu unterziehen und ihnen universelle Geltung zu verschaffen, durch folgende Ratifizierungen ausgedrückt:

- |       |  |
|-------|--|
| 1986: | Übereinkommen von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe   |
| 1992: | Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte und Internationaler Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, beide aus dem Jahr 1966 |
| 1994: | Internationales Übereinkommen von 1965 über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung   |
| 1997: | Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau   |

#### *Regelmässige Berichte*

Die **Kontrolle der Umsetzung der Vertragsbestimmungen** erfolgt gemäss diesen Abkommen jeweils durch eine regelmässige Berichterstattung der Vertragsparteien an die zuständigen Expertenkomitees. Unser Land hat bereits verschiedene solcher Berichte erstellt. Die Feststellungen und Empfehlungen der Experten wurden dem Bundesrat, den Kantonsbehörden sowie den Gerichten zur Kenntnis gebracht, damit diese die entsprechenden Folgearbeiten an die Hand nehmen bzw. sich darauf stützen können.

Die Schweiz hat bei der Erarbeitung verschiedener internationaler Menschenrechtskonventionen im Rahmen der UNO eine Rolle gespielt. Besonders engagiert ist sie bei der Ausarbeitung eines Entwurfes zu einem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

### *Schweizer UNO-Berichterstatter*

Die aktive Teilnahme der Schweiz an den Arbeiten der Menschenrechtskommission hatte zur Folge, dass bereits mehrere Schweizer in den letzten Jahren von der Kommission Mandate als Sonderberichterstatter erhalten haben:

- Prof. Joseph Voyame über die Situation in Rumänien (1990)
- Prof. Walter Kälin über die Situation im besetzten Kuwait (1992)
- Alt-Bundesrat René Felber über die Situation in den von Israel besetzten Gebieten (1993-1994)
- Michel Moussalli über die Situation in Ruanda (1997-)

### *Schweizer Experteneinsätze*

Die Schweiz unterstützt das **Büro des Hochkommissars für Menschenrechte** sowohl mit Experten für die Zentrale in Genf, für Missionen in Ex-Jugoslawien und Kolumbien als auch mit finanziellen Beiträgen (beispielsweise für den Einsatz von Menschenrechtsbeobachtern in Ruanda und in Burundi).

Schliesslich unterstützt die Schweiz die vom Sicherheitsrat geschaffenen **UNO-Kriegsverbrechertribunale für Ruanda und Ex-Jugoslawien** mit Finanzbeiträgen und Experten. Sie beteiligt sich engagiert an den Bemühungen um die **Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs**. Angesichts der Bedeutung der Beachtung der Menschenrechte für die nachhaltige Entwicklung, unternimmt die Schweiz überdies seit Jahren ernsthafte Anstrengungen, die **Förderung der Menschenrechte in die Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren** und diese auch von der UNO vorangetriebenen Bemühungen weiter zu verstärken.

Die schweizerischen Aufwendungen zu Gunsten der UNO im Bereich Menschenrechte betragen im Jahre 1997 rund 940 000 Franken.

### *Schwerpunkte*

**Das Schwergewicht der schweizerischen Menschenrechtspolitik liegt heute bei der effektiven Anwendung und Kontrolle bestehender Normen.** Auf europäischer Ebene kann sich die Schweiz für dieses Anliegen im Europarat und in der OSZE aktiv einsetzen. Auf weltweiter Ebene würde die Mitgliedschaft bei der UNO der Schweiz den institutionellen Rahmen zur Verwirklichung dieses Zieles geben.

## **33 Förderung der Wohlfahrt und Abbau sozialer Gegensätze**

### *Veränderte Rahmenbedingungen*

Der dritte Kernpunkt der UNO-Tätigkeit umfasst die Förderung der Wohlfahrt und den Abbau sozialer Gegensätze und damit Aufgaben der traditionellen Entwicklungshilfe. Auch dieser Bereich erhielt mit den veränderten Rahmenbedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges neue Inhalte. Die UNO musste in Regionen entwicklungspolitisch tätig werden, die ihr bisher verschlossen gewesen waren. Das Aufbrechen verschiedener, meist innerstaatlicher Konflikte führte zu einer starken Zunahme humanitärer Aktivitäten. Dadurch **geriet die UNO immer mehr in ein neues Spannungsfeld zwischen Friedensstiftung, humanitärer Notlinderung**

**und Entwicklungsunterstützung.** Es brauchte dringend eine verbesserte Kohärenz und eine engere Koordination der UNO-Tätigkeiten.

Die verfügbaren Ressourcen hielten mit den steigenden Erwartungen nicht Schritt. Die aus dem Ende des Kalten Krieges erhoffte «Friedensdividende für die Entwicklungshilfe» oder «Entwicklungsdividende» blieb aus. Auf drei Ebenen wurde versucht, das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehens der Staaten im Lichte der veränderten Ausgangslage weiterzuverfolgen:

- durch das Leisten **humanitärer Hilfe** in Krisensituationen;
- durch **langfristige Unterstützung der Entwicklungsbestrebungen** mit dem Ziel der **Armutsbekämpfung und der Förderung der Integration der Entwicklungsländer** in die Weltwirtschaft;
- durch die **Weiterentwicklung und Stärkung der weltweiten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.**

#### *Humanitäre Koordination*

Als Folge der unbefriedigenden Erfahrungen bei der humanitären Bewältigung der kurdischen Flüchtlingskrise und des Golfkrieges schuf die UNO 1991 eine Koordinationsstelle im Sekretariat, das Departement für humanitäre Angelegenheiten mit Sitz in Genf und Aussenstelle in New York. Dessen Funktion übernahm ab 1998 das neugeschaffene Büro des **UNO-Koordinators für humanitäre Angelegenheiten** mit Sitz in New York und Aussenstelle in Genf. Dessen Aufgaben sind

- die **Stärkung der humanitären Dimension** in der UNO;
- die **Förderung der humanitären Anliegen** in friedens- und entwicklungspolitischen Aktivitäten;
- die **Koordination der humanitären Akteure.**

Auf Grund ihrer langjährigen Erfahrung in humanitären Angelegenheiten hat die Schweiz diese Koordinationsstelle von Anfang an unterstützt und wurde **einer der wichtigsten Beitragszahler:**

1992 bis 1995	insgesamt 6,36 Mio. Franken	1,59 Mio. Franken/Jahr
1996 und 1997	insgesamt 11,66 Mio. Franken	5,83 Mio. Franken/Jahr

Diese Stellung erleichterte ihr eine **aktive Einflussnahme auf die Reformen** in diesem Bereich. Sie hat sich mit Erfolg dafür eingesetzt, dass die Aufgabenverteilung zwischen New York und Genf, dem **operationellen Zentrum der multilateralen humanitären Hilfe**, die Handlungsfähigkeit der Genfer Organisationen nicht beeinträchtigte.

#### *Breitgefächerte Unterstützung*

**Traditionell unterstützt die Schweiz daneben auch humanitäre Hilfsprogramme weiterer Akteure innerhalb der UNO.** In den letzten Jahren erhielten diese zusammen **rund einen Drittel der gesamten humanitären Hilfe der Schweiz.** Diese

Zuwendungen an die UNO teilten sich von 1992 bis 1997 wie folgt auf (Anhang 8 gibt einen Überblick über diesen Sektor ab 1987):

- das Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR)	40% der Mittel
- das Welternährungsprogramm (WFP)	39% der Mittel
- das Flüchtlingshilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)	12% der Mittel
- Diverse	5% der Mittel
- das Departement für humanitäre Angelegenheiten	4% der Mittel

### *Neue Konzepte*

Die konzeptionelle Arbeit im Rahmen der Weltkonferenzen und der «Agenda für Entwicklung» beeinflusste auch direkt die operationelle Entwicklungstätigkeit der UNO. Ihre Fonds und Programme, aber auch die Spezialorganisationen bezogen die gewonnenen Erkenntnisse massgeblich in ihre Feldprogramme ein. Die Empfängerländer im Süden wie im Osten mussten ihren entwicklungspolitischen Ansatz überprüfen und anpassen. Die Übernahme vermehrter Verantwortung v.a. im Bereich der «Good Governance»<sup>24</sup> und der Einsatz eigener öffentlicher Mittel bedeuteten den sichtbarsten Wandel.

### *Typen der Entwicklungszusammenarbeit*

Die Schweiz misst der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit grosse Bedeutung bei und wirkt auf operationeller Ebene besonders aktiv an der UNO-Tätigkeit mit. Bereits seit den Sechzigerjahren, als die Schweiz ihre Entwicklungszusammenarbeit auszubauen begann, beteiligt sie sich an den wichtigsten Entwicklungsfonds und -programmen der UNO. Bilaterale und multilaterale Hilfe<sup>25</sup> bilden in diesem Bereich für den Bundesrat seit jeher zwei feste, sich gegenseitig ergänzende Komponenten ein und derselben Politik. Entsprechend gelten für beide Teile grundsätzlich die gleichen Zielsetzungen und Beitragskriterien. Zur Zeit geht jährlich ein Drittel der gesamten Entwicklungshilfe des Bundes in Form von allgemeinen Beiträgen an die sogenannte multilaterale Hilfe im UNO-System (vgl. Anhang 9). Diese Beiträge an die Entwicklungszusammenarbeit im UNO-Rahmen entsprechen gegen 70% aller Aufwendungen der Eidgenossenschaft innerhalb des UNO-Systems.<sup>26</sup> Der beträchtliche finanzielle Aufwand zugunsten der UNO-Fonds und -Programme sowie ihre kontinuierliche konzeptionelle Mitarbeit ermöglichten es der Schweiz, in den letzten Jahren fast ununterbrochen Vollmitglied der Verwaltungsräte dieser UNO-Institutionen zu sein und an der Gestaltung dieser multilateralen operationellen Entwicklungstätigkeit im Geiste des «Leitbildes Nord-Süd» massgeblich mitzuwirken.

<sup>24</sup> Unter diesem Begriff wird eine Regierungsführung bzw. die Ausübung der öffentlichen Gewalt vor allem im Sinne der Rechtsstaatlichkeit, einer effizienten Verwaltung des öffentlichen Sektors, der Bekämpfung der Korruption und der Senkung unverhältnismässiger Militärausgaben verstanden.

<sup>25</sup> Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit besteht einerseits aus bilateraler Hilfe, d.h. zweckgebundenen Beiträgen an eine Organisation zu Gunsten spezifischer Programme in einem bestimmten Land («MultiBi»), und andererseits aus multilateraler Hilfe, d.h. allgemeinen Beiträgen an eine Organisation für ihre Tätigkeit insgesamt.

<sup>26</sup> Vgl. Anhang 3.

### Hauptempfänger

In den Jahren bis zum Beitritt der Schweiz zur Weltbankgruppe kamen die multilateralen Beiträge der Schweiz vor allem «Kern-UNO»-Institutionen und den drei Entwicklungsbanken zu Gute. Seither sind die **Bretton Woods-Institutionen** als bedeutendste Finanzhilfe-Organisationen zum **grössten Beitragsempfänger der Schweiz** avanciert. Im Rahmen der «Kern-UNO» sind die wichtigsten:

- das Entwicklungsprogramm (UNDP),
- der Bevölkerungsfonds (UNFPA),
- das Kinderhilfswerk (UNICEF).

Alle drei erfüllen auf ihrem jeweiligen Gebiet wichtige Anwaltschafts- («Advocacy»), Analyse-, Beratungs-, Ressourcenmobilisierungs- und Koordinationsaufgaben. Die Schweiz misst ihnen auf Grund ihrer Mandate und Rollen sowie ihres Leistungsausweises einen **hohen entwicklungspolitischen Stellenwert** bei und unterstützt sie mit **namhaften jährlichen Beiträgen**. Nähere Angaben zur Entwicklung dieser Aufwendungen gibt *Anhang 9*.

### Akteure im Wirtschaftsbereich

Im Zusammenhang mit den für die UNO und für die Schweiz gemeinsamen Zielen der Förderung der Wohlfahrt und des Abbaus sozialer Gegensätze kommt der **Stärkung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** besondere Wichtigkeit zu. Damit und mit den Auswirkungen der Globalisierung namentlich auf die Entwicklungsländer befassen sich sowohl die «Kern-UNO» als auch Spezialorganisationen. Für die Schweiz von Bedeutung sind:

#### Wirtschaftskommission für Europa (ECE/UNO)

Sitz: Genf

- Die Schweiz ist seit 1972 Vollmitglied der Kommission.
- Sie ist die einzige regionale Wirtschaftsorganisation, der – neben den USA und Kanada – sämtliche europäischen Staaten angehören.  
Ihr Aufgabenbereich ist die **Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken** der Mitgliedstaaten mittels **Normensetzung und Konventionen** sowie **Beratung bei der Einführung der Marktwirtschaft** in den Volkswirtschaften der mittel- und osteuropäischen Staaten.

#### Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD)

Sitz: Genf

- Sie ist ein **Forum für einen partnerschaftlichen Dialog** zwischen Industrie- und Entwicklungsländern über Marktmechanismen, Handels- und Investitionsförderung; sie fördert die **Integration der Entwicklungsländer in den Globalisierungsprozess**.

**Internationales Handels-Zentrum (ITC)**

Sitz: Genf

- Das ITC ist eine gemeinsame Gründung von UNO (UNCTAD) und WTO (GATT) und auf **technische Zusammenarbeit im Handelsbereich** spezialisiert.

**Internationale Arbeitsorganisation (ILO)**

Sitz: Genf

- Sie sucht die **sozialen Auswirkungen der Globalisierung** abzufedern. Sie setzt sich für **sozialen Fortschritt** sowie die Kodifizierung und Einhaltung fundamentaler Arbeitnehmerrechte ein.

**Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO)** Sitz: Wien

- Entwicklungspolitisch wichtig ist ihre Tätigkeit zugunsten der **Stärkung des industriellen Know-how** und der **nachhaltigen industriellen Entwicklung**.

#### *Einbezug der Privatwirtschaft*

Besondere Aufmerksamkeit widmet die Schweiz den im Rahmen des Reformprozesses angestrebten **vermehrten Kontakten zwischen der Organisation und privaten Wirtschaftskreisen**. In einer gemeinsamen Erklärung von Generalsekretär und weltweit führenden Unternehmen vom 9. Februar 1998 wurden die Grundlagen für eine engere Zusammenarbeit gelegt. Mit dieser Öffnung versucht der Generalsekretär, die bisher bestehenden gegenseitigen **Berührungängste abzubauen** und die **Privatwirtschaft zu stärkerer Teilnahme auch an UNO-Entwicklungsaktivitäten zu ermuntern**. Die Wirtschaft ihrerseits unterstreicht ihr Interesse, am regulatorischen Rahmen der Weltwirtschaft, welcher vom UNO-System massgeblich geprägt wird, prominent mitzuwirken. Der **Bundesrat unterstützt die Öffnung der UNO gegenüber der Privatwirtschaft und ermuntert die schweizerische Wirtschaft**, an diesen Kontakten teilzunehmen. Durch die Stellung Genfs als wichtiger Pfeiler für multilaterale wirtschaftliche Fragen (ILO, UNCTAD, ECE, WTO) und durch das Internationale Management Forum in Davos ist die **Schweiz in einer bevorzugten Lage**, um am Brückenschlag zwischen der UNO und der Privatwirtschaft **gestaltend mitzuwirken**.

## 34 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

In den letzten zwanzig Jahren wurde die internationale Umweltpolitik hauptsächlich von zwei Entwicklungen gekennzeichnet: Einerseits vom **wachsenden Bewusstsein der grenzüberschreitenden Auswirkungen von Umweltschäden** und daraus folgend der Notwendigkeit einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit, andererseits von der Herausbildung des **Konzeptes der «nachhaltigen Entwicklung»**, welches Umweltschutz, wirtschaftliche und soziale Entwicklung miteinander verbindet.

In dieser **internationalen Umweltdiskussion** kam und kommt der **UNO eine wichtige Stellung zu**. Die Organisation war namentlich verantwortlich für:

- Die Konferenz über die menschliche Umwelt in Stockholm von 1972, die zur **Schaffung des Umweltprogrammes der UNO (UNEP)** führte.

Das UNEP sammelt Daten über den globalen Umweltzustand und verbreitet relevante Informationen. Es handelte wichtige Verträge aus, wie das **Montrealer Protokoll** über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, das **Basler Abkommen** über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung und das **Übereinkommen von Rio** über die Biologische Vielfalt.

- Die Konstituierung der Weltkommission über Umwelt und Entwicklung im Jahre 1983 (**Kommission Brundtland**). Diese Kommission propagierte in ihrem Bericht «Unsere gemeinsame Zukunft» 1987 ein neues Konzept von Entwicklung, welches die Befriedigung der Bedürfnisse der Gegenwart ermöglichen soll, ohne die Lebenschancen zukünftiger Generationen zu beeinträchtigen.
- Die **Weltkonferenz von Rio** über Umwelt und Entwicklung von 1992, die auf dem Bericht der Kommission Brundtland aufbaute und mit der «**Agenda 21**» ein umfassendes Aktionsprogramm für nachhaltige Entwicklung mit detaillierten Empfehlungen im sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Bereich verabschiedete.

Daneben leisten die «Kern-UNO» bzw. das UNO-System auch anderswo wertvolle Beiträge zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung. Zu nennen sind die ECE/UNO, in deren Rahmen bereits vier regionale Umweltschutz-Übereinkommen ausgehandelt wurden und die die «Agenda 21» mit eigenen Programmen umzusetzen sucht, das Institut der Vereinten Nationen für Ausbildung und Forschung (UNITAR) in Genf, das rund die Hälfte seiner Programme dem Umweltschutz widmet, sowie die WHO, die ILO und die WMO, die als Spezialorganisationen der nachhaltigen Entwicklung in ihren Fachbereichen die gebührende Aufmerksamkeit schenken.

### *Wechselseitige Wirkung*

All dies blieb nicht ohne **Auswirkungen auf die Schweiz**, die den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Beitrag zur Existenzsicherung im weitesten Sinn als eines ihrer ausserpolitischen Ziele und als Pfeiler ihrer Entwicklungspolitik definiert. Internationale Absprachen sind für die erfolgreiche Verfolgung dieses Zieles unerlässlich, und die UNO ist hierfür das privilegierte Forum. Die Schweiz hat dementsprechend ihre **Präsenz und Aktivität in verschiedenen UNO-Institutionen verstärkt**, dabei aber immer die doppelte Wirkung dieser Präsenz im Auge behalten. Einerseits beeinflussen die Arbeiten in der UNO die internationale Umweltpolitik der Schweiz, andererseits nutzt unser Land die UNO als Plattform, um die Ziele dieser Politik zu erreichen:

- Das im Rahmen des UNEP ausgehandelte «**Basler Übereinkommen** über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung» von 1989 geht auf eine Initiative der Schweiz im Nachgang zum Brand von Schweizerhalle im Jahre 1986 zurück.

- Am «Erdgipfel» hat sich die Schweiz verpflichtet, sowohl national als auch international **Strategien für eine nachhaltige Entwicklung zu entwerfen und in die Tat umzusetzen.**
- Mit der Hauptverantwortung für die Überwachung und Koordination der Umsetzung der «Agenda 21» wurde innerhalb der UNO die **Kommission für nachhaltige Entwicklung** betraut. Die Schweiz konnte eine periodische Einsitznahme in dieser Kommission erwirken. Seit 1996 ist sie Mitglied; 1997 wurde sie in das Bureau gewählt.
- Die Schweiz war 1997 an den Verhandlungen des Schlussdokumentes der **Sondersession der Generalversammlung «Rio+5»** aktiv beteiligt und konnte ihr Rederecht sicherstellen. Die Konferenz hat deutlich gemacht, dass in den nächsten Jahren verstärkte Anstrengungen auf nationaler wie internationaler Ebene erforderlich sein werden, um dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung näherzukommen.

Die Schweiz bemüht sich, das **UNEP als zentrales und koordinierendes Organ** für die Vertretung von Umweltanliegen im UNO-System zu stärken. Sie gehört zu den **wichtigsten Beitragszahlern** und sie beherbergt das Regionalbüro in Genf. Um das Mandat des UNEP, dessen genaue Aufgabenstellung und Abgrenzung zu anderen Institutionen verbesserungsbedürftig sind, zu konsolidieren und seine Strukturen zu reformieren, wurde 1997 ein «Hochrangiges Komitee» von Regierungsvertretern eingesetzt, in dessen Bureau die Schweiz derzeit vertreten ist.

#### *Vertragliche Verpflichtungen*

Die Schweiz ist heute Vertragspartei bzw. Signatarstaat verschiedener UNO-Übereinkommen («Konventionen») im Umweltbereich:

- Übereinkommen über die **biologische Vielfalt**
- Übereinkommen zur **Bekämpfung der Wüstenbildung**
- Rahmenübereinkommen über **Klimaänderungen und Kioto-Protokoll**
- Protokoll der dritten Vertragsparteienkonferenz des Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen. Dieses setzt eine **Reduktion des Treibhausgasausstosses** der Industrienationen um durchschnittlich 5,2% in den nächsten 10–15 Jahren fest und stützt das in der Strategie des Bundesrates über die nachhaltige Entwicklung in der Schweiz von 1997 festgelegte Ziel zur Verminderung des Verbrauchs fossiler Energieträger international ab.
- die **vier Regionalübereinkommen der ECE/UNO:**
  - Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung und seine Protokolle
  - Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen
  - Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen
  - Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen

## *Breite Umsetzung*

Zur Förderung des Konzeptes der nachhaltigen Entwicklung unterstützt die Schweiz sowohl in ihrer Entwicklungszusammenarbeit als auch bei der humanitären Hilfe die Anstrengungen der Entwicklungsländer sowie der zentral- und osteuropäischen Staaten. Sie setzt sich in den Aufsichtsorganen der operationell tätigen Fonds und Programme der UNO, etwa UNDP, UNICEF oder UNHCR für die Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Planung ihrer Aktivitäten ein und leistet technische und finanzielle Hilfe. Entsprechendes gilt auch für die internationalen Finanzinstitutionen wie die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken sowie den Globalen Umweltfonds (GEF), aus dessen Mitteln Programme und Projekte zur Bekämpfung globaler Umweltprobleme finanziert werden. Die Schweiz möchte damit zu einer Lastenteilung zwischen den Industriestaaten einerseits und zwischen Industrie- und Entwicklungsländern andererseits beitragen.

## 4            **Institutionelle und wirtschaftliche Berührungspunkte zwischen der Schweiz und der UNO**

### 41           **Der Beobachterstatus**

Die Schweiz hat 1948 als erster Staat den Beobachterstatus bei der UNO erlangt. Die Stellung des Beobachters ist weder in der Charta noch im Verfahrensreglement der Generalversammlung festgelegt und beruht weitgehend auf ungeschriebenen Regeln. In Teilbereichen, insbesondere im Rahmen des ECOSOC, kann sich die schweizerische Beteiligung demgegenüber auf geschriebenes Recht stützen.

- Um in der Generalversammlung das Wort zu ergreifen, muss die Schweiz in einem aufwendigen Verfahren sicherstellen, dass kein Mitgliedstaat etwas dagegen einzuwenden hat. Ist das der Fall, kann sie am Ende der Behandlung eines Traktandums ihre Stellungnahmen abgeben. Sie auferlegt sich jedoch Zurückhaltung und ergreift das Wort nur, wenn sie etwas wesentlich Neues einbringen kann oder wenn sie wichtige Eigeninteressen verfolgt. In dieser Beziehung ist die Schweiz schlechter gestellt als alle anderen durch Resolutionen anerkannten Beobachter, welche sich in der Generalversammlung direkt zu Wort melden können.
- In den sechs Hauptkommissionen der Generalversammlung kann sie nach einem vereinfachten Verfahren das Wort ergreifen und ausnahmsweise auf Grund einer speziellen Ermächtigung in einzelnen Arbeitsgruppen mitarbeiten.
- In den Kommissionen des ECOSOC kann sie das Wort ohne weitere Formalitäten ergreifen. Im ECOSOC selber wie auch in dessen Fachkommissionen kann sie zudem gemeinsam mit Mitgliedstaaten der betreffenden Kommissionen Resolutionen einbringen. In mehreren Kommissionen kann sie als Mitglied gewählt werden (so in die Suchstoffkommission [CND], in die Kommission für soziale Entwicklung [CSocD], in die Kommission für nachhaltige Entwicklung [CSD] und in

die Kommission für Bevölkerung und Entwicklung [CPD].<sup>27</sup> Dasselbe gilt für die Verwaltungsräte von UNDP, UNEP, UNICEF<sup>28</sup>, UNFPA und UNHCR sowie für das Koordinationskomitee von UNAIDS. Wird die Schweiz in diese Gremien gewählt, geniesst sie dort die gleichen Rechte wie ein Vollmitglied der UNO.

- Im Sicherheitsrat kamen Nicht-Mitgliedstaaten bis vor kurzem nur zu Wort, wenn sie von einer Entscheidung direkt und besonders betroffen waren. Die Schweiz als dem humanitären Gedanken besonders verpflichtetes Land wurde im **Sommer 1996** eingeladen, zusammen mit dem IKRK zur Minenproblematik zu sprechen. Damit waren vom Sicherheitsrat **erstmalig Beobachter eingeladen** worden.

### *Verschlechterte Rahmenbedingungen*

In den letzten Jahren haben sich die **Rahmenbedingungen** für die Schweiz als staatlicher Beobachter aus folgenden Gründen **verschlechtert**:

- Das **politische Gewicht der Beobachterstaaten hat deutlich abgenommen**. Von den siebzehn zum Teil wichtigen Staaten, die früher auf der Beobachterbank sass (z.B. beide Deutschland, Japan, Italien, Spanien, beide Korea), sind heute nur die Schweiz und der Heilige Stuhl übrig geblieben. Die Pazifikstaaten Tonga und Nauru, die den Beobachterstatus besitzen, sind physisch mangels Vertretung nicht präsent.<sup>29</sup>
- Von den wichtigen **Befreiungsbewegungen**, die wie z.B. der ANC und die SWAPO früher einen Beobachterstatus hatten, ist **nur die PLO übrig geblieben**. Statusverbesserungen für Beobachter sind damit eng mit der Nahost-Problematik verbunden, was pragmatische Lösungen zur Zeit eher erschwert.
- Immer mehr **internationale Organisationen und Zusammenschlüsse**, ja sogar **nicht-gouvernementale Organisationen erhalten den Beobachterstatus** bei der UNO (heute insgesamt 21 wie z.B. die Arabische Liga, die Islamische Weltkonferenz, die EU, Interpol, der Andenpakt, das IKRK, die Rotkreuzföderation oder der Malteserorden). Im Kreise dieser Beobachter wird die **Präsenz eines staatlichen Beobachters immer untypischer**.

### *Unbefriedigender Status*

Der **Beobachterstatus** erweist sich **institutionell und inhaltlich zunehmend als unbefriedigend**. Die Tatsache, dass die Schweiz bei gewissen Organen (Internationaler Gerichtshof, Kriegsverbrechertribunale) sowie bei den von der UNO einbe-

<sup>27</sup> Die Schweiz war bzw. ist in diesen Kommissionen wie folgt Mitglied:

- CND: 1961-1975, 1988-1995, 1997-2000. Der Wiedereinsatz in dieser letzten Periode gelang nur nach einer aufwendigen Kampagne.

- CSD: 1996-1998.

<sup>28</sup> 1996/97 versah die Schweiz das Vizepräsidium des Verwaltungsrates von UNICEF.

<sup>29</sup> Vgl. auch *Anmerkung 3*.

rufenen Welt- oder Kodifikationskonferenzen vollberechtigt mitmachen kann, mildert diesen Umstand nur geringfügig:

- Die für die Schweiz sehr wichtige **Kodifikation des Völkerrechtes** wird aus ökonomischen Gründen und angesichts der Universalität der Organisation **immer häufiger in der UNO selbst** vorgenommen.<sup>30</sup> Wenn die Schweiz in der **Anfangsphase** (d.h. in den Arbeitsgruppen oder Ad-hoc-Ausschüssen) aufgrund besonderer Beschlüsse noch **vollberechtigt mitmachen** kann, muss sie sich bei der **definitiven Bereinigung** der Texte in der 6. Kommission und im Plenum der Generalversammlung wieder **auf die Beobachterbank zurückziehen**.
- Ähnliches gilt für die **Umsetzung und Weiterentwicklung** von Beschlüssen der verschiedenen Weltkonferenzen. Diese erfolgt in den **Ausschüssen des ECOSOC und in Sondersessionen der Generalversammlung**, für welche die Regeln des Plenums gelten und die aus Kostengründen immer mehr an die Stelle der Weltkonferenzen treten.
- Bei **Wahlgeschäften** für Organe, in welche die Schweiz entweder gewählt werden kann oder wo sie gar aktiv<sup>31</sup> mitwählen kann, macht sich der **Nachteil** bemerkbar, dass sie bei zahlreichen anderen Wahlen über kein Stimmrecht verfügt und somit nur beschränkt mit dem **Austausch von Stimmversprechen** die Chancen schweizerischer Kandidaturen erhöhen kann.
- Die Schweiz steuert für verschiedenste Tätigkeiten der UNO **erhebliche Mittel** bei, verfügt aber bei den **Budgetdiskussionen** in der 5. Kommission und im Plenum, wo zentrale Beschlüsse für die Verwendung dieser Mittel gefällt werden, über **kein Mitspracherecht**.

## 42 Die Schweiz als Sitzstaat und die Bedeutung des internationalen Genf

Was unter dem Begriff «internationales Genf» zu verstehen ist, lässt sich an folgenden Kennzahlen verdeutlichen:

<sup>30</sup> Im *Anhang 4* werden die wichtigsten Übereinkommen der UNO samt Anzahl der Beitritte und jeweiliger Situation der Schweiz aufgelistet. Aus platzökonomischen Gründen wurden dabei nur diejenigen Übereinkommen aufgenommen, die seit der UNO-Beitrittsbotschaft des Bundesrates vom 21.12.1981 neu geschaffen bzw. wo sich in der Situation der Schweiz Änderungen durch Beitritt oder Ratifikation ergeben haben. Anhang 4 dieses Berichts ist somit eine Ergänzung zur Liste, die im Anhang 7 der Beitrittsbotschaft abgedruckt wurde.

<sup>31</sup> Aktives Wahlrecht besitzt die Schweiz im Internationalen Gerichtshof (IGH), im Komitee gegen die Folter (CAT), im Komitee für die Abschaffung der Rassendiskriminierung (CERD), im Komitee für die Abschaffung der Frauendiskriminierung (CEDAW), im Komitee für die Menschenrechte und im Komitee für die Rechte des Kindes.

- rund 20 internationale, zwischenstaatliche Organisationen, wovon die Hälfte dem UNO-System angehört;
- rund 140 in Genf durch eine oder mehrere Ständige Missionen vertretene Staaten;
- über 120 internationale Nichtregierungs-Organisationen (NGO);
- mehr als 30 000 Personen (internationale Beamte und Diplomaten sowie deren Familienmitglieder und Hausangestellte) und rund 90 000 Konferenzteilnehmer pro Jahr.<sup>32</sup>

Im Büro der UNO in Genf sind gegen 2500 Personen angestellt, was einen Sechstel des dem Sekretariat zugeordneten Bestandes ausmacht. Von den in Genf niedergelassenen Spezialorganisationen werden rund 8000 Personen beschäftigt, was etwa einem Viertel der bei allen Spezialorganisationen weltweit tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entspricht.

#### *Tradition als Gaststaat*

**Die Aufnahme internationaler Organisationen und das Abhalten multilateraler Konferenzen hat in der Schweiz eine lange Tradition.** Der Rhonestadt ist dabei seit der Gründung des Internationalen Roten Kreuzes (1863) und der Niederlassung des Völkerbundes (1919) eine überragende Rolle zugekommen. Wenn sich diese Rolle nach dem Zweiten Weltkrieg zusätzlich verstärken konnte, ist das vor allem auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Während des Kalten Krieges erschien die Schweiz, dank ihrer **Stellung zwischen den Blöcken**, besonders geeignet, den internationalen Organisationen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Unabhängigkeit zu gewähren.
- Weitere Anziehungspunkte bildeten das **Fehlen einer kolonialen Vergangenheit**, die Berechenbarkeit der schweizerischen Politik, die Mehrsprachigkeit sowie die wirtschaftliche und monetäre Stabilität der Schweiz.
- Hinzu kamen **Standortvorteile** wie die guten Verbindungsmöglichkeiten, die effiziente Infrastruktur und der qualitativ hochstehende Dienstleistungssektor.

#### *Neue Konkurrenz*

Die Zeiten, in denen Genf sozusagen die «logische» Wahl für den Sitz einer internationalen Organisation war, sind heute allerdings vorbei. Das Ende des Kalten Krieges hat der Staatengemeinschaft eine **grosse Anzahl neuer, potentieller Aufnahmeorte für internationale Organisationen und Konferenzen** gebracht. Neue internationale Zentren entstehen oder werden ausgebaut, so zum Beispiel in Bonn, Den Haag oder Montreal.

<sup>32</sup> Über die wirtschaftlichen Aspekte in diesem Zusammenhang gibt *Kapitel 45* Auskunft.

### *Verbesserung des Angebots*

Dank ausserordentlicher Anstrengungen konnte die Schweiz **den harten Wettbewerb um den Standort der WTO** für sich entscheiden. Dagegen haben Bonn und Montréal den Zuschlag für die Sekretariate für die Klimakonvention und die Biodiversität erhalten, für die sich die Schweiz ebenfalls beworben hatte. Das gleiche gilt für die Organisation für das Verbot chemischer Waffen, die sich in Den Haag niedergelassen hat. Nicht beworben hat sich die Schweiz für das in Bonn etablierte Sekretariat der Wüstenkonvention und für die provisorische Organisation zur Implementierung des vollständigen Verbotes der Kernwaffenversuche, die Wien (wo sich bereits die IAEA befindet) zu ihrem Sitz gewählt hat. Bis anhin nicht in Frage gestellt wurde die Stellung Genfs durch die vom UNO-Generalsekretär eingeleiteten **Reformbestrebungen**. Wo es Diskussionen bezüglich einer effizienten Arbeitsteilung zwischen Genf und New York gibt, wie z.B. im Abrüstungsbereich, vertritt die Schweiz die Auffassung, **dass der Genfer UNO-Sitz und mit ihm die Abrüstungskonferenz<sup>33</sup> weiterhin über die Mittel verfügen müssen, um die ihnen zugeordneten Funktionen wahrnehmen zu können.**

### *Verzettelung verhindern*

**Finanzielle Aspekte im Wettbewerb um die Ansiedlung internationaler Organisationen haben in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen.** Eine beliebige **Vervielfachung der Sitze internationaler Organisationen sollte vermieden werden**, weil dadurch Synergien verloren gehen, die mit einer sinnvollen Konzentration an gemeinsamen Standorten erreicht werden können.

Der **verstärkte Wettbewerbsdruck** der letzten Jahre hat den Bundesrat veranlasst, dem Erhalt der Stellung Genfs als internationales Zentrum noch mehr Bedeutung beizumessen. Mit dem Sitzabkommen für die WTO wurde die rechtliche Stellung der in der Schweiz ansässigen Organisationen verbessert. 1995 setzte der Bundesrat eine **gemischte ständige Arbeitsgruppe Bund-Kanton Genf** unter der Leitung von Staatssekretär Jakob Kellenberger ein, die sich laufend mit aktuellen Fragen und Perspektiven des internationalen Genf auseinandersetzt. Sie hat Massnahmen in eigener Kompetenz umgesetzt und Vorschläge zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gemacht. Diesbezüglich ist insbesondere die vom Parlament 1996 beschlossene **Gewährung zinsloser Darlehen an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI)** zu erwähnen. Die Grundphilosophie des von der Gruppe entwickelten Ansatzes besteht darin, die bestehenden Schwerpunkte in Genf zu bewahren und, wo nützlich und möglich, weiter zu verstärken.

In der Vergangenheit hat sich die **Nicht-Mitgliedschaft in der UNO** kaum negativ auf das internationale Genf ausgewirkt. Für die Zukunft werden sich daraus **jedenfalls keine Vorteile mehr ableiten lassen, eher ist vermehrt mit Problemen zu rechnen.**

<sup>33</sup> Der Generaldirektor der UNO in Genf amtiert in Personalunion als Generalsekretär der Abrüstungskonferenz.

Etwa 55 000 Personen (beim Kader über ein Drittel Frauen) haben ein festes Arbeitsverhältnis im UNO-System. Die Spezialorganisationen beschäftigen insgesamt rund 31 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern in der Beamtenschaft des UNO-Systems ergibt gemäss einer Erhebung vom Sommer 1996 folgendes Bild<sup>34</sup>:

Total	Kader	CH total	CH Kader	CH Anteil total	CH Anteil Kader	CH Anteil am Budget
<i>UNO</i>						
24 307	8918	338	102	1,4%	1,1%	30% von 1,21% <sup>35</sup> = 0,363%
<i>Spezialorganisationen</i>						
30 848	9852	628	134	2%	1,4%	Ø 1,25%

#### *Adäquate Vertretung*

In den **Spezialorganisationen**, in denen die Schweiz Mitglied ist, entspricht die **Quote** unserer Landsleute in etwa unserem Beitragssatz, ja ist wegen des für Schweizer gegebenen Standortvorteils von Genf sogar eher überdurchschnittlich.

#### *Gezielter Einsatz*

Indessen gibt es einzelne Organisationen, wo die Schweiz im Vergleich zu ihrem Mitgliederbeitrag untervertreten ist (z.B. in der FAO und in der UNESCO). Der Bundesrat bemüht sich, die Untervertretung in diesen Organisationen zu beheben. Da aber zur Zeit praktisch überall **Personal abgebaut** wird, kommt es seltener zur **Ausschreibung freier Stellen**. Nicht zu übersehen ist auch die Tatsache, dass **gute Führungskräfte aus der Schweiz zögern, sich für Kaderpositionen in internationalen Organisationen zu bewerben**, weil diese auf der Einkommensebene im Vergleich zur Privatwirtschaft **weniger attraktiv** sind. Der Bundesrat nützt die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, um **Einsätze von Beamten** bei internationalen Organisationen zu erleichtern.

Für die Besetzung von **Spitzenpositionen** in internationalen Organisationen sind in letzter Zeit vermehrt **international bekannte Politiker** portiert worden. Dies ist auf den **gestiegenen Stellenwert der multilateralen Zusammenarbeit** zurückzuführen. Für die Schweiz ergeben sich daraus Probleme, weil sie im globalen und informell vernetzten Auswahlprozess, in dem die kontinentalen Ländergruppen eine wichtige Rolle spielen, geringere Chancen mit eigenen Kandidaten hat, sobald auch eine Kandidatur aus dem EU-Raum vorliegt.

<sup>34</sup> Vgl. auch *Anhang 7* zu den Schweizerinnen und Schweizern, die auf freiwilliger Basis für Spezialaufgaben in den friedenserhaltenden Operationen zur Verfügung gestellt wurden.

<sup>35</sup> Dieser Satz beträgt ab 1. Januar 1998 1,215%.

Das ordentliche Budget der UNO hat sich im Gefolge von Rationalisierungs- und Sparmassnahmen in den vergangenen Jahren von 1,3 Mia (1994) auf heute 1,26 Mia USD zurückgebildet. Gleichzeitig sind auch die Aufwendungen für die friedenserhaltenden Aktionen erheblich von 3,5 Mia auf 1,3 Mia USD zurückgegangen.

An das ordentliche Budget überweist die Schweiz in Anwendung einer Sonderregelung für die staatlichen Beobachter gegenwärtig eine Pauschale von 30% des bei Vollmitgliedschaft anwendbaren Beitrags. Dieser beruht derzeit auf einem Satz von 1,215%. Er wird auf der Basis der wirtschaftlichen Kapazität und der Zahlungsfähigkeit errechnet. Die Pauschale – im Jahre 1998 rund 3,8 Mio USD – reflektiert den Aktivitätsgrad der Schweiz in der «Kern-UNO» (Mitarbeit in Organen und Programmen sowie Mitgliedschaft in Organen und Kommissionen wie IGH, ECE/UNO, CND und CSD). Mit dieser Zahlung an die Verwaltungskosten belegt die Schweiz die 28. Stelle unter allen 189 Beitragszahlern inklusive den vier staatlichen Beobachtern. Der volle Beitrag würde sie auf den 13. Rang bringen. An die friedenserhaltenden Aktionen bezahlt die Schweiz als Beobachterin keine Pflichtbeiträge. Dagegen beteiligt sie sich auf freiwilliger Basis mit spezifischen Beiträgen, wofür im Jahre 1997 rund 13,4 Mio Franken aufgewendet wurden. Ferner überweist die Schweiz bedeutende allgemeine Beiträge an Fonds und Programme wie z.B. UNDP, UNEP, UNFPA, UNICEF u.a.

#### *Wichtiger Zahler*

Die Schweiz entrichtet als Mitglied aller Spezialorganisationen der UNO die geschuldeten Beiträge<sup>36</sup> und beteiligt sich zusätzlich freiwillig an weiteren Programmen dieser Organisationen. Die entsprechenden Aufwendungen, ausgenommen Zahlungen im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit sowie humanitäre Hilfe, betragen 1997 rund 42 Mio. Franken.

Diese Zahlen sind in Relation zu setzen zur Gesamtsumme aller Beiträge der Schweiz an das UNO-System, die 1997 rund 470 Mio. Franken erreichten. Unser Land zählt damit zu den wichtigsten Beitragszahlern des gesamten Systems. Anhang 3 gibt Aufschluss über die in den verschiedenen Bereichen geleisteten Zahlungen von 1995 bis 1997.

Die UNO und ihre Organe sind in Erfüllung ihrer vielfältigen Mandate bedeutende Auftraggeber auf dem Weltmarkt. Der Wert ihrer Aufträge für Güter und Dienstleistungen wird gegenwärtig auf jährlich rund 3,7 Mia. USD beziffert. Während der Anteil der friedenserhaltenden Aktionen am Auftragsvolumen analog zur rückläufigen Entwicklung der Friedensmissionen in den vergangenen Jahren zu-

<sup>36</sup> Die Grundbeiträge der Schweiz als Mitglied der Spezialorganisationen betragen 1997 (in Mio. CHF): ILO 3,84; FAO 5,84; ICAO 0,88; UNESCO 6,31; WHO 7,06; UNIDO 2,04; UPU 0,64; ITU 5,01; WMO 0,7; IMO 0,095; WIPO 0,84; IFAD 5,0. Weiter entrichtete die Schweiz 1997 an die IAEA, die nicht den Status einer Spezialorganisation besitzt, sondern eine unabhängige zwischenstaatliche Organisation unter der Ägide der UNO-Generalversammlung ist, einen Mitgliederbeitrag von 4,14 Mio. CHF.

rückging, hat der Anteil für die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit zugenommen. Der grösste Teil der Aufträge und Bestellungen fällt heute im Rahmen der **humanitären Hilfe** an (etwa 1,5 Mia. USD). In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass UNO und WHO zusammen in der Regel **mehr als die Hälfte der Weltproduktion an Impfstoffen aufkaufen**, woraus auch die schweizerische chemische Industrie Nutzen zieht.

### *Viele Aufträge*

Unter den Ländern mit den grössten Anteilen am Auftragsvolumen der UNO ist auch die Schweiz vertreten, die im Jahre 1996 mit einem Anteil von rund **112 Mio. USD oder 3% im 6. Rang** stand.<sup>37</sup> Damit lag die Schweiz noch knapp vor Japan, dem nach den USA zweitgrössten Beitragszahler in der Organisation. Da das Beschaffungswesen in der UNO sich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien orientiert, ist die gute Platzierung der Schweiz ein Zeichen der Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit ihrer Wirtschaft. In Genf spielt darüber hinaus die Nähe der schweizerischen Firmen zu den Auftraggebern eine nicht zu unterschätzende Rolle.

### *Wirtschaftsfaktor für Genf*

Die in Genf angesiedelten internationalen Organisationen innerhalb und ausserhalb des UNO-Systems haben für unser Land eine beträchtliche wirtschaftliche Bedeutung. Darunter ist auch zu zählen die **permanente Anwesenheit von mehr als 30 000 «internationalen» Personen** (rund 8% der Genfer Wohnbevölkerung) sowie der **temporäre Aufenthalt von rund 90 000 Personen jährlich anlässlich von Konferenzen**. Gemäss Angaben des Statistischen Amtes des Kantons Genf haben im Jahre 1996 die Organisationen insgesamt ein **Auftrags- und Bestellsolumen von etwa 1,5 Mia. Franken** ausgelöst.

Mehr als eine Stelle auf zehn entfällt in Genf auf den internationalen Sektor. An Nettolöhnen wurden 1,3 Mia. Franken ausbezahlt, welche wohl zum grösseren Teil in den Wirtschaftskreislauf zurückgeflossen sind. Einkäufe, Investitionen und Einrichtungen sowie die geschätzten privaten Ausgaben im Zusammenhang mit dem internationalen Genf kommen dadurch der Region in der Grössenordnung von **2,5 bis 3 Mia. Franken jährlich wirtschaftlich zu Gute**.

Daraus zu schliessen, dass der internationale Bereich in Genf der Stadt und der Region ausschliesslich finanzielle Vorteile brächte, wäre allerdings unrichtig. Die internationalen Organisationen, die ausländischen Missionen und die im Sektor Beschäftigten verursachen auch **Belastungen der öffentlichen Hand**, sei es über Ausgaben für Sicherheit, Gebäude und unentgeltliche Konferenzfazilitäten, sei es indirekt über durch die Steuerprivilegien bedingte Mindereinnahmen.

## **5 Die schweizerische Neutralität im UNO-Kontext**

Das System der kollektiven Sicherheit mit Zwangsmassnahmen gegen Friedensstörer wirft die Frage auf, ob unsere dauernde Neutralität eine Mitgliedschaft in der UNO zuliesse. Ausschlaggebend ist dabei die Verträglichkeit des UNO-Sanktionssystems mit der Neutralität.

<sup>37</sup> Die ersten fünf Plätze belegten die USA mit 17,8%, Italien mit 12,1%, Grossbritannien mit 4,6%, Frankreich mit 3,7% und Deutschland mit 3,6%.

Das Neutralitätsrecht gibt auf diese Frage nur noch beschränkt eine Antwort. Da es auf den klassischen zwischenstaatlichen Konfliktfall zugeschnitten ist, hilft es bei neuen Formen von Gewalt (Minderheitenkonflikte, massive Menschenrechtsverletzungen, Befreiungskriege), gegen welche die UNO teilweise mit Zwang vorgeht, oft nicht weiter. Gerade die jüngsten weltpolitischen Entwicklungen zeigen aber auf, dass die Neutralität dann als taugliches Hilfsmittel für die schweizerische Aussenpolitik dienen kann, wenn sich deren Konzept als anpassungsfähig für die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen erweist.

Zur Zeit des Kalten Krieges hat das Sanktionssystem der Charta selten funktioniert. Seither hat sich die weltpolitische Lage, wie aufgezeigt, verändert. Stellenwert, Legitimität und Rechtsdurchsetzungsanspruch der UNO haben sich deutlich erhöht. So konnte 1990 in der Kuwait-Krise gegen Irak wegen flagranter Verletzung des völkerrechtlichen Aggressionsverbotes ein umfassendes Wirtschaftsembargo beschlossen und die Grundlage für ein militärisches Eingreifen gelegt werden.

#### *Autonomer Sanktionsvollzug*

Die Schweiz hat diese Wirtschaftsmassnahmen freiwillig und aus eigenem Antrieb mitgetragen. Dieser Entscheid legte den Grundstein für die Praxis, die vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen zur Friedenserhaltung und -durchsetzung autonom mitzuvollziehen. Es sei an dieser Stelle auf *Anhang 5* verwiesen. Dieser gibt zur besseren Synopse in tabellarischer Form einen Überblick über die wichtigsten Wirtschaftssanktionen der UNO seit 1945 mit Angaben über das betroffene Land, die Dauer, die Art und Wirksamkeit der Sanktion und die Beteiligung der Schweiz. Der Bundesrat ist sich in diesem Zusammenhang durchaus bewusst, dass Wirtschaftssanktionen in den betroffenen Ländern zahlreiche Menschen in Not und Elend stürzen. Verstärkte humanitäre Hilfe soll diese Sanktionsauswirkungen für die in Mitleidenschaft gezogene Bevölkerung lindern.

In seinem Neutralitätsbericht vom 29. November 1993<sup>38</sup>, in dem der Bundesrat eine angepasste Gewichtung seiner Neutralitätspolitik vornimmt, trägt er diesen Veränderungen Rechnung:

- Er kommt unter Abstützung auf die vorherrschende Völkerrechtslehre zum Schluss, dass eine Teilnahme der Schweiz an Sanktionen der UNO selbst als Nicht-Mitglied im Einklang mit der Neutralität stehe, sofern die Sanktionen von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen angewandt bzw. durchgesetzt werden.
- Sanktionen sind kein kriegerischer Akt, sondern bilden vielmehr ein legitimes Mittel gegen einen Rechtsbrecher, um den völkerrechtskonformen Zustand wiederherzustellen.
- Die Neutralität ist ein Mittel, um die politischen Ziele Unabhängigkeit, Frieden und Sicherheit zu erreichen. Sie kann daher nicht im

<sup>38</sup> Im Anhang zum «Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er-Jahren»

Gegensatz stehen zu Sanktionen, die einzig Frieden und Sicherheit zum Ziel haben.<sup>39</sup>

### *Neutralität und UNO-Mitgliedschaft*

Als UNO-Mitglied wäre die Schweiz verpflichtet, die vom Sicherheitsrat beschlossenen Sanktionen (militärische Zwangsmassnahmen und nichtmilitärische Sanktionen) wie folgt mitzutragen<sup>40</sup>:

- *Militärische Zwangsmassnahmen*: An rein militärischen Zwangsmassnahmen gemäss UNO-Charta Art. 42 unter der UNO-Fahne (Beispiel: Korea) würde und müsste sich die Schweiz mangels des in Art. 43 der Charta dafür vorgesehenen Sonderabkommens mit dem Sicherheitsrat **nicht beteiligen**. Dasselbe gilt für Einsätze, wo eine «Koalition der Willigen» zu militärischen Aktionen unter nationalen Fahnen (Beispiel: Irak) ermächtigt wird. Die genannten zwei Arten von Einsätzen wurden **finanziell bisher von den direkt beteiligten Ländern selber getragen**. Was den **finanziellen Beitrag der Schweiz** angeht, so müsste sie über ihren **Pflichtbeitrag** andere (bewaffnete) Einsätze gemäss Kapitel VII der Charta unterstützen, die beispielsweise zum Ziel haben, Demokratie wiederherzustellen oder humanitäre Hilfe zu schützen (Haiti, Somalia, UNPROFOR/Bosnien-Herzegowina).
- *Wirtschaftssanktionen*: Die Schweiz könnte ihre Beteiligung nicht mehr einfach von der identischen Haltung der grossen Mehrheit der Staaten abhängig machen, sondern müsste die Sanktionen nach Artikel 41 der Charta **automatisch und als Pflicht mitvollziehen** und alle dazu nötigen Massnahmen ergreifen. Zusammensetzung und Beschlussverfahren des Sicherheitsrates gewähren in der Praxis, dass jede zu **Stand** gekommene Zwangsmassnahme den Willen der grossen Mehrheit der Staaten reflektiert.

### *• Willen der Staatengemeinschaft*

Zuständig für die Wahrung des Weltfriedens ist der Sicherheitsrat. Dessen Entscheidungsmechanismen, verbunden mit seiner politischen und geographischen Zusammensetzung, gewährleisten, dass die Resolutionen dem Willen der Staatengemeinschaft entsprechen. Sollten die im Rahmen der UNO-Reform geführten Diskussionen zu einer geographisch und politisch ausgewogenen Erhöhung der Mitgliederzahl des Sicherheitsrates führen, würde die Repräsentativität der Entscheide noch verbessert. Bei einem Auseinanderbrechen der nun seit bald zehn Jahren andauern-

<sup>39</sup> Bereits in der UNO-Beitrittsbotschaft vom 21. Dezember 1981, also zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes, war der Bundesrat zum Schluss gekommen, die Neutralität stehe einem UNO-Beitritt im Zusammenhang mit den Sanktionen nicht entgegen. Zu den Wirtschaftssanktionen wurde festgehalten, dass sie die Pflichten des Neutralen nicht berühren und daher grundsätzlich unproblematisch sind.

<sup>40</sup> Artikel 25 der Charta lautet: «Die Mitglieder der Vereinten Nationen kommen überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrates im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen.»

den Konsensfähigkeit des Rates jedoch kämen infolge Vetos oder mangelnder Mehrheiten ohnehin keine zwingenden Beschlüsse zu Stande.

**Die UNO-Mitgliedschaft ist mit unserer Neutralität vereinbar. Weder bedingt eine UNO-Mitgliedschaft die Aufgabe unserer Neutralität noch bilden unsere Neutralitätspflichten ein Hindernis für diese.**

#### *Anerkannte Neutralität*

**Andere neutrale Länder** spielten bzw. spielen eine überaus aktive und geschätzte und in den Friedensbemühungen **erfolgreiche Rolle in der UNO**. Daraus darf geschlossen werden, dass die **Neutralität anerkannt ist und kein Hindernis für ein starkes Engagement darstellt**. **Offizielle UNO-Positionen zum Stellenwert der Neutralität eines Mitglieds gab es bis 1995 nicht. Damals anerkannte und unterstützte die Generalversammlung im Konsens die ständige Neutralität des UNO-Mitglieds Turkmenistan ausdrücklich und empfahl den Mitgliedern deren Achtung.**<sup>41</sup> Sie betonte auch, dass die Neutralität einen Beitrag zur erhöhten Sicherheit im regionalen Kontext darstelle. Erstmals liegt damit eine formelle Stellungnahme vor, die ganz im Gegensatz steht zur Skepsis der UNO-Gründer, welche damals keinen Neutralitätsvorbehalt der Schweiz akzeptierten. Die Resolution zeigt:

- Ein ständig **neutrales Land** hat seinen **Platz in der UNO**.
- Die **Neutralität** genießt seitens der Organisation und seitens der Mitglieder **oppositionslos Anerkennung und Achtung**.

## 6 Schluss

Aufgrund der im Postulat Gross gestellten Fragen wollte der vorliegende Bericht aufzeigen, **wie und wo die Schweiz sich als Nicht-Mitglied aktiv an der Tätigkeit der UNO beteiligt**. Diese Mitwirkung hat sich im Rahmen der Globalisierung, der Verschärfung grenzüberschreitender Probleme und der Auflösung der politischen bipolaren Weltordnung **in den vergangenen zehn Jahren in umfassender und substantieller Weise verstärkt**. Dies gründet in der Tatsache, dass die **Ziele und Schwerpunkte der UNO und diejenigen unseres Landes in vielen Belangen deckungsgleich sind**. Die Hauptaktivitätsgebiete sind in der Tat dieselben: Einsatz für Frieden und Sicherheit, Einsatz für die Menschenrechte, Förderung der Wohlfahrt, Abbau sozialer Gegensätze sowie Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Die **Umwälzungen und Herausforderungen** der vergangenen zehn Jahre haben die **multilaterale Zusammenarbeit immer wichtiger** werden lassen. Die Probleme wirken sich heute weltweit aus und können nur in einer ausgeweiteten und verfeinerten Kooperation über die Grenzen hinweg gelöst werden. In diesem Rahmen kommt der UNO eine **grosse Bedeutung** zu. Da die Probleme eher zunehmen, wird diese Bedeutung in Zukunft noch **wachsen**, was für die Organisation eine grosse Herausforderung darstellt und ihr bedeutende Leistungen abverlangt. Die UNO ist

<sup>41</sup> Resolution Nr. A/Res/50/80A.

einer der Orte, wo die Schweiz ihre **aussenpolitischen Ziele und Interessen effektiver verfolgen könnte**. Nur eine **umfassende internationale Mitwirkung und Mitgestaltung** stellen den Erfolg dieser Bemühungen sicher.

### *Pflichten ohne Rechte*

Mit dem neutralitätsrechtlich unbedenklichen Nachvollzug der Sanktionen, den freiwilligen Beiträgen an die friedenserhaltenden Operationen, den übrigen namhaften Beiträgen an UNO-Organen und dem aktiven Engagement auf allen im Bericht beschriebenen Gebieten **übernimmt die Schweiz die meisten Pflichten eines Mitgliedes**. Sie **verzichtet aber gleichzeitig auf die wichtigsten Rechte der Mitglieder** (Stimm- und Wahlrecht in der Generalversammlung) und begibt sich der Möglichkeit, ihre Interessen optimal zu vertreten.

Mit der **Mitgliedschaft** könnte die Schweiz diese Lücke schliessen, was andererseits bedeutete:

- die rechtliche Verpflichtung, Beschlüsse des Sicherheitsrates basierend auf Kapitel VII der Charta umzusetzen;
- ein politisches Engagement zur Umsetzung der Beschlüsse und Empfehlungen der verschiedenen UNO-Hauptorgane.

Unverändert blieben die geltenden Verpflichtungen aus den von der Schweiz bereits ratifizierten UNO-Konventionen.

### *Unberührte Hoheitsrechte*

Die **staatliche Souveränität bleibt bei einem Beitritt unangetastet**, da die UNO keine **supranationale Organisation** ist. Die **zentralen Elemente der aussenpolitischen Gestaltung** bleiben jedem UNO-Mitglied **voll erhalten**, während sich gleichzeitig **mannigfaltige Möglichkeiten und Chancen der Zusammenarbeit** ergeben. Durch eine **Mitgliedschaft nicht berührt** würden insbesondere:

- die Allianzfreiheit und die Neutralität;
- die Freiheit der Gestaltung des friedenspolitischen Engagements und die Freiheit, selbst über die personelle Beteiligung an Blauhelmeinsätzen gemäss der schweizerischen Rechtsordnung zu entscheiden;
- die Freiheit der Gestaltung des Engagements in den verschiedenen Politikbereichen, namentlich der Wirtschafts-, Entwicklungs- und Umweltpolitik sowie in der humanitären Hilfe.

### *Kosten der Mitgliedschaft*

Im Bericht wurde dargestellt, dass die **Nicht-Mitgliedschaft ihren Preis hat**. Das gilt sowohl für die aussenpolitische Interessenvertretung als auch für die Rolle der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen.

Finanziell würde der **Beitritt** folgendes bedeuten:

Mehraufwand an das ordentliche Budget	ca. 13,2 Mio. CHF <sup>42</sup>
Mehraufwand für die Pflichtbeiträge an friedenserhaltende Operationen	ca. 22,5 Mio. CHF <sup>43</sup>

Auf der Rechnungsbasis für das Jahr 1998 würde sich der Mehraufwand gesamthaft also auf rund 35,7 Mio. Franken belaufen. Er ist abhängig von der alle drei Jahre neu festgelegten Beitragsquote, vom Wechselkurs, vom UNO-Budget und vom nicht voraussehbaren Umfang der friedenserhaltenden Operationen. Keines dieser Elemente lässt sich auf längere Zeit im voraus eindeutig festlegen. Immerhin weisen sämtliche Budgetkomponenten der UNO in den letzten Jahren eine eher abnehmende Tendenz auf.

Im Vergleich zu den rund 470 Mio. Franken, die die Schweiz 1997 im UNO-System ausgab, würde heute eine UNO-Mitgliedschaft eine «Restzahlung» von bloss etwa 7% bedeuten. Damit könnte die Schweiz umfassendere und gleichberechtigte Mitgestaltungsmöglichkeiten erreichen und der Anomalie ein Ende setzen, dass sich einer der bedeutenden Zahler zur Verwendung seiner Beiträge nicht oder nur sehr beschränkt äussern kann.

Was allfällige zusätzliche Personalkosten im Zusammenhang mit einem Beitritt und der Mitgliedschaft in der UNO anbelangt, so besteht die Absicht, die an der Zentrale und in der Mission in New York benötigten weiteren Beamtinnen und Beamten intern umzudisponieren, soweit dies die Gesamtheit der anfallenden Aufgaben erlaubt.

#### *Weiteres Vorgehen*

Für den weiteren Verlauf ist festzuhalten, dass der Bundesrat mit der Annahme der Motion von Nationalrat Remo Gysin vom 5. Juni 1997 (97.3269), welche ohne Fristansetzung Beitrittsvorbereitungen anregt, zum Ausdruck bringen wollte, dass er nun die Zeit für reif hält, um auf dem Weg zum Ziel des UNO-Beitritts zügig voranzukommen. Mit dem vorliegenden Bericht will der Bundesrat die wiederbelebte Diskussion über den UNO-Beitritt unterstützen. Den Bericht versteht er als ersten Schritt im Rahmen der Beitrittsvorbereitungen.

In den vergangenen Jahren haben sich die Prämissen tatsächlich derart geändert, dass heute der Vorbereitungsprozess in Angriff genommen werden kann:

*Das Ziel des UNO-Beitritts ist nicht abhängig vom primären ausserpolitischen Ziel des Bundesrates, der Neuregelung der Beziehungen der Schweiz zur EU. Welcher Weg auch immer zur Konsolidierung der europäischen Stellung der Schweiz gewählt wird, keine der zur Zeit im Vordergrund stehenden Optionen wird von der Frage des UNO-Beitritts beeinflusst: Dieser kann eigenständig an die Hand genommen*

- 42 Diese Summe ist das Resultat folgender Rechnung:
- |   |              |
|---|--------------|
| 30% des theoretischen Mitgliederbeitrages (bereits heute zu bezahlen) | 3,8 Mio USD  |
| 100% entsprechen  | 12,6 Mio USD |
| Mehraufwand bei Vollmitgliedschaft                                    | 8,8 Mio USD  |
| zum angenommenen Kurs von 1,50  | 13,2 Mio CHF |
- 43 Da die Rechnungen der UNO für die Pflichtbeiträge (die Quote ist leicht höher als beim ordentlichen Budget) nicht auf der Grundlage von Jahresabschlüssen erfolgen und wegen des reaktiven Charakters der Operationen starken Schwankungen unterliegen, sind nur Schätzungen möglich. Diese betragen für 1998 bei einem UNO-Engagement von 1,3 Mia. USD für die Schweiz rund 15 Mio. USD oder 22,5 Mio. CHF.

*men werden; denn zwischen den beiden strategischen Zielen des EU- und des UNO-Beitritts besteht weder direkt noch indirekt eine Verbindung und sie können nicht miteinander vermengt werden, wiewohl beide, je für sich betrachtet, dasselbe bedeuten: die stärkere Beteiligung und Mitsprache auf der internationalen Ebene.*

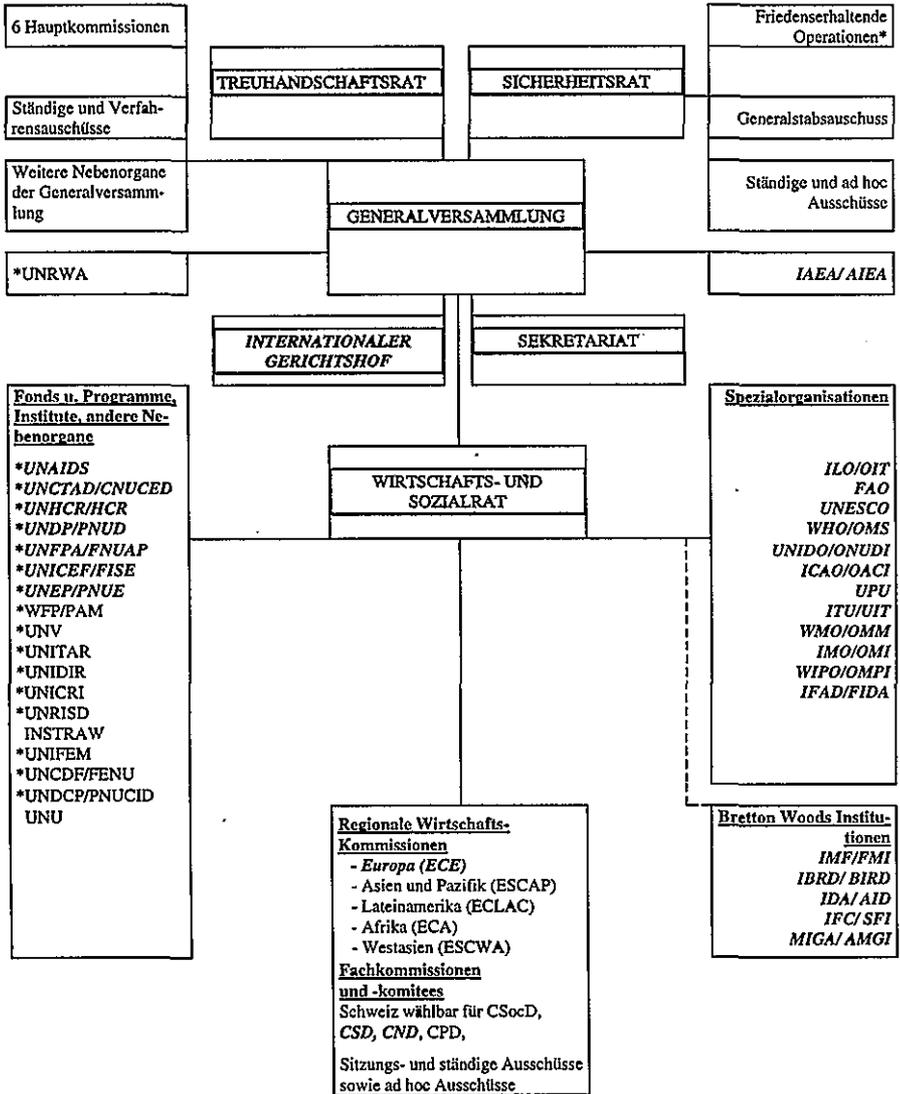
Der Bundesrat hat davon Kenntnis genommen, dass im September 1998 eine Volksinitiative für den UNO-Beitritt lanciert werden soll. Sie strebt damit das gleiche Ziel an wie der Bundesrat. Es ist zu hoffen, dass diese Volksinitiative zu einer **breit abgestützten Diskussion** führt.

**Der Bunderat hält fest, dass er das strategische Ziel der Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen zum politisch frühestmöglichen Zeitpunkt erreichen möchte.**

## Abkürzungsliste

ANC	Afrikanischer National-Kongress
APEC	Asiatisch-Pazifische wirtschaftliche Zusammenarbeit
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen
CAT	Komitee gegen die Folter
CEDAW	Komitee über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CERD	Komitee für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung
CESCR	Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
CHR	Menschenrechtskommission
CND	Suchtstoffkommission
CPD	Kommission für Bevölkerung und Entwicklung
CSocD	Kommission für soziale Entwicklung
CSD	Kommission für nachhaltige Entwicklung
CSW	Kommission für die Rechtsstellung der Frau
DHA	Departement für Humanitäre Angelegenheiten
ECA	Wirtschaftskommission für Afrika
ECE	Europäische Wirtschaftskommission der UNO
ECLAC	Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat
ECOWAS	Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
ESCAP	Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik
ESCWA	Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FIPOI	Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen in Genf
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GEF	Globale Umweltfazilität
GS	Generalsekretariat
GV	Generalversammlung
HABITAT	Konferenz der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen
IAEA	Internationale Atomenergie-Agentur
IBRD	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ICAO	Internationale Zivilluftfahrtorganisation
IDA	Internationale Entwicklungsorganisation
IFAD	Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung
IFC	Internationale Finanz-Corporation
IFOR/SFOR	Implementation Force / Stabilisation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IMF	Internationaler Währungsfonds
IMO	Internationale Seeschifffahrts-Organisation
INSTRAW	Internationales Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau
ITC	Internationales Handels-Zentrum

ITU	Internationale Fernmeldeunion
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
MERCOSUR	Gemeinsamer Markt des Südens
MIGA	Internationale Investitions-Garantie-Agentur
MINURSO	Mission der Vereinten Nationen für die Organisation eines Referendums in der Westsahara
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Nichtregierungs-Organisationen
OAU	Organisation für afrikanische Einheit
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PLO	Palästinensische Befreiungsorganisation
SADC	Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas
SR	Sicherheitsrat
SWAPO	Südwestafrikanische Volksorganisation
UNAIDS	HIV / AIDS-Programm der Vereinten Nationen
UNCDF	Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen
UNCTAD	Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNDCP	Programm der Vereinten Nationen für die internationale Drogenbekämpfung
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNFPA	Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen
UNHCR	UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNICRI	Interregionales Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Kriminalität und Rechtspflege
UNIDIR	Institut der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung
UNIDO	Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung
UNIFEM	Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau
UNITA	Nationale Vereinigung für die totale Unabhängigkeit Angolas
UNITAR	Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UNOMIG	Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien
UNPROFOR	Schutztruppe der Vereinten Nationen (Bosnien-Herzegowina)
UNRWA	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten
UNSCOM	Sonderkommission der Vereinten Nationen
UNTAG	Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit
UNU	Universität der Vereinten Nationen
UNV	Entwicklungshelfer der Vereinten Nationen
UPU	Weltpostverein
WEOG	Western European and Others Group
WFP	Welternährungsprogramm
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WIPO	Weltorganisation für geistiges Eigentum
WMO	Weltorganisation für Meteorologie
WTO	Welthandelsorganisation



**Beteiligung der Schweiz (Stand: März 1998):**

**Fette/kursive Schrift:**

Die Schweiz ist Mitglied resp. Vertragspartei (bei Sonderorganen: Mitglied der jeweiligen Gremien). Die Schweiz entrichtet freiwillige Beiträge.

## Hauptorgane der UNO

Organ	Hauptaufgaben	Zusammensetzung	Wählbarkeit
<b>Generalversammlung (GV)</b>	<p><i>Erörterungskompetenzen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragen und Angelegenheiten, die in den Bereich der Charta fallen oder Befugnisse und Aufgaben eines in der Charta vorgesehenen Organs betreffen.</li> <li>• Kann sich mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einschließlich der Grundsätze für die Abrüstung und die Rüstungsregelung befassen und in Bezug auf die Grundsätze Empfehlungen an die Mitglieder und an den Sicherheitsrat richten.</li> </ul> <p><i>Echte Entscheidungskompetenzen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufnahme, Ausschluss und Suspendierung von Mitgliedern.</li> <li>• Rechte und Pflichten der internationalen Beamten.</li> <li>• Wahl der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, der Mitglieder des ECOSOC, des Generalsekretärs und der Mitglieder des IGH.</li> <li>• Beratung und Verabschiedung des Budgets.</li> </ul>	Alle UNO-Mitglieder d.h. 185	
<b>Sicherheitsrat (SR)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der int. Sicherheit.</li> <li>• Friedliche Beilegung von Streitigkeiten und Konflikten durch Verhandlung, Vermittlung Vergleich, Beauftragen regionaler Org. etc. (Peace-Keeping und Peace Making).</li> <li>• Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen durch Empfehlungen und Massnahmen (Sanktionen od. militärische Massnahmen).</li> <li>• Zudem unterstehen dem Sicherheitsrat die Kriegsverbrechertribunale für Ruanda und ex-Jugoslawien.</li> </ul>	5 Ständige: USA, F, GB, R, China; 10 Nicht-ständige für je 2 Jahre	Jährliche Wahl von 5 nichtständigen Mitgl. durch die GV; unmittelbare Wiederwahl unmöglich; je 5 afrik. und asiat. Staaten, 2 Lateinamerika und Karibik, 2 WEOG* 1 Osteuropa
<b>Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• initiiert und verfasst Studien und Berichte über internationale wirtschaftliche, soziale, kulturelle, Erziehungs-, Gesundheits- und verwandte Fragen;</li> <li>• berät in diesen Gebieten UNO-GV, Spezialorganisationen und Mitgliedstaaten;</li> <li>• organisiert und beruft internationale Konferenzen ein zu den ihm anvertrauten Gebieten;</li> <li>• bereitet Konventionen aus den ihm anvertrauten Gebieten zuhanden der GV vor;</li> <li>• trifft Zielvereinbarungen mit den Spezialorganisationen und konsultiert die NGO;</li> <li>• gibt Empfehlungen zur erhöhten Beachtung der Menschenrechte ab.</li> </ul>	54 Staaten ausgewählt aus den UNO-Mitgliedstaaten	Jährliche Wahl von 18 Mitgl. durch die GV; Wiederwahl mögl.; 14 Afrika, 11 Asien, 6 Osteuropa, 10 Lateinamerika und Karibik, 13 WEOG.

\* Die WEOG (Western European and Others Group) ist die Wahlgruppe der westeuropäischen und anderen sich der abendländischen Welt zuordnenden Staaten (Australien, Kanada, Neuseeland, Türkei und USA).

<b>Suborgane des ECOSOC</b>	<p>(nur Kommissionen, ohne Komitees)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Statistische Kommission</li> <li>• Kommission für Bevölkerung und Entwicklung (CPD)</li> <li>• Kommission für soziale Entwicklung (CSocD)</li> <li>• Befähigungsmittelkommission (CND)</li> <li>• Kommission für Verbrechenverhütung und Strafrechtspflege</li> <li>• Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD)</li> <li>• Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung</li> <li>• Menschenrechtskommission (CHR)</li> <li>• Kommission für die Rechtsstellung der Frau (CSW)</li> <li>• Wirtschaftskommissionen für Afrika (ECA); Asien und Pazifik (ESCAP); Lateinamerika und Karibik (ECLAC); Westliches Asien (ESCSA)</li> <li>• Wirtschaftskommission für Europa (ECE)</li> </ul>	<p>24 für 4 Jahre  47 für 4 Jahre  46 für 4 Jahre  53 für 4 Jahre  40 für 3 Jahre  53 für 3 Jahre  53 für 2-4 Jahre  53 für 3 Jahre  45 für 4 Jahre</p> <p>55 Mitglieder</p>	<p>davon:  7 WEOG  10 WEOG, CH wählbar  10 WEOG, CH wählbar  10 WEOG, CH wählbar  7 WEOG  13 WEOG, CH wählbar  13 WEOG  10 WEOG  8 WEOG</p> <p>CH ist Mitglied</p>
<b>Treuhandrat</b>	<p>Seit der Unabhängigkeit des letzten Treuhandgebietes (Palau) per 1. 11. 1994 formell suspendiert.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>
<b>Internationaler Gerichtshof (IGH)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entscheid von Streitfällen, die die Staaten unterbreiten;</li> <li>• Lieferung von unverbindlichen Rechtsgutachten an den Sicherheitsrat, die GV und von diesen bestimmte Sonderorgane der UNO sowie an die Spezialorganisationen.</li> </ul>	<p>15 unabhängige Richter aus verschiedenen Staaten für je 9 Jahre</p>	<p>Alle drei Jahre Wahl von 5 Richtern durch GV und SR mit absolutem Mehr (Wiederwahl möglich). Schweiz hat aktives und passives Wahlrecht, da sie dem Statut beigetreten ist.</p>
<b>Sekretariat</b>	<p>Dem Generalsekretär als höchstem Verwaltungsbeamten der UNO sind ein persönlicher Vertreter, 9 Büros und Departemente, geleitet von Untergeneralsekretären, sowie die zwei UNO-Büros in Wien und Genf unterstellt. Mittels dieser Struktur leitet der Generalsekretär die Tätigkeiten der UNO und koordiniert jene ihrer Organe. Gleichzeitig steht das Sekretariat der Generalversammlung sowie den anderen Hauptorganen zur Verfügung. Der Generalsekretär kann zudem die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.</p>	<p>Ein Kandidat rotierend aus den 5 geographischen Staatengruppen</p>	<p>GS gewählt von der GV auf Vorschlag des SR auf 5 Jahre, eine Wiederwahl möglich, Der GS ernennt seinen Vertreter und sein Kabinett</p>

## Beiträge des Bundes an das System der UNO 1995-1997

(Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge, in Franken)

	1997	1996	1995
1. Hauptorgane	5'662'894	4'987'142	5'439'556
2. Spezialorganisationen	42'012'442	38'699'751	36'355'612
3. Sonder- und Nebenorgane, Institute, etc	23'049'158	21'075'552	18'592'722
4. Entwicklungszusammenarbeit	313'430'367	364'173'024	335'329'254
5. Humanitäre Hilfe	72'326'208	80'894'852	73'617'342
6. Friedensfördernde Aktionen	13'427'472	11'934'162	20'245'225
<b>TOTAL</b>	<b>469'908'541</b>	<b>521'764'483</b>	<b>489'579'711</b>

## Die wichtigsten Übereinkommen der Vereinten Nationen

### Unterschriften, Ratifikationen und Beitritte

(Stand: 31. März 1998; es werden nur Übereinkommen aufgeführt, die seit 1981 abgeschlossen wurden oder wo die Schweiz seit 1981 einen neuen Status besitzt.)

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
<b>a. Von der UNO ausgearbeitete, aber ausserhalb ihr abgeschlossene Übereinkünfte</b>			
<b>b. Grundlegende Texte der Vereinten Nationen</b>			
<b>c. Friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten</b>			
<b>d. Vorrechte und Immunitäten internationaler Organisationen, diplomatische und konsularische Beziehungen</b>			
Fakultativprotokoll vom 18. April 1961 über den Erwerb der Staatszugehörigkeit (AS 1992 1058)	48	–	12.06.92
Fakultativprotokoll vom 24. April 1963 über den Erwerb der Staatsangehörigkeit (AS 1992 2062)	36	–	12.06.92
Abkommen vom 23. Mai 1997 über die Vorrechte und Immunitäten des Internationalen Gerichtshofs des Seerechts	1	–	–
<b>e. Menschenrechte</b>			
Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung (AS 1995 1164)	150	–	29.11.94
Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (AS 1993 725)	137	–	18.06.92
Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über die bürgerlichen und politischen Rechte (AS 1993 750)	140	–	18.06.92
Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	161	23.01.87	27.03.97

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (AS 1987 1307)	104	04.02.85	02.12.86
Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes	191	01.05.91	24.02.97
Internationales Übereinkommen vom 18. Dezember 1990 über den Schutz der Rechte von allen Gastarbeitern und ihren Familienangehörigen	9	–	–
<b>f. Flüchtlinge und Staatenlose</b>			
<b>g. Betäubungsmittel</b>			
Übereinkommen vom 21. Februar 1971 über psychotrope Stoffe (AS 1996 1752)	153	–	22.04.96
Protokoll vom 25. März 1972 zur Änderung des Einheits-Übereinkommens von 1961 über die Betäubungsmittel (AS 1996 1941)	107	–	22.04.96
Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen	144	16.11.89	–
<b>h. Menschenhandel</b>			
<b>i. Unzüchtige Veröffentlichungen</b>			
<b>j. Internationaler Handel und Entwicklung</b>			
Gründungsabkommen der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung vom 8. April 1979 (AS 1985 1287)	168	19.09.79	10.02.81
Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 11. April 1980 über Verträge über den internationalen Warenkauf (AS 1991 307)	49	–	21.02.90
<b>k. Zollfragen</b>			
Internationales Übereinkommen vom 21. Oktober 1982 zur Harmonisierung der Warenkontrollen an den Grenzen (AS 1986 764)	36	25.01.84	21.01.86
Übereinkommen vom 21. Januar 1994 über die Zollbehandlung von Behältern, die im Rahmen eines Pools im grenzüberschreitenden Verkehr verwendet werden	6	15.02.95	–

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikatio- nen, Annah- men oder Beitritte	Datum der	
		Unter- zeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
<b>l. Verkehr</b>			
Übereinkommen vom 8. November 1968 über den Strassenverkehr (AS 1993 402)	58	08.11.68	11.12.91
Übereinkommen vom 8. November 1968 über die Strassensignalisation (AS 1993 498)	48	08.11.68	11.12.91
Europäisches Übereinkommen vom 31. Mai 1985 über die Hauptlinien des internationalen Eisenbahnverkehrs (AGC)	21	—	—
Europäisches Übereinkommen vom 19. Januar 1996 über die grossen Wasserstrassen von internationaler Bedeutung (AGN)	2	23.06.97	21.08.97
Europäisches Übereinkommen vom 1. Februar 1991 über wichtige Linien des internationalen kombinierten Verkehrs und damit zusammenhängende Einrichtungen (AGTC) (AS 1993 2838)	21	31.10.91	11.02.93
Europäisches Übereinkommen vom 15. November 1975 über die Hauptstrassen des internationalen Verkehrs (AGR) (AS 1988 1834)	32	30.01.76	05.08.88
<b>m. Wirtschaftsstatistiken</b>			
<b>n. Todeserklärung verschollener Personen</b>			
<b>o. Rechtsstellung der Frau</b>			
<b>p. Sklaverei</b>			
<b>q. Rohstoffe</b>			
Übereinkommen vom 27. Juni 1980 zur Errichtung des Gemeinsamen Rohstoff-Fonds (AS 1989 2053)	106	30.03.81	27.08.82
Internationales Übereinkommen von 1983 über Tropenhölzer, abgeschlossen am 18. November 1983 (AS 1991 1827)	54	30.04.85	09.05.85
Internationales Naturkautschukübereinkommen von 1987, abgeschlossen am 20. März 1987 (AS 1989 2133)	28	—	28.06.89
Internationales Zucker-Übereinkommen von 1992, abgeschlossen am 20. März 1992 (AS 1994 1804)	31	30.12.92	27.01.94
Internationales Kakao-Übereinkommen von 1993, abgeschlossen am 16. Juli 1993 (AS 1996 61)	40	30.11.93	17.06.94
Internationales Tropenholz-Übereinkommen von 1994, abgeschlossen am 26. Januar 1994	51	29.08.95	10.06.96

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikatio- nen, Annah- men oder Beiträge	Datum der	
		Unter- zeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
Internationales Kaffee-Übereinkommen von 1994, abgeschlossen am 30. März 1994 (AS 1996 116)	64	26.09.94	23.08.95
Internationales Getreideabkommen von 1995			
a. Getreidehandels-Übereinkommen von 1995, abgeschlossen in London am 7. Dezember 1994 (AS 1996 2643)	23	16.06.95	16.04.96
b. Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen von 1995, abgeschlossen in London am 5. Dezember 1994 (AS 1996 2664)	19	16.06.95	16.06.95
Internationales Naturkautschuk-Übereinkommen von 1995, abgeschlossen am 17. Februar 1995	24	–	–
<b>r. Alimentenforderungen</b>			
<b>s. Seerecht und Wasserläuferecht</b>			
Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. Abgeschlossen in Montego Bay (Jamaika) am 10. Dezember 1982	121	17.10.84	–
Übereinkommen über das Recht der Nutzung der internationalen Wasserläufe zu anderen Zwecken als der Schifffahrt vom 21. Mai 1997	2	–	–
<b>t. Schiedsgerichtbarkeit in Handelssachen</b>			
<b>u. Vertragsrecht</b>			
Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Vertragsrecht (AS 1990 1112)	82	–	07.05.90
Wiener Übereinkommen vom 21. März 1986 über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen	24	–	07.05.90
<b>v. Abrüstung</b>			
Übereinkommen vom 10. Dezember 1976 über das Verbot der Verwendung umweltverändernder Techniken zu militärischen oder sonstigen feindlichen Zwecken (AS 1988 1888)	64	–	05.08.88
Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, und beigelegte Protokolle (AS 1983 1499)	71	18.06.81	20.08.82
a. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen von 1980 über Blendlaserwaffen, angenommen am 13. Oktober 1995 (Protokoll IV)	14	–	24.03.98

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
b. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen von 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen in der am 3. Mai 1996 geänderten Fassung (revidiertes Protokoll II)	11	–	24.03.98
Übereinkommen vom 13. Januar 1993 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (AS 1998 335)	106	14.01.93	10.03.95
Vertrag vom 10. September 1996 zum vollständigen Verbot der Atomversuche	13	24.09.96	–
Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung. Zur Unterschrift aufgelegt in Ottawa am 3. Dezember 1997	11	03.12.97	24.03.98
<b>w. Weltraum</b>			
<b>x. Umwelt</b>			
Übereinkommen vom 13. November 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung (AS 1983 887)	43	13.11.79	06.05.83
a. Protokoll zur Finanzierung der Messung und Bewertung der weiträumigen Luftverunreinigung. Abgeschlossen in Genf am 28. September 1984	37	03.10.84	26.07.85
b. Protokoll zur Verringerung der Schwefelemissionen um 30 Prozent. Abgeschlossen in Helsinki am 8. Juli 1985	21	09.07.85	21.09.87
c. Protokoll zur Stabilisierung der Stickoxidemissionen. Abgeschlossen in Sofia am 31. Oktober 1988	25	01.11.88	18.09.90
d. Protokoll zur Verringerung der Emissionen von flüchtigen organischen Verbindungen um 30 Prozent. Abgeschlossen in Genf am 18. November 1991	17	19.11.91	21.03.94
e. Protokoll zur weiteren Verringerung von Schwefelemissionen. Abgeschlossen in Oslo am 14. Juni 1994	16	14.06.94	20.01.98

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
Wiener Übereinkommen vom 22. März 1985 zum Schutz der Ozonschicht (AS 1988 1752)	166	22.03.85	17.12.87
a. Montrealer Protokoll vom 16. September 1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (AS 1989 477)	162	16.09.87	28.12.88
b. Änderung des Montrealer Protokolls über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen. Angenommen von der zweiten Tagung der Vertragsparteien in London am 29. Juni 1990 (AS 1993 1078)	116	–	16.09.92
c. Änderung des Montrealer Protokolls über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen. Angenommen von der vierten Tagung der Vertragsparteien in Kopenhagen am 25. November 1992	74	–	16.09.96
Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (AS 1992 1125)	117	22.03.89	31.01.90
Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen. Abgeschlossen in Espoo (Finnland) am 25. Februar 1991	19	–	16.09.96
Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen. Abgeschlossen in Helsinki am 17. März 1992 (AS 1997 835)	22	18.03.92	23.05.95
Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen. Abgeschlossen in Helsinki am 17. März 1992	9	18.03.92	–
Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. Abgeschlossen in New York am 9. Mai 1992 (AS 1994 1052)	169	12.06.92	10.12.93
Kyoto Protokoll zum Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen vom 3. März 1997	35	16.03.98	–
Übereinkommen über die Biologische Vielfalt. Abgeschlossen in Rio am 5. Juni 1992 (AS 1995 1408)	169	12.06.92	21.11.94

Titel des Übereinkommens	Anzahl Ratifikationen, Annahmen oder Beitritte	Datum der	
		Unterzeichnung durch die Schweiz	Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch die Schweiz
Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika. Abgeschlossen in Paris am 14. Oktober 1994	112	14.10.94	19.01.96
<b>y. Strafrechtsfragen</b>			
Internationales Übereinkommen vom 17. Dezember 1979 gegen Geiselnahme (AS 1985 429)	79	18.07.80	05.03.85
Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschliesslich Diplomaten (AS 1985 439)	96	–	05.03.85
Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal. Abgeschlossen in New York am 9. Dezember 1994	16	–	–
Internationales Übereinkommen für die Bekämpfung von Sprengstoffattentaten von Terroristen. Abgeschlossen in New York am 15. Dezember 1997	–	–	–
<b>z. Fragen von erzieherischem und kulturellem Charakter</b>			
Internationales Abkommen über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen. Abgeschlossen in Rom am 26. Oktober 1961 (AS 1993 2696)	34	–	24.06.93
Übereinkommen zum Schutz der Hersteller von Tonträgern gegen die unerlaubte Vervielfältigung ihrer Tonträger. Abgeschlossen in Genf am 29. Oktober 1971 (AS 1993 2718)	55	29.10.71	24.06.93
Statuten des Internationalen Zentrums für Gentechnik und Biotechnologie. Abgeschlossen in Madrid am 13. September 1983	41	–	–

Die wichtigsten internationalen Sanktionen der UNO  
(Stand: 30. April 1998)

Betroffenes Land	Sanktionen verhängt durch	Dauer der Sanktionen	Art und Wirksamkeit der Sanktionen	Beteiligung der Schweiz
Rhodesien	Resolutionen 216, 217, 232, 253, 277, 288, 314, 318, 320, 326-29, 333, 388, 409, 460	1966-1979	Res. 232 (1966): Export von Waffen, Ausrüstung, militärischem Material, Erdöl; Import von Tabak, Zucker, Fleisch, Asbest, Kupfer, Chrom- und Eisenerz, Fellen und Häuten Res. 253 (1968): Totales Im- und Exportverbot, Finanztransaktionen, Luftverkehr; Sanktionskommission	Seit Dezember 1965 aufgrund der Res. 216/217 <i>courant normal</i> für Importe aus Rhodesien; rhod. Guthaben bei der SNB eingefroren; 1970 wird das Konsulat in Salisbury geschlossen; 1977 Verordnung über den Geschäftsverkehr mit Südrhodesien, um Umgehungsgeschäfte zu unterbinden.
Südafrika	Res. 181, 182, 418, 421, 569, 919	1977-1994	Res. 418 (1977): Waffenembargo; Res. 421: Sanktionskomitee; Res. 569 (1985): Empfehlungen (Einfuhr von Krügerrand, Export von Computern für Militär und Polizei, Abschluss von Nuklearverträgen, Verzicht auf Neuinvestitionen und Exportrisikogarantien).	1974-1991: Zuwachsplafonierung für Kapitalexporte
Afghanistan	Res. 1076	1996-heute	Res. 1076 (1996): Empfehlung eines Embargos für Waffen und Munition	Massnahmen nach KMG (Kriegsmaterialgesetz)
Argentinien	Res. 502	1982	Res. fordert Waffenstillstand	Keine Beteiligung
Libyen	Res. 748, 883	1992-heute	Res. 748 (1992): Teilembargo für Waffen und Flugzeuge; Res. 883 (1993): Ausweitung auf Ausrüstungsgüter des Erdölbereichs, Einfrieren lib. Konten	Verordnung des Bundesrats vom 15. April 1992 über Massnahmen gegenüber Libyen; ersetzt durch Verordnung vom 12. Januar 1994 gegenüber Libyen (Einfrieren der Konten)

Irak	Res. 661, 665, 670, 687, 986, 1051, 1134, 1137	1990-heute	Res. 661 (1990): Totales Import- und Exportverbot; Res. 665, 670 (1990): See- und Luftblockade Res. 986 (1995) und 1051 (1996): Oil for food-Beschluss Res. 1137 (1997): Visabeschränkungen	August 1990: Verordnung des Bundesrats über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak und dem Staat Kuwait: Nachvollzug der UNO-Sanktionen
ex-Jugoslawien	Res. 713, 724, 727, 757, 820, 942, 943, 1022, 1074, 1160	1991-1996; 1998-	Res. 713 (1991): Waffenembargo; Res. 724 (1991): Sanktionskomitee; Res. 757 (1992): umfassendes Waren- und Finanzembargo gegenüber Jugoslawien, Flugverbot; Res. 820 (1993): Einfrieren von Guthaben; Res. 1022/1074 (1995/1996): Aufhebung der Sanktionen; Res. 1160 (1998): Kriegsmaterialembargo	1991: Mitmachen an EFTA-Retorsionsmassnahmen 1992: Verordnung über Wirtschaftssanktionen gegenüber Jugoslawien: Nachvollzug der UNO-Sanktionen 1993: Gewährung von Überflugsrechten für Überwachungsflugzeuge der NATO 1995/96: Gewährung von Überflugs- und Durchfahrtsrechten für Personal und Kriegsmaterial der IFOR und der SFOR
Somalia	Res. 733, 751	1992-heute	Res. 733 (1992): Waffenembargo; Res. 751 (1992): Sanktionskomitee	Massnahmen nach KMG
Liberia	Res. 788, 985	1992-heute	Res. 788 (1992): Embargo auf Waffen und Rüstungsgütern	Massnahmen nach KMG

Haiti	Res. <b>841, 861, 873, 917, 944</b>	1993-1994	Res. 841 (1993): UNO-Teilembargo für Erdöl und Waffen; Res. 873 (1993): Erneutes Embargo für Erdöl und Waffen	Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Haiti vom 30. Juni 1993; ersetzt durch Verordnung vom 22. Juni 1994
Armenien/Aserbaidschan	Res. 822, 853	1993-heute	Empfehlung für Waffen- und Munitionsembargo	Massnahmen nach KMG
Angola	Res. <b>864, 1127, 1130, 1135</b>	1993-heute	Res. 864 (1993): Embargo für Waffen, Militärhilfe und Erdöl, nur gegen die UNITA gerichtet; Res. 1127 (1997) droht dipl. Massnahmen an, die mit Res. 1135 am 30.10.1997 in Kraft traten.	Res. 1135 wird aufgrund des bestehenden rechtlichen Instrumentariums nachvollzogen (Begrenzungen im Visa- und Flugbereich); bisher keine spezielle Verordnung; eine solche ist für 1998 vorgesehen, falls die UNO die Sanktionen nicht aufhebt.
Ruanda	Res. <b>918, 997, 1011</b>	1994-1995	Res. 918 (1994): Waffenembargo; für <i>Nongovernment Forces</i> bis heute in Kraft	Massnahmen nach KMG
Jemen	Res. 924	1994-heute	Empfehlung eines Embargos für Waffen und andere Rüstungsgüter	Massnahmen nach KMG
Sudan	Res. <b>1054, 1070</b>	1996-heute	Res. 1054 (1996): Diplomatische Sanktionen; Res. 1070: Flugverbot angedroht	Restriktive Visapraxis für die von der UNO anvisierte Zielgruppe
Sierra Leone	Res. <b>1132, 1156</b>	1997-heute	Res. 1132 (1997): Embargo auf Erdöl, Erdölprodukten, Waffen und Rüstungsgütern; Res. 1156 (1998) hebt Sanktionen teilweise auf (Freigabe von Erdöl und Erdölprodukten).	Verordnung vom 8. Dezember 1997 über Massnahmen gegenüber Sierra Leone; Anpassung der Verordnung ab 1. Juli 1998

**Fettgedruckte** UNO-Resolutionen bezeichnen die effektiven Sanktionsbeschlüsse.

*Kursiv* gedruckt sind UNO-Resolutionen, die die Sanktionen aufheben.

## Nationalrat

97.3466

**Interpellation Gross Andreas  
Reform der UNO. Stellung des Bundesrates****Wortlaut der Interpellation vom 8. Oktober 1997**

Der Schweiz kann es auf Grund ihrer finanziellen Beiträge an die UNO und der Bedeutung der UNO in der künftigen Aussenpolitik der Schweiz nicht egal sein, ob und wie die UNO reformiert werden kann. Ich bitte deshalb den Bundesrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Bundesrat generell die Reformvorschläge des UNO-Generalsekretärs Kofi Annan?
2. Wie schätzt er deren Aufnahme an der Generalversammlung der UNO im Oktober 1997 ein?
3. Wie erklärt sich der Bundesrat die unterschiedlichen Reformpositionen zwischen ost- und westeuropäischen Staaten sowie den UN-Mitgliedern aus dem nördlichen und dem südlichen Teil der Welt?
4. Welches sind die Reformvorstellungen des Bundesrates, welche über den ersten Reformkatalog des UNO-Generalsekretärs vom Juli dieses Jahres hinausgehen?

**Mitunterzeichnende**

Aguet, Borel, Burgener, de Dardel, Fankhauser, von Felten, Günter, Gysin Remo, Herczog, Jutzet, Rechsteiner Paul, Rennwald, Ruffy, Semadeni, Strahm, Stump, Thanei, Vermot, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (21)

**Ohne Begründung****Antwort des Bundesrates vom 2. März 1998***Die Reformvorschläge des Generalsekretärs*

UNO-Generalsekretär Kofi Annan hat die Reform zum Schwerpunkt seines ersten Amtsjahres gemacht. Die beiden Massnahmenpakete, die er am 17. März und 16. Juli 1997 vorgelegt hat, sind wohl der umfassendste Ansatz zur Reform der Weltorganisation seit ihrer Gründung. Sie reißen sich ein in Bestrebungen, welche schon vor seinem Amtsantritt eingeleitet worden sind, und nehmen zahlreiche Vorschläge auf, welche in den letzten Jahren innerhalb und ausserhalb der UNO diskutiert wurden. Die Stärke der Reformvorschläge des Generalsekretärs liegt darin, dass sie diese Initiativen verbinden und einen Zusammenhang zwischen Sekretariatsreform (Arbeitsweise des UNO-Generalsekretariates), Organisationsreform (Funktionieren der Organisation insgesamt) und Systemreform (Zusammenspiel zwischen der Kern-UNO und den verschiedenen zum UNO-System gehörenden Spezialorganisationen) herstellen.

Das im März 1997 vorgelegte erste Paket konzentrierte sich auf Massnahmen und Vorschläge, welche vorwiegend im Kompetenzbereich des Generalsekretärs liegen. Es handelt sich insbesondere um

- Die Schaffung einer Koordinationsstruktur unter Leitung des Generalsekretärs und die Ausrichtung der Tätigkeit der Organisation auf die Schwerpunkte Frieden und Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, Entwicklungsaktivitäten sowie Humanitäres – mit dem Bereich Menschenrechte als sektorübergreifender Priorität.
- Die Zusammenlegung von drei Departementen aus dem Wirtschafts- und Sozialbereich in eines.
- Den Zusammenzug der operationellen Institutionen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu einer Entwicklungsgruppe und entsprechend die stärkere Integration der UNO-Aktivitäten auf Länderebene (Koordination aller UNO-Akteure in einem Land, vorzugsweise unter Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen).
- Die Reduktion administrativer Kosten zugunsten von Programmausgaben, unter anderem durch die Konsolidierung administrativer, finanzieller und logistischer Dienste und ihre Trennung von den materiell zuständigen Abteilungen.

Das im Juli 1997 vorgelegte zweite Paket setzte diese Bemühungen fort, präzisierte sie und ergänzte sie mit Vorschlägen, welche entweder der Zustimmung der Generalversammlung bedurften oder gänzlich im zwischenstaatlichen Kompetenzbereich liegen. Es handelt sich insbesondere um

- Die Schaffung der Stelle eines/er Stellvertretenden Generalsekretärs/in.
- Die Bildung eines eigentlichen Kabinetts unter der Leitung des Generalsekretärs («senior management group»).
- Die Schaffung einer Strategischen Planungseinheit im Büro des Generalsekretärs.
- Die Schaffung eines neuen Departements für Abrüstung in New York und die Überprüfung der Mandate der verschiedenen intergouvernementalen Gremien, welche sich mit Abrüstungsfragen beschäftigen.
- Die Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der UNO in Krisensituationen.
- Die Reorganisation der Koordination der humanitären Hilfstätigkeit, inklusive die Schaffung eines humanitären Segmentes des ECOSOC.
- Die Konsolidierung der Menschenrechtsaktivitäten im Büro des Hochkommissars für Menschenrechte.
- Massnahmen im Hinblick auf eine verstärkte Zusammenarbeit der Verwaltungsräte von UNDP/UNFPA und UNICEF, sowie die Ausarbeitung eines neuen Systems der Entwicklungsfinanzierung.
- Die Entwicklung von Vorschlägen zur Stärkung und Restrukturierung des UNO-Umweltprogramms (UNEP) und des UNO-Zentrums für menschliche Siedlungen (Habitat) zuhanden der 53. Generalversammlung 1998.
- Die Straffung der ECOSOC-Subsidiärorgane und die Überprüfung der Arbeitsweise des ECOSOC insgesamt, sowie die Überprüfung des Mandates der regionalen Wirtschaftskommissionen.
- Die Konsolidierung der Sekretariate im Bereich der Drogen- und Verbrechenbekämpfung in Wien.
- Die Straffung der administrativen Tätigkeiten und der Transfer eingesparter Mittel auf ein neu zu schaffendes Entwicklungskonto.
- Die Schaffung eines «revolving credit fund» zwecks Überbrückung von Liquiditätskrisen der Organisation.
- Den schrittweisen Übergang zu einem auf Resultate ausgerichteten Budgetprozess.

### *Die Haltung des Bundesrates zu den Reformen*

Der Bundesrat hat den UNO-Reformen von allem Anfang an grosse Bedeutung beigemessen; die Schweiz ist zwar nicht Mitglied der Weltorganisation, hat aber grosses Interesse an ihrer Stärkung auf Grund ihres langjährigen Engagements in Kernbereichen der Tätigkeit der UNO (Kodifizierung des Völkerrechtes, Wahrung der Menschenrechte, humanitäre und Entwicklungsfragen sowie Präventivdiplomatie und Friedenssicherung), als Mitglied zahlreicher Spezialorganisationen, als wichtige Beitragszahlerin im UNO-System sowie als europäischer Hauptsitz der UNO.

Entsprechend dieser Interessenlage hat sich die Schweiz im vergangenen Jahr eingehend mit den UNO-Reformen beschäftigt und sich aktiv in die diesbezüglichen Diskussionen eingeschaltet:

- Im Juni wurde dem Reformteam des Generalsekretärs ein schweizerisches Positionspapier überreicht, in welchem unsere Haltung und Interessen dargelegt wurden.
- Anlässlich des Besuches des Generalsekretärs in der Schweiz Anfang September hatten verschiedene Mitglieder des Bundesrates Gelegenheit, die Reformen ausführlich zu besprechen. Der Vorsteher des EDA überreichte ihm ein detailliertes Positionspapier zu den Reformen im humanitären Bereich.
- Staatssekretär Kellenberger hat seinerseits anlässlich seines Besuches in New York vom 22.-25. September in Gesprächen mit dem Generalsekretär und seinen Reformverantwortlichen sowie in zahlreichen bilateralen Kontakten mit Vertretern von Mitgliedstaaten die Anliegen der Schweiz zu einzelnen Punkten erläutert.
- Einem schweizerischen Gesuch entsprechend, wurde unserem Land in den Debatten des Plenums der Generalversammlung zur Frage der Reformen das Recht auf Wortmeldungen erteilt; die schweizerischen Vertreter haben sich zwischen Oktober und Dezember verschiedentlich zu einzelnen Aspekten geäußert.

Die schweizerische Position wurde jeweils entlang der folgenden Argumentationslinie bekräftigt:

Der Bundesrat begrüsst die Initiative des Generalsekretärs und unterstützt die Stossrichtung der Reformen, liegt es doch im Interesse der Schweiz, dass sich die UNO in den kommenden Jahren auf ihre zentralen Aufgaben konzentriert und Doppelspurigkeiten zu vermeiden sucht, indem komparative Vorteile und Synergien genutzt und die Koordination verschiedener Aktivitäten verbessert werden. Dadurch können die Leistungsfähigkeit der Organisation und der sparsame Mitteleinsatz gefördert und das Vertrauen in die Organisation insgesamt erhöht werden. Ein Hauptanliegen der Reformen, der Einsatz administrativer Einsparungen zu Gunsten von Entwicklungsaktivitäten, ist auch aus der Sicht des Bundesrates besonders wichtig, wird doch damit unterstrichen, dass Sparen nicht Selbstzweck sein darf, sondern als Mittel zur *Schwerpunktbildung* eingesetzt werden muss. Im übrigen unterstützt die Schweiz Anstrengungen zur Festigung der Kohärenz im wirtschaftlichen Bereich mit dem Ziel, Synergieeffekte bestmöglich zu nutzen.

Im *Abrüstungsbereich* unterstützt die Schweiz das Bemühen, den multilateralen Abrüstungsfragen erhöhtes politisches Gewicht zu geben, und begrüsst in dem Sinne die Schaffung eines Abrüstungsdepartementes in New York. Eine gute Zusammenarbeit zwischen den in Genf und den in New York ansässigen Diensten ist besonders wichtig, wenn der Abrüstungsprozess als Ganzes dynamischer gestaltet werden soll.

Die institutionelle Umstrukturierung im Bereich der *humanitären Angelegenheiten* nimmt die Schweiz zur Kenntnis. Sie hat sich stets dafür eingesetzt, die Politisierung der humanitären Hilfe zu vermeiden und die Koordination zwischen den mit operationellen humanitären Aktivitäten befassten Stellen und den mehr politisch tätigen Instanzen in New York zu stärken. Gleichzeitig plädiert die Schweiz jedoch unmissverständlich für die Konzentration der operationellen Koordination in Genf. Der Bundesrat begrüsst die nun gefundenen Lösungen in diesem Bereich.

Die engere Zusammenarbeit der Verwaltungsräte von UNDP/UNFPA und UNICEF stellt eine echte Verbesserung in der *Entwicklungszusammenarbeit* der UNO dar; eine umfassende Fusion der Aufsichtsorgane hält der Bundesrat jedoch nicht für sinnvoll, da eine solche den Charakter der verschiedenen Institutionen gefährden würde. Seine volle Unterstützung finden demgegenüber die Stärkung der Koordination der UNO auf Länderebene sowie die Erarbeitung neuer Finanzierungsmodalitäten, um die operationelle Tätigkeit der UNO auf eine längerfristige, zuverlässige Grundlage zu stellen.

Die Schweiz begrüsst ferner die Stärkung des *Menschenrechtsbereiches* durch die Zusammenlegung der Tätigkeit des Hochkommissars für Menschenrechte mit derjenigen des Zentrums für Menschenrechte sowie die verstärkte Ausrichtung des ersteren auf sektorübergreifende Tätigkeiten.

Im Bereich *Umwelt und nachhaltige Entwicklung* begrüsst die Schweiz die Absicht des Generalsekretärs, bis zur 53. Generalversammlung konkrete Vorschläge für die Stärkung des UNEP vorzulegen. Sie setzt sich dafür ein, dass die institutionelle Atomisierung des UNO-Systems im Umweltbereich soweit wie möglich verringert wird. Dies könnte durch eine organisatorische Stärkung des UNEP, welches verstärkt die koordinierende Funktion für alle Umweltaktivitäten im UNO-System ausüben sollte, erzielt werden. Eingeschlossen wäre darin auch die Koordination der Sekretariate der globalen Umweltübereinkommen. Die Schweiz wird vor allem ihre starke Stellung im UNEP-Verwaltungsrat dazu nutzen, ihre Ideen einzubringen. Sie wird ferner in allen Konsultationen zum Bereich Umwelt/nachhaltige Entwicklung die Stellung Genfs als internationales Zentrum für nachhaltige Entwicklung in Erinnerung rufen.

#### *Die Reformdiskussionen in der Generalversammlung*

Die Reformvorschläge des Generalsekretärs wurden während der Generaldebatte der Generalversammlung, an welcher zahlreiche Staats-, Regierungschefs und Aussenminister teilgenommen haben, ausserordentlich positiv aufgenommen. Naturgemäss provoziert ein umfassendes Reformpaket auch Widerspruch. Dieser liegt einerseits in der Sache selbst und ist andererseits durch unterschiedliche regionale Perspektiven und die Stellung eines jeden Landes begründet. Dass die jeweils Betroffenen ihre Anliegen zu den geplanten Veränderungen ausdrücken wollen, gehört zur Lebendigkeit des demokratischen Prozesses und ist ein Zeichen für die Vitalität der Organisation.

Die schwierigsten Probleme ergaben sich aus der tatsächlichen, vermeintlichen oder konstruierten Verbindung der Reformen mit andern politisch bedeutsamen Geschäften. Zwei Probleme standen diesbezüglich im Vordergrund:

- Die politische Verbindung der Reformen des Generalsekretärs mit der Frage der Revision des Beitragsschlüssels und damit verbunden mit der Begleichung insbesondere der amerikanischen Schulden.

- Die politische Verbindung mit der Reform des Sicherheitsrates, insbesondere mit dessen Arbeitsweise und Zusammensetzung, welche den neuen internationalen Verhältnissen besser angepasst werden soll.

Es ist offensichtlich, dass angesichts der amerikanischen Weigerung, die Schulden zeitgerecht, umfassend und ohne Bedingungen zu begleichen, wie dies einhellig alle andern Mitgliedstaaten verlangen, die Reformen von vielen Ländern des Südens als von den USA diktiertem Abbau an der multilateralen Substanz der UNO interpretiert werden. Aus diesem Grund waren sie lange nicht bereit, auf eine Reformdiskussion einzutreten, welche in weiten Teilen als von den USA inspiriert angesehen wurde. Dank grosser Anstrengungen des Generalsekretärs und zahlreicher Mitgliedstaaten, insbesondere der Europäischen Union und der Vorsitzenden der Gruppe der 77 (Tansania), konnte schliesslich die Kooperation der Länder des Südens insgesamt gesichert werden.

Entsprechend ihrer unterschiedlichen Reichweite ist auch die Verwirklichung der Vorschläge bis jetzt unterschiedlich weit gediehen. Die Generalversammlung hat am 14. November und 19. Dezember 1997 zwei Resolutionen angenommen. Durch diese wurden die wichtigsten Teile der Sekretariatsreform des Generalsekretärs bewilligt und die entsprechenden finanziellen und personellen Anpassungen angenommen. Bedeutsam sind insbesondere die Schaffung des Postens des/der Stellvertretenden Generalsekretär/in, die Schaffung eines Abrüstungsdepartementes, die Schaffung eines Entwicklungskontos, die Zustimmung zur strategischen Planungseinheit sowie die Reorganisation im humanitären, im Entwicklungsbereich sowie bei der Drogen- und Verbrechensbekämpfung. Gleichzeitig tragen die Reformen bereits heute konkrete Früchte. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Dienste und Abteilungen entlang festgelegter Prioritäten hat sich sichtbar verbessert; allein in den letzten Monaten konnten durch Anpassung der Budgetentwürfe administrative Einsparungen und ihre Übertragung auf ein Entwicklungskonto im Umfang von 13 Mio. Dollar vorgenommen werden.

Im Sinne des vielzitierten Satzes des Generalsekretärs – «Reform ist kein Ereignis, sondern ein Prozess» – wird die politische Diskussion auch 1998 fortgesetzt werden. Angesichts der oben umschriebenen Konstellationen ist es jedoch besonders erfreulich, dass es binnen eines Jahres gelungen ist, wichtige Reformschritte zu beschliessen und für weitere Massnahmen Grundsatzentscheide zu fällen und Fahrpläne festzulegen.

#### *Die weitergehenden Reformvorstellungen des Bundesrates*

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass sich weitergehende Reformvorstellungen am politisch Möglichen werden orientieren müssen. Durch den politisch und rechtlich unerlässlichen Konsens von 185 Mitgliedstaaten wird dies verständlicherweise erhebliche Zeit in Anspruch nehmen.

Es lassen sich allerdings Bereiche umschreiben, auf welche der Bundesrat auch inskünftig sein Augenmerk richten wird und welche sich aus der besonderen Interessenlage der Schweiz ergeben. Dazu gehören:

- Die Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der UNO in komplexen Krisen und damit insbesondere die Verbesserung der humanitären Koordination.
- Die stärkere Verbindung und Abstimmung von humanitären, entwicklungspolitischen und präventivdiplomatischen Aktivitäten.

- Die verbesserte Koordination der Entwicklungsanstrengungen und ihre Abstimmung insbesondere mit andern multilateralen Akteuren wie Weltbank und IWF.
- Wichtig sind für den Bundesrat all jene Reformbereiche, die im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Spezialorganisationen stehen: Es gilt hier, eine sorgfältige Abstimmung der Reforminitiativen letzterer mit jenen des UNO-Generalsekretärs vorzunehmen.
- Der Bundesrat wird den Reformen der in Genf ansässigen Spezialorganisationen auch weiterhin spezielle Beachtung schenken. Es liegt sowohl im Interesse von Genf als auch der Schweiz, dass die bei uns angesiedelten Organisationen als effizient, nützlich und gut geführt gelten.
- Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass die sparsame Verwendung der Mittel oft ein kräftiger Antrieb für nachhaltige Reformen sein kann. Dies bedingt allerdings, dass vernünftiges Sparen verbunden wird mit der Bereitschaft, neue und vordringliche Tätigkeiten zu unterstützen. Der Bundesrat wird daher auch in Zukunft den Grundsatz des «dynamisch angewandten realen Nullwachstums» verfolgen, wie er ihn bereits in den vergangenen Jahren vertreten hat.

Es ist klar, dass im Unterschied zu den Spezialorganisationen, wo sich die Schweiz als Mitglied voll für die Reformen einsetzen kann, unsere Einflussmöglichkeiten auf die Reform der Kern-UNO als Nichtmitglied beschränkt sind.

## Beteiligung der Schweiz an den friedenserhaltenden Massnahmen der UNO

Jahr	Beitrag (Fr.)	Anteil an den Gesamtaufwendungen der Schweiz an friedensfördernden Massnahmen (%)	Personaleinsätze
1987	6 858 416	100	7
1988	7 272 445	100	6
1989	33 619 103	100	273
1990	24 532 730	100	173
1991	30 051 032	100	79
1992	30 338 906	100	202
1993	31 000 258	100	158
1994	31 484 440	97	212
1995	20 245 225	78,5	58
1996	11 934 162	35,5	75
1997	13 427 472	38,8	114
<b>Total</b>	<b>240 764 189</b>		<b>1357</b>

Die UNO war Ende März 1998 mit 15 Massnahmen beauftragt:

Afrika: Angola (MONUA) und Westsahara (MINURSO);

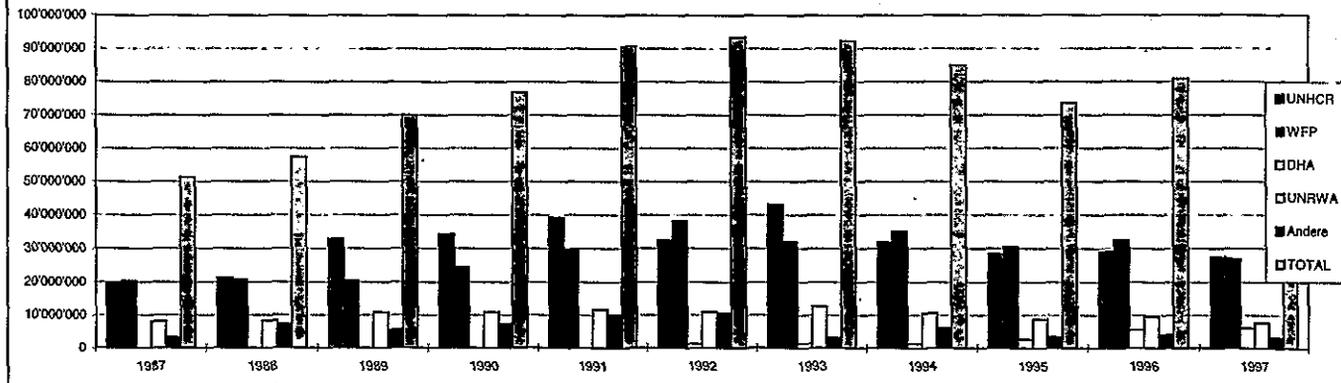
Amerika: Haiti (MIPONUH);

Asien: Indien/Pakistan (UNMOGIP) und Tadschikistan (UNMOT);

Europa: Bosnien-Herzegowina (UNMIBH), Kroatien (UNMOP und Zivilpolizei-gruppe), Zypern (UNFICYP), Mazedonien (UNPREDEP) und Georgien (UNOMIG);

Mittlerer Osten: Golan-Höhen (UNDOF), Irak/Kuwait (UNIKOM), Libanon (UNIFIL) und Mittlerer Osten (UNTSO).

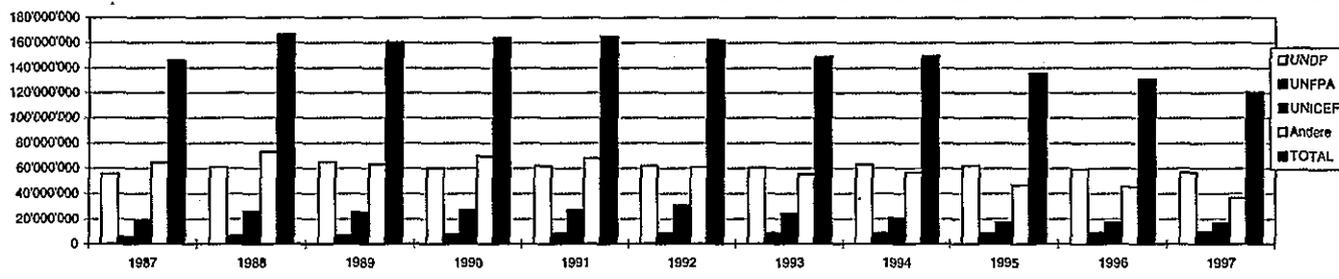
Humanitäre Hilfe des Bundes 1987 - 1997: Anteil Beiträge an das UNO-System (in Fr.)											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total humanitäre Hilfe des Bundes gemäss Staatsrechnung	150'148'000	171'829'000	201'352'000	191'447'000	235'272'000	252'198'000	237'092'000	253'674'000	244'764'000	230'406'000	222'106'000
Davon an UNO-System	51'299'000	57'308'039	69'929'687	76'850'886	90'654'256	93'442'638	92'308'828	85'012'782	73'617'342	80'894'852	71'326'208
in %	34%	33%	35%	40%	39%	37%	39%	34%	30%	35%	32%
Beiträge an einzelne UNO-Organe 1987 - 1997											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
UNHCR	19'724'000	21'102'367	32'948'179	34'338'721	39'267'642	32'496'535	43'159'948	31'889'413	28'418'430	29'103'566	27'368'198
WFP	20'364'000	20'701'892	20'443'999	24'417'664	29'643'676	38'198'277	32'123'700	35'143'719	30'501'752	32'625'086	26'945'888
DHA						1'252'150	1'286'889	1'222'813	2'598'740	5'554'600	6'114'494
UNRWA	8'003'000	8'273'353	10'860'210	10'820'511	11'700'114	10'885'356	12'652'592	10'625'977	8'741'690	9'529'200	7'711'227
Andere	3'208'000	7'230'427	5'677'299	7'273'990	10'042'824	10'610'320	3'085'699	6'130'860	3'356'730	4'082'400	3'186'401
TOTAL	51'299'000	57'308'039	69'929'687	76'850'886	90'654'256	93'442'638	92'308'828	85'012'782	73'617'342	80'894'852	71'326'208



Entwicklungshilfe des Bundes 1987 - 1997: Anteil Beiträge an das UNO-System (in Fr.)											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total Entwicklungshilfe, ohne humanitäre Hilfe, gemäss Staatsrechnung	611'092'000	677'091'000	690'706'000	804'999'000	910'595'000	1'138'574'000	963'631'000	1'020'671'000	978'477'000	981'610'000	945'940'000
UNO-System (ohne Weltbankgruppe und regionale Entwicklungsbanken)	145'370'801	166'608'432	160'587'152	164'158'000	165'031'000	162'101'000	148'552'000	149'675'000	135'323'775	131'105'518	120'562'015
Weltbankgruppe	75'648'475	53'575'517	75'114'000	52'690'000	53'855'000	239'299'711	133'030'000	151'322'656	146'913'479	182'984'006	138'868'352
Regionale Entwicklungsbanken		30'923'849	30'649'000	57'742'000	71'071'008	63'884'000	51'815'000	63'635'026	53'092'000	50'083'500	54'000'000
Total der Beiträge an das UNO-System	221'019'276	251'107'798	266'350'152	274'590'000	289'957'008	465'284'711	333'397'000	364'632'682	335'329'254	364'173'024	313'430'367
in %	36%	37%	39%	34%	32%	41%	35%	36%	34%	37%	33%

## Beiträge an einzelne UNO-Organe 1987 - 1997

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
UNDP	55'559'019	60'881'422	64'989'000	60'142'000	61'719'000	61'503'000	60'264'000	62'980'000	62'000'000	59'349'500	56'600'000
UNFPA	6'000'000	6'600'019	7'300'000	7'800'000	8'588'000	8'777'000	8'601'000	8'800'000	8'900'000	9'000'000	10'000'000
UNICEF	19'209'091	26'151'988	25'169'000	26'633'000	26'935'000	30'747'000	24'090'000	21'023'000	17'400'000	17'000'000	17'000'000
Andere	64'602'691	72'975'003	63'129'152	69'583'000	67'789'000	61'074'000	55'597'000	56'872'000	47'023'775	45'756'018	36'962'015
TOTAL	145'370'801	166'608'432	160'587'152	164'158'000	165'031'000	162'101'000	148'552'000	149'675'000	135'323'775	131'105'518	120'562'015



**Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) in Erfüllung des Postulates Nr. 97.3320 von Nationalrat Andreas Gross vom 18. Juni 1997 vom 1. Juli 1998**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.051
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.11.1998
Date	
Data	
Seite	5242-5307
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 833

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.