

Fred Tanner in der Neuen Zürcher Zeitung vom 5.01.05

# Schweizer Interessen in der Uno gewahrt?

## Eine Beurteilung der Reformvorschläge

Eine hochrangige Kommission der Vereinten Nationen hat kürzlich ihren Bericht zu den Reformen der Weltorganisation vorgelegt. Die Mitwirkung bei der Ausarbeitung der Empfehlungen bot der Schweiz zwei Jahre nach dem Uno-Vollbeitritt eine günstige Gelegenheit, sich zu positionieren. Der Verfasser beurteilt im Folgenden die schweizerischen Reformvorschläge vor allem im Bereich der Menschenrechte. Zudem fordert er, dass die Kapazitäten zur zivilen Friedensschaffung und zur militärischen Friedenssicherung in einem Konzept der Friedenskonsolidierung zusammengefasst werden.

Die militärische Intervention der USA im Irak, welche ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erfolgte, hat das System der kollektiven Sicherheit ausgehöhlt. In der Folge hat Uno-Generalsekretär Kofi Annan eine «Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel» (High Level Panel, HLP) mit dem Ziel eingesetzt, mit ihren Vorschlägen die Institutionen, die kollektive Sicherheit und das globale Krisenmanagement der Organisation zu erneuern. Der Anfang Dezember veröffentlichte Bericht dient dem Generalsekretär dazu, die Prioritäten in den nächsten Jahren zu setzen und einen neuen Diskurs über die Bedeutung der Institution in Gang zu setzen.

## Interessenpolitik eines Kleinstaats

Der HLP-Bericht bot für die Schweiz eine günstige Gelegenheit, sich als Uno-Mitglied zu profilieren und aktiv an der Zukunft der Organisation mitzuarbeiten. Um dieses Mitwirken beurteilen zu können, ist zuerst zu fragen, wo die Interessen der Schweiz liegen und wie sie diese in eine kohärente Politik umsetzen kann. Für einen Kleinstaat ist es wichtig, sich für ein globales System zu engagieren, welches die mächtigen Staaten und die Supermacht USA in eine Rechtsordnung einzu binden vermag. Der Primat des Völkerrechts bei der Konfliktbewältigung und die Verhinderung unilateraler Anwendung von Gewalt sind Kernelemente dieser Interessenpolitik. Als Depositarstaat der Genfer Konventionen muss die Schweiz zudem alles daran setzen, dass das Kriegsvölkerrecht universell eingehalten wird, und als Sitz internationaler Organisationen ist sie schliesslich daran interessiert, den Uno-Standort Genf zu stärken.

In den vergangenen zwei Jahren hat sich die Schweizer Uno-Diplomatie erstens auf die weitgefächerten Reformanstrengungen konzentriert. Zweitens hat sie sich intensiv mit den Millenniums-Entwicklungszielen und deren Umsetzung auseinandergesetzt. Hinsichtlich institutioneller Reformen zielen die schweizerischen Vorschläge darauf ab, die Uno-Verwaltung effizienter und transparenter zu gestalten und den Sicherheitsrat breiter abzustützen.

## Rechtmässigkeit und Menschenrechte

Im Rahmen der Tätigkeit der Hochrangigen Gruppe organisierte die Schweiz unter Führung des Völkerrechtsexperten und heutigen Uno-Untergeneralsekretärs für Rechtsangelegenheiten, Professor Nicolas Michel, ein Expertentreffen in Genf zum Thema Rechtmässigkeit und Recht auf Selbstverteidigung. Die Schlussfolgerungen dieser Tagung sprechen sich gegen eine von den USA angestrebte Neuinterpretation der Selbstverteidigung nach Artikel 51 der Uno-Charta aus. Diese Empfehlungen wurden vom HLP-Bericht übernommen.

Da die Achtung der Menschenrechte ein wichtiges Ziel der schweizerischen Aussenpolitik darstellt, nahm die Schweiz in diesem Bereich entsprechend Einfluss auf die Gestaltung des HLP-Berichts. Die Uno-Menschenrechtskommission mit Sitz in Genf soll nach Ansicht der Hochrangigen Gruppe durch eine universelle Mitgliedschaft wesentlich aufgewertet werden. Diese Empfehlung ignoriert allerdings eine vom Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in Auftrag gegebene und dem Panel unterbreitete Studie von Professor Walter Kälin von der Universität Bern. Dieser plädiert für die Beibehaltung einer restriktiven Mitgliedschaft, um die Effizienz der Institution zu gewährleisten. Das EDA ist gegen den Vorschlag der Universalisierung der Menschenrechtskommission, weil diese mit 191 Mitgliedern auf die Dauer nur am Uno-Hauptsitz in New York tagen könnte. Der Verlust der Kommission wäre ein harter Schlag für das internationale Genf.

Der Bericht der Hochrangigen Gruppe übernimmt jedoch verschiedene andere Vorschläge der Studie Kälin: so die Idee, Menschenrechtsfragen in alle Tätigkeitsgebiete der Uno einfließen zu lassen, inklusive in den Wiederaufbau von kriegsversehrten Gesellschaften. Dieser Einbezug – unterstützt durch die Aufwertung der Menschenrechte im Uno-System – soll längerfristig zur Schaffung eines Menschenrechtsrats führen. Dies ist ein Projekt, für das sich Aussenministerin Micheline Calmy-Rey einsetzt. Tatsache ist allerdings, dass die USA und andere permanente Mitglieder des Sicherheitsrats nicht an einer neuen Institution interessiert sind, die dem wichtigsten Organ der Uno die Autorität über den Bereich der Menschenrechte streitig machen könnte.

Im Rahmen ihrer Politik der menschlichen Sicherheit war die Schweiz in den Vereinten Nationen insofern erfolgreich, als Botschafter Anton Thalmann zum Präsidenten der von der Generalversammlung neu lancierten Uno-Arbeitsgruppe gegen die illegale Verbreitung von Kleinwaffen gewählt wurde. Die auf eine französisch-schweizerische Initiative zurückgehenden Verhandlungen verfolgen das Ziel, bis Ende 2005 ein Abkommen über die Kennzeichnung und Rückverfolgung von Klein-

waffen zu erreichen. Da die Hochrangige Gruppe empfiehlt, dass dieses Übereinkommen Rechtsverbindlichkeit erlangen soll, könnte dies zu einem Problem für die Schweiz führen. Denn das Abkommen müsste dem Parlament vorgelegt werden – just in einer Zeit, in der die Frage um das Waffengesetz und Schengen die Gemüter erregt.

### **Schwache Präsenz in Friedensmissionen**

Obschon die Schweiz auf dem 15. Rang aller Beitragszahler der Vereinten Nationen figuriert, ist ihre Präsenz in den weltweiten Friedensmissionen gering. Bezeichnenderweise hat die Schweiz dem Panel in diesem Bereich auch keine Vorschläge unterbreitet. Das Abseitsstehen kann nicht nur mit dem Widerstand der SVP gegenüber Auslandsentsätzen erklärt werden. Ein Hauptgrund besteht in der andauernden Kompartimentalisierung der Friedens- bzw. der Sicherheitspolitik innerhalb der eidgenössischen Verwaltung. Nationale Kapazitäten zur zivilen Friedensschaffung und zur militärischen Friedenssicherung sollten in einem gemeinsamen Konzept der Friedenskonsolidierung zusammengefasst werden. In den heutigen Uno-Missionen müssen Peacekeeping und Peacebuilding je länger, desto mehr einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik unterstellt werden. Dies setzt eine enge zivil-militärische Zusammenarbeit voraus.

Eine stärkere Stellung der Schweiz im Uno-System und in den Friedensmissionen verlangt zudem ein Mehr an politischer Vernetzung mit «gleichgesinnten Staaten». Während andere Staaten der westlichen Gruppe – zu der die Schweiz formell gehört – durch die EU oder die Nato auf eine starke Lobbyarbeit zählen können, fehlt der Schweiz diese Unterstützung. Um diese Schwäche zu kompensieren, muss sie sich auf umfassendere Aufgaben der Friedenskonsolidierung mit geographischen Schwerpunkten konzentrieren, wie dies bereits im letzten Aussenpolitischen Bericht festgehalten wurde. Ein Beispiel hierfür bietet Kosovo, wo die Swissscoy die Friedenssicherung mitträgt, das EDA Kleinwaffenprojekte finanziert und die Deza den Wiederaufbau der zerrütteten Gesellschaft unterstützt.

Obwohl die Schweiz in der Mitgestaltung des Berichts der Hochrangigen Gruppe Erfolge erzielen konnte, bleibt abzuwarten, welche Wirkungen die substanziellen Beiträge seitens der schweizerischen Diplomatie entfalten werden. Was den Bereich der Friedensförderung betrifft, hat die Schweiz – verglichen mit anderen Mitgliedstaaten – noch grossen Aufholbedarf, der nur mittels departementsübergreifender und klar ausgerichteter Strategien gedeckt werden kann.

*Fred Tanner ist Stellvertretender Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik und Lehrbeauftragter am Institut universitaire de hautes études internationales in Genf.*