

## Die Stellung der Schweiz als Beobachter bei den Vereinten Nationen in New York

von Paul Seger\*

### Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Grundlage, Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Beobachterstatus
3. Rechte und Funktionen des Beobachters im allgemeinen
4. Der Beobachterstatus in der UNO-Generalversammlung und ihren Organen
  - 4.1. Die Beteiligung an den Arbeiten des Generalversammlungs-Plenums
  - 4.2. Sonderfall: Richterwahlen
  - 4.3. Mitwirkungsrechte in den Hauptausschüssen
  - 4.4. Verhältnis zu den Fachausschüssen der Generalversammlung
  - 4.5. Teilnahme in den Nebenorganen der Generalversammlung
  - 4.6. Mitwirkung in informellen Konsultationen und in der Regionalgruppe
5. Die Teilnahme an den Konferenzen der Vereinten Nationen
6. Der Beobachterstatus im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC)
7. Das Verhältnis zum UNO-Sicherheitsrat
  - 7.1. Die Verfolgung der Arbeiten des Sicherheitsrates durch die Schweiz
  - 7.2. Die Anwendbarkeit der Sicherheitsratsbeschlüsse auf Nichtmitglieder der Vereinten Nationen
8. Die Zusammenarbeit mit dem UNO-Generalsekretariat
9. Finanzielle Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der UNO
10. Die Aufgaben und die Rechtsstellung der schweizerischen Beobachtermission in New York
  - 10.1. Aufgaben
  - 10.2. Rechtsstellung der Mission und ihrer Angehörigen
11. Schlussbetrachtung

### 1. Einleitung

Das schweizerische Beobachterstatut bei der UNO besteht schon seit 1948 und wird, sollte es eines Tages zu einem Beitritt der Eidgenossenschaft kommen<sup>1</sup>, als das längste überhaupt in die Geschichte der Vereinten Nationen eingehen. Als die Schweiz in einer Pionierrolle als erste Nation eine ständige Beobachtermission in New York einrichtete, zählte die Organisation nur gerade 58 Mitglieder; heute sind es 184. Die Beobachterbank, auf der, dem Schweizer Beispiel folgend, so prominente Staaten wie Deutschland, Oesterreich, Japan, Spanien, Italien, Finnland und die beiden Korea Platz nahmen, ist inzwischen weitgehend leer. Nach und nach wurden alle diese Staaten vollberechtigt zur UNO zugelassen. Nachdem 1991 auch beide Korea sowie 1993 Monaco den Beobachterplatz verliessen, um als Vollmitglieder aufgenommen zu werden, befindet sich nun die Schweiz als einziger souveräner Staat<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Eine erste Beitrittsvorlage lehnten das Volk und die Kantone am 16. März 1986 klar ab. Bei einer Stimmbeteiligung von rund 50% sprachen sich lediglich 24,3% der Bevölkerung und kein einziger Kanton für den Beitritt aus (511'713 Ja gegen 1'591'150 Nein): BBl 1986 II 97.

\* *Dr.iur. Zur Zeit als diplomatischer Mitarbeiter der schweizerischen Beobachtermission bei den Vereinten Nationen in New York mit den juristischen Aufgaben betraut. Die im Artikel geäußerten Auffassungen sind persönlich und decken sich nicht notwendigerweise mit der Haltung des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten.*



in der Rolle des Beobachters. Zweck des vorliegenden Beitrags ist allerdings nicht so sehr, eine historische Rückschau auf fast 50 Jahre Beobachterstatus vorzunehmen, als vielmehr eine aktuelle, praxisbezogene Bestandesaufnahme über die Stellung der Schweiz und ihrer UNO-Vertretung in New York zu präsentieren.

## 2. Grundlage, Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Beobachterstatuts

Nachdem die Schweiz seit 1946 einen "Sonderbeobachter" am Hauptquartier der Vereinten Nationen akkreditiert hatte, richtete sie ab 1948 eine ständige Beobachtervertretung ein<sup>3</sup>, an deren Spitze jeweils ein bevollmächtigter Botschafter stand. Die Errichtung dieser Mission erfolgte durch eine einfache Mitteilung an den Generalsekretär, d.h. ohne ausdrückliche Genehmigung der Vereinten Nationen. Dies hat seinen Grund in erster Linie darin, dass die UNO den Beobachterstatus nie institutionalisiert hat<sup>4</sup>. Die Charta enthält im Gegensatz zur Aufnahme von Mitgliedern keine Bestimmungen über Beobachter. Folglich sieht auch das Sitzabkommen zwischen der UNO und den Vereinigten Staaten<sup>5</sup> oder das Übereinkommen über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen<sup>6</sup> keine Regelung für Beobachterstaaten vor. Eine vertragsrechtliche Grundlage für die Errichtung einer Beobachtermision bestand somit weder früher, noch existiert sie heute<sup>7</sup>. Die Rechtsstellung der Schweiz als Beobachter bei der UNO-GV entwickelte sich deshalb ausschliesslich durch die *Praxis*<sup>8</sup>.

Damit ist allerdings nicht gesagt, dass sich das Schweizer Beobachterstatut in New York im rechtsfreien Raum bewegt. Einerseits darf der im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte entwickelten Praxis durchaus völkergewohnheitsrechtliche Natur zugeschrieben werden<sup>9</sup>, andererseits kann sich die schweizerische Beteiligung in Teilbereichen, insbesondere im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO (ECOSOC), auf geschriebenes Recht abstützen. Das Institut des Ständigen Beobachters eines Nichtmitgliedstaates gehört somit zum ungeschriebenen "Verfassungsrecht" der Vereinten Nationen. Die nachfolgenden Kapitel werden aufzeigen, wie sich dessen konkrete Ausgestaltung in der Praxis entwickelt hat.

<sup>2</sup> Der Heilige Stuhl, ebenfalls Beobachter, ist ein Völkerrechtssubjekt sui generis.

<sup>3</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen, BBl 1969 I 1449, 1507. Siehe auch: RUSSELL A. JAY. United Nations Observer Status: An Accumulation of Contemporary Developments. Washington D.C., 1976, p.11.

<sup>4</sup> ERIK SUY. The Status of Observers in International Organizations. Recueil des cours de l'Académie de La Haye, 160 (1978 II), S.87.

<sup>5</sup> Agreement regarding the Headquarters of the United Nations of 26 June 1947 (United Nations Treaty Series [UNTS] Vol.11, 1947).

<sup>6</sup> Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations of 13 February 1946 (UNTS, Vol.1, 1946-47)

<sup>7</sup> Das noch nicht in Kraft getretene Wiener Übereinkommen über Staatenvertretungen bei universellen internationalen Organisationen vom 14. März 1975 definiert allerdings die Funktionen von Beobachterstaaten in Art.7.

<sup>8</sup> Vgl. Gutachten des UNO-Rechtsdienstes vom 22. August 1962 veröffentlicht in: Selected Legal Opinions of the Secretariat of the United Nations and related Inter-governmental Organizations, Dokument ST/LEG/8, S.236. Siehe auch: SYBESMA-KNOL (FN 19), S. 30

### 3. Rechte und Funktionen des Beobachters im allgemeinen

Der Beobachterstatus gewährt zunächst einmal den *Zugang* zum UNO-Hauptquartier<sup>10</sup>, den darin befindlichen Konferenzsälen und Einrichtungen sowie den Büros des Generalsekretariates. In Sachen Bewegungsfreiheit auf dem UNO-Gelände stehen die Beobachter den Mitgliedern in nichts nach. Ihre Delegierten erhalten vom UNO-Generalsekretariat ebenfalls den Ausweis, welcher sie zum Betreten der UNO berechtigt und sich einzig dadurch unterscheidet, dass er im Gegensatz zum rot-weissen Signet der UNO-Mitglieder blau-weiss ist. Das Recht auf Anwesenheit im UNO-Revier und im Gebäude mag auf den ersten Blick banal erscheinen. Es verschafft aber die wichtige Möglichkeit, Kontakte auch ausserhalb der Sitzungssäle zu knüpfen und an den gesellschaftlichen Anlässen dabeizusein, welche in der UNO stattfinden<sup>11</sup>. Wie andernorts sind auch an der UNO die informellen Diskussionen, welche in den Hallen und Korridoren geführt werden, mindestens so interessant und aufschlussreich wie die eigentlichen formellen Sitzungen. Für Staaten wie das ehemalige Jugoslawien oder - bis noch vor kurzem - Südafrika, welche aus den Sitzungen der UNO-Organe verbannt sind, bildet das Zugangsrecht zum UNO-Gebäude eines der wenigen verbleibenden Anknüpfungspunkte zur Organisation und ihrer Arbeit.

Weit wichtiger ist allerdings das Recht, an den offiziellen Sitzungen der UNO-Organe anwesend zu sein. Dieses *Präsenzrecht* variiert, was seine praktische Tragweite angeht, von Organ zu Organ etwas. Im wesentlichen erlaubt es den Ständigen Beobachtern, alle die im "Journal" der Vereinten Nationen<sup>12</sup> publizierten Sitzungen zu verfolgen, welche nicht ausdrücklich als geschlossen (closed, privée) vermerkt sind.

Zu den Grundrechten des Beobachters gehört ferner der *Erhalt der UNO-Dokumente*<sup>13</sup>. Darin inbegriffen sind nicht nur die Berichte des UNO-Generalsekretärs oder anderer Organe, sondern auch Resolutions- und Beschlussentwürfe, sobald sie als offizielle UNO-Dokumente publiziert sind. Die letztgenannte Gruppe von Unterlagen ist theoretisch einzig den Mitgliedern vorbehalten<sup>14</sup>, aber in der Praxis wird diese Unterscheidung nicht gemacht. Die Ständigen Beobachter sind also auch hier den Mitgliedern gleichgestellt. Die UNO stellt ihre Dokumentation den Delegationen in den gewünschten Amtssprachen<sup>15</sup> automatisch und unentgeltlich zur Verfügung. Ueber die Verteilung von inoffiziellen Texten,

<sup>9</sup> GINTHER zu Art.4 Rdnr. 45, in: SIMMA (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar (nachfolgendes Kurzzitat : Kommentar). München, 1991.

<sup>10</sup> RUEDIGER WOLFRUM (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen. 2.Aufl., München, 1991. S.54 Rdnr. 3.

<sup>11</sup> SUY, a.a.O. (FN 3), S.119.

<sup>12</sup> Der täglich vom UNO-Generalsekretariat veröffentlichte Tagungskalender der Vereinten Nationen.

<sup>13</sup> SUY, a.a.O.(FN 3), S.120.

<sup>14</sup> Sogenannte L.-Dokumente. Das "L." steht für "limited/limité".

welche inner- und ausserhalb der Sitzungssäle zirkulieren - meist handelt sich um erste Entwürfe von Resolutionen - entscheiden indessen einzig deren Urheber. Hier gewährleisten einzig gute Kontakte zu den jeweiligen Delegierten eine frühzeitige Information. Daher ist auch in dieser Hinsicht das oben erwähnte Zugangsrecht des Beobachters wichtig. Dass die UNO-Mitglieder ihre Entwürfe allerdings bevorzugt mit anderen, einflussnehmenden Kollegen teilen, als mit einem Beobachter, der über keine Stimme verfügt, versteht sich von selbst.

Mit der Zeit hat sich zudem für die Schweiz auch in beschränktem Ausmass die Möglichkeit entwickelt, eigene *Mitteilungen als offizielle UNO-Dokumente* zirkulieren zu lassen<sup>16</sup>. Von einem eigentlichen Recht kann hier jedoch nicht gesprochen werden, wie gerade wieder die jüngere Praxis gezeigt hat. Das UNO-Generalsekretariat behält sich nämlich den alleinigen Entscheid über die Veröffentlichung einer schweizerischen Eingabe vor. Fest steht, dass Mitteilungen der Schweiz im Gegensatz zu denjenigen von Mitgliedstaaten *nicht unter eigenem Namen* als Dokumente der UNO-Generalversammlung veröffentlicht werden können. Das UNO-Generalsekretariat hat dies bei einem Begehren der Schweizer Beobachtermission, die Genfer Erklärung zum Schutz der Kriegsoffer vom September 1993 als offizielles UNO-Dokument zu verteilen, bekräftigt. Es ist der Schweiz nicht einmal erlaubt, als *Mitunterzeichnerin* zusammen mit UNO-Mitgliedstaaten auf einem Dokument der UNO-Generalversammlung zu figurieren<sup>17</sup>. Fordert hingegen die Generalversammlung das Sekretariat in einer Resolution auf, ihr aufgrund von Umfragen bei den Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Thema Bericht zu erstatten, so nimmt das Generalsekretariat regelmässig auch schweizerische Stellungnahmen in seine Berichte auf<sup>18</sup>. Leicht verschieden präsentiert sich die Situation im Sicherheitsrat. Hier scheint der Sicherheitsrats-Präsident nach gefestigter Praxis die Zuständigkeit zu besitzen, Dokumente von Nicht-Mitgliedstaaten zirkulieren zu lassen, soweit ein Zusammenhang mit einer Angelegenheit vor dem Rat besteht<sup>19</sup>. Unter einem Deckblatt des Generalsekretariates wurden schliesslich verschiedene schweizerische Mitteilungen an den UNO-Sicherheitsrat veröffentlicht<sup>20</sup>. Bei Zirkulation von Dokumenten von Nichtmitgliedstaaten der UNO geht das Generalsekretariat im allgemeinen als äusserst vorsichtig vor und handelt nicht völlig widerspruchsfrei.

<sup>15</sup> Die Amtssprachen der UNO sind Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch. Die Organisation unterhält allerdings auch einen Deutschen Uebersetzungsdienst, welcher die wichtigeren Dokumente mit zeitlicher Verzögerung in Deutsch produziert.

<sup>16</sup> SUY, a.a.O (FN 3), S.145.

<sup>17</sup> Die Erklärung wurde erst aufgrund eines gemeinsamen Begehrens von UNO-Mitgliedstaaten als Generalversammlungsdokument A/48/742 publiziert.

<sup>18</sup> So beispielsweise bei den Berichten zu den Arbeiten der Völkerrechtskommission, zu denen die Schweiz häufig Stellung nimmt.

<sup>19</sup> Gutachten des Rechtsdienstes des UNO-Generalsekretariates vom 5. März 1896 publiziert in: United Nations Juridical Yearbook, (UNJY) 1986, S. 286.

<sup>20</sup> So zum Beispiel die Ankündigungen über die autonome Anwendung der UNO-Sanktionen gegen Irak, ex-Jugoslawien, Libyen (S/23938) oder Haiti (S/26061) sowie die Einvernahmeergebnisse aus Flüchtlingsbefragungen im Zusammenhang mit der Untersuchung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien (S/26737).

Aus der obigen Aufzählung ergibt sich schliesslich *e contrario*, welche Kategorie von Rechten dem Beobachter *verwehrt* sind, da sie zu den Prärogativen der Mitglieder zählen: Es sind dies insbesondere das *Stimmrecht*, das *Vorschlagsrecht* (inklusive das sogenannte Co-Sponsoring<sup>21</sup>) sowie, von wenigen Ausnahmen abgesehen, das *aktive und passive Wahlrecht*. Ausgeschlossen sind ferner Ordnungsanträge. Unter dieselbe Kategorie wäre grundsätzlich auch das *Rederecht* zu einzuordnen. Aber die Praxis hat diesen Grundsatz so ausgehöhlt, dass Interventionen von Beobachtern inzwischen zur akzeptierten Gewohnheit gehören. Nach anfänglich hartnäckigem Widerstand hat sich auch der Anspruch auf eine *Entgegnung* gegenüber ungerechtfertigten Angriffen von Mitgliedstaaten oder anderen Beobachtern durchgesetzt. Dieses Antwortrecht wird allerdings restriktiv gehandhabt und untersteht grundsätzlich dem Entscheid des Sitzungspräsidenten<sup>22</sup>. Die Gelegenheit zur Gegendarstellung besteht sogar dann, wenn der Beobachter vorher nicht an der Debatte teilgenommen hat und seine Entgegnung sich auf eine Äusserung eines Mitglieds bezieht. Soweit bekannt, war die Schweiz indessen noch nie genötigt, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Diese Darstellung gibt allerdings bloss einen allgemeinen Ueberblick über das Beobachterstatut. Um einen etwas vertiefteren Einblick zu erhalten, wird nachfolgend die Situation in den jeweiligen Organen einzeln analysiert werden.

#### 4. Der Beobachterstatus in der UNO-Generalversammlung und ihren Organen

Die Generalversammlung ist das einzige Organ der UNO, worin alle Mitgliedstaaten gleichberechtigt vertreten sind. Ihre jährliche Hauptsitzung von September bis Dezember bildet folglich das zentrale Ereignis der Weltorganisation und kann in ihrer politischen Bedeutung kaum überschätzt werden. Die ersten drei Wochen sind traditionell der sogenannten Generaldebatte gewidmet, worin die Staats- und Regierungschefs oder Aussenminister der Mitgliedstaaten zu einem selbstgewählten Thema das Wort ergreifen. Diese Debatte ist als allgemeiner politischer Meinungsaustausch gedacht und keinen thematischen Beschränkungen unterworfen. Anschliessend beginnt die Beratung der eigentlichen Tagesordnung, welche zur Hauptsache in den Hauptausschüssen der Generalversammlung<sup>23</sup> stattfindet. Nach einer Diskussion der Traktanden und der anschliessenden Verabschiedung der diversen Resolutionsentwürfe in diesen Hauptausschüssen tritt dann das Plenum am Ende für die Schlussabstimmungen wieder zusammen.

<sup>21</sup> Darunter versteht man die in der UNO verbreitete Mitunterzeichnung eines Vorschlags, in der Regel eines Resolutionsentwurfs, durch gleichgesinnte Staaten.

<sup>22</sup> SUY, a.a.O. (FN3), S.140. Siehe dazu auch den Paragraphen 31 der "Guidelines on the procedure to be followed in matters relating to the General Assembly", publiziert in: UNJY 1978, S.165.

<sup>23</sup> Die Resolution A/RES/47/233 vom 22. August 1993 verminderte die Anzahl der Hauptausschüsse auf sechs. Diese sind gemäss der neuen Regel 98 der Geschäftsordnung der UNO-Generalversammlung (A/520/Rev.15/Amend.2): a) der Ausschuss für Abrüstung und internationale Sicherheit (Erster Ausschuss); b) der Wirtschafts- und Finanzausschuss (Zweiter Ausschuss); c) der Ausschuss für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen (Dritter Ausschuss); e) der Ausschuss für besondere politische Fragen und Entkolonialisie-

Genauso wie die Charta der Vereinten Nationen das Beobachterstatut nicht erwähnt, schweigt sich auch die Verfahrensordnung der UNO-Generalversammlung (UNO-GV) dazu aus<sup>24</sup>.

#### 4.1. Die Beteiligung an den Arbeiten des Generalversammlungs-Plenums

Die Schweiz ist selbstverständlich auch berechtigt, die Arbeiten der Plenarversammlung mitzuverfolgen. Im Gegensatz zu den Mitgliedern, welche in einem Halbkreis frontal zum Rednerpult sitzen, nimmt sie dabei auf der Beobachterbank Platz, welche seitwärts zum Plenarsaal angebracht ist. Dort leistet ihr, wie schon eingangs erwähnt, nur noch der Heilige Stuhl Gesellschaft, während etwas weiter entfernt die nicht-staatlichen Beobachter plaziert sind (Europäische Union, IKRK, Organisation für Afrikanische Einheit, Arabische Liga; Palästina, etc.).

Angesichts der politischen Bedeutung der Vollversammlung unterscheiden sich die Teilnahmerechte der Schweiz erheblich von denjenigen in den Ausschüssen. Grundsätzlich ist ihre Rolle hier auf das bloss Zuhören beschränkt<sup>25</sup>. Da ihr Beobachterstatut auf blosser Praxis beruht, ist ihre Rechtsstellung sogar schlechter als diejenige gewisser nicht-staatlicher Beobachter, wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)<sup>26</sup> oder Palästina (PLO)<sup>27</sup>. Diese beiden können sich nämlich auf Resolutionen<sup>28</sup> der UNO-Generalversammlung abstützen, welche ihnen, abgesehen vom Vorschlags- und Stimmrecht, volle Mitwirkungsrechte im Plenum gewähren. Auswirkungen hat dieser Unterschied vor allem beim Rederecht. Das IKRK und Palästina können ähnlich wie ein Vollmitglied zu einem Tagesordnungspunkt das Wort ergreifen. Währenddessen bildet eine schweizerische Intervention eine eindeutige Ausnahme, welche begründungspflichtig ist und einem komplizierten Bewilligungsverfahren untersteht<sup>29</sup>. Das Rederecht für die Generaldebatte zu Beginn der Versammlung hat die Schweiz noch nie verlangt. Man muss jedoch davon

---

rung (Vierter Ausschuss); f) der Verwaltungs- und Haushaltsausschuss (Fünfter Ausschuss); g) der Rechtsausschuss (Sechster Ausschuss).

<sup>24</sup> Die Rechte des Beobachters in der UNO-Generalversammlung und ihren Hauptausschüssen sind immerhin in Richtlinien erwähnt. Vgl. UNJY 1978, S. 165 f.

<sup>25</sup> R.G. SYBESMA-KNOLL. *The Status of Observers in the United Nations*. Brussels, 1981. S. 38

<sup>26</sup> siehe dazu: CHRISTIAN KOENIG, *Considérations juridiques sur le statut d'observateur du Comité international de la Croix-Rouge*, in: *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No.787 (Janvier-Février 1991), S. 39 ff.

<sup>27</sup> Zum Beobachterstatut der PLO in den Organen der Vereinten Nationen: Rechtsgutachten des UNO-Generalsekretariates vom 23. September 1982, in: UNJY 1982, S. 156 ff.

<sup>28</sup> Für das IKRK: A/RES/45/6 vom 16.10.90. Für die PLO, die seit 1988 mit "Palästina" bezeichnet wird (vgl. A/RES/43/177): Resolution 3237 (XXIX) vom 22.11.74.

<sup>29</sup> Kurz zusammengefasst sieht das Verfahren wie folgt aus: Zunächst holt die Schweiz die Unterstützung ihrer eigenen, d.h. der westlichen Regionalgruppe in der UNO ein. Ist diese gesichert, bittet sie das UNO-Generalsekretariat, das Gesuch an die Vorsitzenden aller andern Regionalgruppen weiterzuleiten. Haben auch diese zugestimmt, so orientiert sie schriftlich den Präsidenten der UNO-Generalversammlung, welcher unmittelbar vor der Wortergreifung pro forma noch einmal dem Plenum Gelegenheit gibt, Einwände vorzubringen. Der Widerspruch eines einzigen Mitgliedes genügt dabei, um die schweizerische Intervention zu verhindern.

ausgehen, dass ein entsprechendes Begehren auf erhebliche Probleme stiesse, da dieses besondere Diskussionsforum ein ausgesprochenes Privileg der Mitgliedstaaten bildet<sup>30</sup>.

#### 4.2. Sonderfall: Richterwahlen

Die zwangsläufige Passivität der Schweiz in der Generalversammlung wird jedoch regelmässig in einem wichtigen Fall durchbrochen: Jedesmal wenn Richter des Internationalen Gerichtshofes (IGH) gewählt werden, kann die Schweiz aufgrund ihrer Eigenschaft als Partei des IGH-Statuts vollberechtigt an der Wahl teilnehmen (Artikel 93 Absatz 2 der UNO-Charta sowie Artikel 4 Absatz 3 des Statuts in Verbindung mit Resolution 264 (III) der UNO-Generalversammlung). Sie besitzt somit das aktive wie passive Wahlrecht. Für dieses Wahlgeschäft darf sie ihre Beobachterbank verlassen und nimmt inmitten der UNO-Mitglieder Platz<sup>31</sup>.

Ferner gestattete die Resolution 2520 (XXIV) von 1969 den UNO-Nichtmitgliedstaaten, die damals Parteien des IGH-Statuts waren, wie Vollmitglieder an den Beratungen über Änderungen des Statuts teilzunehmen. In der Folge benützte die Schweiz die in der Resolution 2723 (XXV) ausgesprochene Einladung an die UNO-Mitglieder und Parteien des IGH-Statuts, Vorschläge über die zukünftige Rolle des Gerichtshofs zu präsentieren, dazu, eine entsprechende Stellungnahme in der 6. Kommission (Recht) abzugeben. Die Schweiz stiess mit ihrer Initiative in der Kommission auf keinen förmlichen Widerspruch, so dass sie sich wiederholt (1970, 71 und 1974) zu diesem Thema äusserte. Ihr weitergehendes Begehren, gestützt auf ihre Parteieigenschaft beim IGH an den *Abstimmungen* des 6. Ausschusses teilzunehmen, scheiterte hingegen namentlich am sowjetischen Widerstand<sup>32</sup>.

Eine unerwartete Mitwirkungsmöglichkeit eröffnete sich zudem kürzlich mit der Errichtung eines *Kriegsverbrechertribunals für ex-Jugoslawien* durch den Sicherheitsrat. Wie der Name des Gerichtes andeutet, wurde es zur Aburteilung von Kriegsverbrechern aus dem Jugoslawien-Konflikt errichtet. Die durch Sicherheitsratsresolution 827 (1993) verabschiedeten Gerichtsstatuten sahen unter anderem vor, dass nebst den UNO-Mitgliedern auch Staaten, welche am UNO-Hauptquartier eine dauernde Vertretung aufrecht erhalten, Kandidaten für das Richteramt vor-

---

<sup>30</sup> WOLFRUM, a.a.O. (FN 8), S.54 Rdnr.4. SCHAEFER zu Art. 21, Rdnr. 60, Kommentar. Die Schweiz hat sich jedoch bei verschiedener Gelegenheit zu Sachfragen im Plenum zu Wort gemeldet, so zum 40.Jubiläum der UNO im Jahre 1985, im Rahmen der beiden Sondersessionen über Abrüstung von 1978 und 1982, an der Sondersession über Drogen von 1990, an der 46.GV (1991) zur Koordination der humanitären Nothilfe sowie an der 47.GV (1992) zum Bericht des Umweltgipfels in Rio de Janeiro.

<sup>31</sup> SYBESMA-KNOLL, a.a.O. (FN 23), S. 53. Die Schweiz kandidierte ohne Erfolg dreimal für das Richteramt im IGH (1960, 63, 66). Der Schweizer Bewerber unterlag jedesmal gegen Vertreter von Mitgliedstaaten (BBI 1969 I 1529)

<sup>32</sup> SUY, a.a.O. (FN 3), S. 133. FRANCOIS CHARLES PICTET. La participation de la Suisse aux Organes et aux Institutions spécialisées des Nations Unies. In: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik (HbCHAP). Rinklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Bern/Stuttgart, 1975. S.556.

schlagen und an der Wahl in der Generalversammlung teilnehmen dürfen (Artikel 13 Absatz 2 Bst. (a) und (d) des Statuts). Diese Bestimmung kann beinahe als "Lex helvetica" bezeichnet werden, denn nebst der Schweiz profitierte nur noch der Heilige Stuhl von dieser Klausel<sup>33</sup>. Zu verdanken hatte sie ihr Wahlrecht ihren aktiven Bemühungen zur Lösung der Jugoslawien-Krise sowie einem substantiellen praktischen und intellektuellen Beitrag zur Errichtung des Tribunals. Sie ergriff in der Folge die vom Sicherheitsrat eröffnete Gelegenheit und präsentierte einen Kandidaten für das 11-köpfige Gericht. Während der Schweizer Bewerber im Sicherheitsrat das Eliminationsverfahren von 39 auf 23 Kandidaten schaffte, blieb ihm in der Wahl durch die UNO-Generalversammlung der erhoffte Erfolg verwehrt. Unsere Nichtmitgliedschaft bei der UNO hat die Wahlchancen des im internationalen Vergleich bestens qualifizierten Kandidaten<sup>34</sup> zweifellos negativ beeinflusst.

#### 4.3. Die Mitwirkung in den Hauptausschüssen

Die Hauptarbeit in der UNO-Generalversammlung wird durch deren sechs Hauptausschüsse geleistet. Es wäre dem Generalversammlungsplenum allein unmöglich, während der drei Monate dauernden Hauptsession die zunehmende Anzahl von Traktanden - seit mehreren Jahren über 150 pro GV - auch nur ansatzmässig zu behandeln. Die Substanzdiskussion findet deshalb in der Mehrzahl der Fälle in diesen Hauptausschüssen statt. Dort werden auch die Resolutionen ausgearbeitet und - in der Regel per Konsens - zuhanden der Generalversammlung verabschiedet. Nur über eine Minderheit von Resolutionen muss abgestimmt werden<sup>35</sup>.

Die Rechtsstellung der Schweiz in den sechs Hauptkommissionen der Generalversammlung unterscheidet sich nicht grundlegend von derjenigen im Plenum. Sie kann selbstverständlich alle Sitzungen der Hauptausschüsse mitverfolgen, wobei ihre Vertreter regelmässig zuhinterst im Saal, nach den Mitgliedstaaten, Platz nehmen. Da die sechs Hauptausschüsse den Verfahrensregeln des Plenums folgen, versteht sich, dass das Vorschlags- und Stimmrecht - also die wesentlichen Attribute der Mitgliedschaft - auch hier dem Beobachter verwehrt sind<sup>36</sup>. Der Hauptunterschied zum Plenum besteht darin, dass die Schweiz in den Ausschüssen ähnlich wie ein Vollmitglied das Wort ergreifen kann. Das komplizierte Bewilligungsverfahren der Vollversammlung entfällt somit, und es genügt in der Praxis, dass sich die Schweizer Delegation in die Rednerliste einschreibt. Heutzutage gilt diese Interventionsmöglichkeit als derart unbestritten, dass von einem ungeschriebenen Rederecht gesprochen werden darf. Diese quasi-mitgliedschaftsrechtliche Stellung besass die Schweiz indessen nicht von Anfang an, sondern sie musste erst allmählich errungen werden<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Im Gegensatz zur Schweiz machte der Heilige Stuhl nicht von seinem aktiven Wahlrecht Gebrauch.

<sup>34</sup> Es handelte sich um den ehemaligen Oberauditor der Schweizer Armee, Brigadier Raphael Barras.

<sup>35</sup> In den letzten Jahren musste nur über ca. 20% der Resolutionen abgestimmt werden.



In praktischer Hinsicht hat sich die schweizerische Stellung als Beobachter im Laufe der Zeit erheblich entwickelt, wobei die Fortschritte je nach Kommission unterschiedlich ausfielen. Pionierarbeit wurde dabei vor allem in der 6. Kommission (Recht) geleistet, um unmittelbare schweizerische Interessen zu wahren. Mit der UNO-Konvention über Spezialmissionen begann nämlich die UNO-Generalversammlung in den 60-er Jahren erstmals, Kodifikationen selbst auszuarbeiten, anstatt sie wie früher diplomatischen Konferenzen zu übertragen, an denen die Schweiz vollberechtigt teilnehmen konnte. Durch diese Praxisänderung sah sich die Schweiz mit einem Mal der Möglichkeit beraubt, auf einen Vertragsentwurf Einfluss zu nehmen. Da es sich zudem ausge-rechnet um eine Kodifikation handelte, welche die Schweiz, konkret die UNO-Stadt Genf, direkt betraf, ersuchte sie um ein Mitspracherecht in der 6. Kommission. Nach informellen Konsultationen wurde ihr dieses Recht zugestanden, wobei sie auch einen Aenderungsvorschlag zum Entwurf anbringen konnte<sup>38</sup>. In der Folge nahm sie auch zu anderen Kodifikationsarbeiten Stellung<sup>39</sup>.

Gesamthaft hat sich das Rederecht zunächst dort entwickelt, wo die UNO-Mitglieder der Schweiz berechnete Interessen zugestanden - wie bei Kodifikationsentwürfen - oder aber eine schweizerische Sonderrolle anerkannten. Als Beispiel für diese zweite Kategorie lässt sich die Depositari-funktion für die Genfer Konventionen von 1949 anführen, welche der Schweiz eine internationale Führungsrolle im humanitären Völkerrecht verschafft. Gestützt darauf konnte sie regelmässig aktiv an den Debatten zum Kriegsvölkerrecht in der 6. Kommission teilnehmen. Aehnlich stellt sich die Situation im Entwicklungsbereich (2. Kommission) dar. Hier äussert sich die Schweiz, welche zu den wichtigsten Geldgebern der UNO-Entwicklungsorganisationen gehört, regelmässig und ihre Stimme besitzt dank ihrer Finanzkraft auch erhebliches Gewicht.

Früher durfte die Schweiz wegen ihrer Beobachterrolle in den Ausschüssen ausnahmslos erst am Schluss der Sitzung, d.h. nach den Mitgliedern, sprechen. Der Präsident fragte zudem vorweg die versammelten Mitgliedstaaten formell an, ob allfällige Einwände gegen die Wortmeldung erhoben würden. Inzwischen hat sich ihr Interventionsrecht weitgehend demjenigen eines Mitglieds angenähert. Zwar erteilt der Kommissionspräsident weiterhin dem Schweizerischen "Beobachter" das Wort (im Unterschied zum *Vertreter* eines Mitgliedstaates<sup>40</sup>), aber nur noch in der 6. Kommission (Recht) hält sich die Regel<sup>41</sup>, dass die Schweiz erst nach den Mitgliedstaaten spricht.

<sup>36</sup> SUY, a.a.O. (FN 3), S.143.

<sup>37</sup> LUZIUS WILDHABER. Die Schweiz und das Vertragswerk der Vereinten Nationen. In: HbCHAP, S. 572

<sup>38</sup> PICTET, a.a.O. (FN 28), S.556.

<sup>39</sup> Das jüngste Beispiel bildet der Konventionsentwurf zum Schutz des UNO-Personals vor gewalttätigen Angriffen, welches ein ad hoc-Komitee des 6. Ausschusses (Recht) im Auftrag der UNO-Generalversammlung ausarbeitet. Die Schweiz und das IKRK sind dort als teilnahmeberechtigte Beobachter vertreten.

<sup>40</sup> Das UNO-Generalsekretariat verwendet nach konstanter Praxis den Begriff "Vertreter" ausschliesslich für Delegierte von

Inzwischen äussert sich die Schweiz regelmässig in praktisch allen Kommissionen der Generalversammlung. Immerhin legt sie im Bewusstsein ihres Beobachterstatuts eine gewisse Selbstbeschränkung an den Tag, so dass sie ihre Interventionen auf diejenigen Bereiche begrenzt, wo sie einen substantiellen Diskussionsbeitrag liefern kann. Im allgemeinen konzentriert sie ihre Stellungnahmen auf Sachfragen und vermeidet es, sich in kontroverse politische Themen einzumischen. Als Beobachter übt sie schliesslich auch dort grosse Zurückhaltung, wo es um die Diskussion der Arbeitsmethoden der UNO oder die Art und Weise der Weiterbehandlung eines Traktandums geht. Es wäre nämlich für ein Nichtmitglied etwas vermessen, den Vereinten Nationen vorzuschreiben, wie sie ihre Arbeit organisieren sollen.

#### 4.4. Das Verhältnis zu den Fachausschüssen der Generalversammlung

Nebst den sechs Hauptausschüssen verfügt die Generalversammlung über eine beträchtliche Anzahl von Kommissionen und Komitees, die sich mit spezifischen Sachfragen befassen. Einzelne Kommissionen entstanden schon unmittelbar nach der Gründung der Vereinten Nationen, mehrere kamen später mit der Ausdehnung der UNO-Aktivitäten hinzu. Es würde hier zu weit führen, einen Ueberblick über das Kommissionswesen vorzunehmen. Im Unterschied zu den Hauptausschüssen, welche in der Regel während der Hauptsitzung der UNO-Generalversammlung zusammentreten, tagen die Fachkommissionen meist während des Jahres. Die meisten sind, je nach Fachgebiet, einem der Hauptausschüsse zugeordnet, dem sie Bericht erstatten.

Aus dem Blickwinkel des Beobachters ist insbesondere bedeutsam, dass die Mitgliederzahl praktisch sämtlicher Fachausschüsse *beschränkt* ist. Die Zusammensetzung der Komitees wird mit Absicht relativ klein gehalten, um eine möglichst effiziente Arbeit zu erlauben. Abgesehen von den Ständigen Sicherheitsratsmitgliedern, welche in einigen Ausschüssen einen festen Sitz haben, beschränkt sich das Mandat der übrigen UNO-Mitglieder auf eine gewisse Zeit. Hineingewählt werden sie in der Regel von der Generalversammlung.

Da selbst unter den UNO-Vollmitgliedern nur eine Minderheit in den Fachausschüssen vertreten sein kann, versteht es sich von selbst, dass eine Mitgliedschaft eines Beobachters ausgeschlossen ist. Immerhin haben sich die Kommissionen im Verlauf der Zeit erheblich geöffnet. Mit der Zunahme der UNO-Mitglieder verstärkte sich nämlich vor allem von Seiten der Entwicklungsländer der Druck, die Mitgliedschaft in den Fachgremien zu vergrössern. Um diesem Begehren zumindest teilweise entgegenzukommen, wurden oftmals die übrigen UNO-Mitgliedstaaten als *Beobachter* zu den Kommissionsarbeiten zugelassen. Da das Beobachterstatut das Rederecht mitein-

---

Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Vgl. Rechtsgutachten vom 23. Februar 1982, in: UNJY 1982, S. 156.

<sup>41</sup> Gemäss einem Gutachten des Rechtsdiensts des UNO-Generalsekretariates vom 9. Dezember 1982 dürfen Beobachter in der Regel erst nach den Mitgliedstaaten sprechen. UNJY 1982, S. 160.

schliesst und die Fachausschüsse ihre Beschlüsse zuhanden der Generalversammlung grundsätzlich ohne Abstimmung verabschieden, ist der Unterschied zwischen Beobachter und Vollmitglied eines Komitees mehr formaler Natur.

Bis in die jüngste Vergangenheit war es der Schweiz verwehrt, auch nur als Beobachter in den Fachkomitees Einsitz zu nehmen. Doch auch hier hat inzwischen eine, wenn auch beschränkte Öffnung stattgefunden:

Seit 1990 gehört die Schweiz dem 34 Mitglieder zählenden Sonderausschuss über friedenserhaltende Massnahmen an (Special Committee on Peacekeeping Operations), welcher 1965 von der UNO-Generalversammlung eingesetzt worden war (Resolution 2006 (XIX)). Gestützt auf eine GV-Resolution von 1989 (A/RES/44/49), die erstmals den *UNO-Mitgliedstaaten* die Teilnahme als Beobachter erlaubte, beantragte sie ebenfalls ein Beobachterstatut im Komitee. Obwohl ihr Begehren strenggenommen nicht vom Wortlaut der Resolution abgedeckt war, hiess es das Komitee gut. Diese Geste dürfte wohl als Anerkennung für die Guten Dienste zu werten sein, welche die Schweiz im Rahmen der friedenserhaltenden Aktionen der UNO schon geleistet hatte und weiterhin leistet. Seither ist die Schweizer Delegation lediglich verpflichtet, vor Beginn der ersten Sitzung des Komitees einen Brief an dessen Präsidenten zu richten, worin sie um Teilnahme als Beobachter bittet. Das Begehren wird der Form halber an der ersten Sitzung dem Komitee zur Genehmigung unterbreitet und regelmässig stillschweigend genehmigt. Ihr Beobachterstatus unterscheidet sich weder inhaltlich, noch verfahrensmässig von demjenigen der UNO-Mitglieder. Es umfasst insbesondere auch das Rederecht.

Die Schweiz nimmt ferner an den Arbeiten der UNO-Abrüstungskommission (United Nations Disarmament Commission) als Beobachter teil. Da dieser Ausschuss allerdings zu den wenigen Plenarkomitees gehört, also allen UNO-Mitgliedern offensteht, liess sich hier das Beteiligungsrecht relativ problemlos bewerkstelligen.

Im Komitee über die Beziehungen zum Gastland der Vereinten Nationen (Committee on Relations with the Host Country) besitzt die Schweiz seit 1992 ein formelles Beobachterstatut. Das 15-köpfige Komitee, in welchem die USA als UNO-Sitzstaat *ex officio* vertreten sind, behandelt Fragen rechtlicher und praktischer Natur, welche sich aus der Präsenz der Vereinten Nationen und ihrer 184 Mitglieder in New York ergeben. Das Komitee pflegte seit jeher eine Politik der "offenen Tür", so dass es schon früher allen Delegationen gestattet war, formlos seinen Beratungen zuzuhören, ohne allerdings das Wort ergreifen zu können. Dieses Recht war allein den Komitee-Mitgliedern sowie den akkreditierten Beobachtern vorbehalten. Da sich verschiedene Parallelen zwischen den Problemen der UNO-Städte New York und Genf ziehen lassen, hielt es die Schweiz für sinnvoll, ihre Mitwirkung zu formalisieren und beantragte erfolgreich einen förmlichen Beobachterstatus. Ihr Teilnahmebegehren kündigt sie seither vor jeder Sitzung des

Ausschusses dem Präsidenten schriftlich an, worauf jener es - zusammen mit gleichlautenden Gesuchen beobachtender UNO-Mitglieder - dem Komitee zur stillschweigenden Genehmigung unterbreitet. Sie hat ihre Präsenz schon verschiedentlich dazu benützt, im Lichte der Erfahrungen in Genf zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit UNO-Missionen Stellung zu nehmen.

Seit 1993 besitzt die Schweiz das Mitwirkungsrecht als Beobachter im sogenannten Charta-Komitee (Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization). Dieser 47-köpfige Ausschuss befasst sich, wie sein Name andeutet, mit Vorschlägen zur Stärkung der UNO-Charta. Zu seinen Haupttraktanden gehört die Zusammensetzung des Sicherheitsrates (die allerdings auch andernorts diskutiert wird). Ferner das Verhältnis der UNO zu regionalen Organisationen, die Unterstützung von Staaten, welche durch die Befolgung von UNO-Embargos wirtschaftlichen Schaden erlitten (Artikel 50 der Charta), sowie die friedliche Streitbeilegung. Das Komitee wacht ziemlich eifersüchtig über seine Zusammensetzung, und die darin nicht vertretenen UNO-Mitglieder müssen jeweils vor seiner ordentlichen Session einzeln um ein Beobachterstatut nachsuchen. Es versteht sich, dass die Schweiz als Nichtmitglied der UNO fehl am Platze wäre, um Vorschläge zur Verbesserung einer Organisation anzubringen, der sie aus eigenem Willen fernbleibt. Anders sieht es hingegen bei der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten aus. Da dieses Gebiet traditionell zu den Schwerpunkten der schweizerischen Aussenpolitik gehört, argumentierte die Schweizer Delegation, dass sie hier der UNO durchaus einen nützlichen Diskussionsbeitrag liefern könnte. 1992 schlug ein erster Versuch zur Erlangung des Beobachterstatuts fehl. Umso überraschender kam dann gleichen Jahres der Beschluss der 47. UNO-Generalversammlung, Nichtmitgliedstaaten der UNO zu bestimmten Fragen an der *Plenardebatte* des Ausschusses teilnehmen zu lassen (Resolution 47/38). Das Beobachterstatut der Schweiz geht hier weniger weit als in anderen Komitees. Es beschränkt sich lediglich auf die Sitzungen im Plenum (nicht aber in den Arbeitsgruppen des Komitees). Die Schweizer Delegation kann zu ausgewählten Fragen das Wort ergreifen, sofern das Charta-Komitee ihre Mitwirkung für hilfreich hält. Immerhin verschaffte ihr diese Oeffnung die Gelegenheit, sich 1993 erstmals zu einem dem Ausschuss vorliegenden Entwurf über Vergleichsverfahren (conciliation) zu äussern.

Ebenfalls seit 1993 ist die Schweiz zudem im Komitee der UNO-Generalversammlung zur Vorbereitung der 50-Jahr Feier der Vereinten Nationen vertreten. Als Sitzstaat der UNO hatte sie hier nie Schwierigkeiten, ihre Präsenz in diesem Komitee zu rechtfertigen und war von Anbeginn mit dabei.

Weniger offensichtlich scheint hingegen die schweizerische Daseinsberechtigung in der Arbeitsgruppe der UNO-Generalversammlung zur Frage der ausgewogenen Zusammensetzung des Sicherheitsrates. Diese Arbeitsgruppe wurde 1993 von der Resolution 47/62 eingesetzt und wird vom jeweiligen Präsidenten der Generalversammlung präsiert. Jener billigte schliesslich auch eine Präsenz der Schweiz. Aus offensichtlichen Gründen beschränkt sich die schweizerische

Teilnahme hier aufs Beobachten im engen Sinne. Es wäre als Aussenseiter wohl etwas vermessen, den UNO-Mitgliedstaaten Ratschläge zur Zusammensetzung dieses zentralen Organs zu geben.

Die Vielfalt der geschilderten Teilnahmemöglichkeiten mag den Eindruck erwecken, die Schweiz sei quasi überall dabei und so gesehen einem Vollmitglied praktisch gleichgestellt. Dem ist allerdings nicht so. Die Jahreszahlen bei der Aufnahme des Beobachterstatuts in den verschiedenen Gremien zeigen zum einen, dass diese Entwicklung erst jüngeren Datums ist und massgeblich durch das politische Tauwetter seit 1990 begünstigt wurde. Seither sind zahlreiche Staaten, inklusive ehemalige Beobachter, der UNO beigetreten, was die politische Bedeutung des Beobachters relativiert hat. Dies erleichterte einerseits den Mitgliedstaaten den Entscheid, die Schweiz in verschiedene Kommissionen zuzulassen. Andererseits musste jedes Beobachterstatut und seine Teilnahmebedingungen einzeln erarbeitet, teilweise mühsam erkämpft werden. Die Schweiz stand somit als Bittstellerin jedesmal von Neuem vor dem Zwang, ihre Präsenz in diesem oder jenem Komitee zu rechtfertigen.

#### 4.5. Die Teilnahme in den Nebenorganen der Generalversammlung

Die UNO-Generalversammlung hat gemäss Artikel 22 der Charta das Recht, Nebenorgane einzusetzen und diesen gewisse Funktionen zur Erfüllung zu übertragen. Sie hat von dieser Möglichkeit ausgiebig Gebrauch gemacht und inzwischen 14 solcher Organe errichtet. Zu den bekanntesten zählen das Umweltprogramm der UNO (UNEP), das UNO-Kinderhilfswerk (UNICEF), das Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) und das Entwicklungsprogramm (UNDP)<sup>42</sup>. Diese Nebenorgane sind zwar ebenfalls der UNO-Generalversammlung unterstellt, geniessen gewöhnlich aber eine grössere institutionelle Unabhängigkeit als die Ausschüsse. Dies hat sich auch auf Fragen der Mitgliedschaft ausgewirkt<sup>43</sup>. Aufgrund der recht liberalen Aufnahmepolitik dieser Nebenorgane konnte die Schweiz sechs Institutionen als Vollmitglied beitreten<sup>44</sup>. Zudem war oder ist sie teilweise sogar in deren Verwaltungsausschüssen vertreten<sup>45</sup>. In diesen Organen, bzw. deren Verwaltungsräten, geniesst die Schweiz dieselben Rechte wie die Mitglieder der Vereinten Nationen.

---

<sup>42</sup> Eine schematische Uebersicht findet sich in der Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen vom 21. Dezember 1981 (BBI 1982 I 497, 682). UNIDO wurde inzwischen in eine Sonderorganisation umgewandelt.

<sup>43</sup> SUY, a.a.O. (FN 3), S. 110.

<sup>44</sup> Der Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD), dem UNO-Kinderhilfswerk (UNICEF), dem Flüchtlingskommissariat (UNHCR), dem Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen (UNITAR), dem Entwicklungsprogramm (UNDP) sowie dem Umweltprogramm der UNO (UNEP).

<sup>45</sup> Beispielsweise war die Schweiz seit der Gründung des UNICEF (1946) und des UNDP (1966) Mitglied der jeweiligen Verwaltungsräte.

Unser Beobachterstatut wirkt sich hingegen dort nachteilig aus, wo es um Wahlen in die Lenkungsorgane geht, welche meist aus Gründen der Effizienz nur über eine beschränkte Sitzzahl verfügen. Gewählt werden diese Verwaltungsräte nämlich regelmässig von der UNO-Generalversammlung oder vom ECOSOC, wo *nur UNO-Mitglieder* das Stimmrecht haben. Die Schweiz ist demnach bei einer Kandidatur ausschliesslich auf das Wohlwollen der Vollmitglieder angewiesen. Zwar könnte ihr die eine Stimme, über welche sie als UNO-Mitglied verfügte, den Erfolg auch nicht garantieren. Die Erfahrung zeigt aber, dass Wahlen meist durch Allianzen mit anderen Staaten gewonnen werden, welche auf gegenseitigen Unterstützungszusagen für andere Wahlgeschäfte beruhen. Man mag von dieser "Päcklipolitik" halten, was man will; Tatsache bleibt, dass die Schweiz als Nichtmitglied nur über einen äusserst beschränkten Handlungsspielraum verfügt, solche taktischen Wahlbündnisse einzugehen. Wer wenig anzubieten hat, kann auch nicht viel erwarten. Für die Schweiz wirkt sich diese Konstellation insbesondere bei den UNO-Organen im Entwicklungsbereich ungünstig aus, zu deren wichtigsten Geldgebern sie gehört<sup>46</sup>

#### 4.6. Die Mitwirkung in informellen Konsultationen und in der Regionalgruppe

Informelle Konsultationen, *ad hoc*-Komitees oder Arbeitsgruppen spielen in der Arbeitsmethodik der UNO-Generalversammlung eine wichtige Rolle. Sie werden zu verschiedenen Zwecken eingesetzt. Zum Beispiel, um spezifische Sachfragen unter Spezialisten zu erörtern, oder aber, um - zumeist in kleinerem Rahmen - heiklere Punkte in Resolutions- oder Konventionsentwürfen aus dem Weg zu räumen oder festgefahrene Positionen zu deblockieren. Die informelle Atmosphäre erleichtert es den Teilnehmern meist, Zugeständnisse zu machen. Abgestimmt wird in einer informellen Sitzung nie. Man verhandelt, bis man sich einig wird - oder eben nicht.

Die Informalität dieser Sitzungen schliesst feste Regeln über die Zusammensetzung und Teilnahme selbstredend aus. Die Sitzungsmodalitäten werden in der Regel *ad hoc* vereinbart. Zwei Grundtypen von informellen Sitzungen lassen sich jedoch unterscheiden: Die sogenannten "open ended informals", welche grundsätzlich jedermann offenstehen, und die informellen Treffen im kleinen, ausgewählten Kreis der direkt betroffenen Delegationen.

In den "open ended" Sitzungen kann die Schweiz grundsätzlich ebenfalls teilnehmen. Die Schweizer Delegation macht von dieser Möglichkeit auch regen Gebrauch. Ueber die Zusammensetzung informeller Gruppen mit beschränkter Teilnehmerzahl entscheidet meist der Präsident eines förmlichen Komitees in Konsultation mit den einflussreichsten Delegationen. Für die Aufnahme in eine Gruppe mit beschränkter Teilnehmerzahl ist nebst dem politischen Gewicht des jeweiligen Staates häufig auch die Fachkenntnis und das Ansehen des betreffenden Diplomaten mit aus-

---

<sup>46</sup> So wurde die Schweiz 1994, im Zuge der Verkleinerung der Exekutivgremien in den Entwicklungsorganisationen, erstmals nach 28-jähriger Präsenz aus dem UNDP-Verwaltungsrat abgewählt.

schlaggebend. Der Beobachterstatus bildet insofern einen Nachteil, als die Schweiz mangels Stimmrecht in der UNO nicht zu den entscheiderelevanten Staaten zählt und daher in der Regel Mühe hat, im kleinen Kreise konsultiert zu werden. Eine Ausnahme besteht immerhin in Gebieten wie der Entwicklungszusammenarbeit, wo die Schweiz aufgrund ihrer finanziellen und substantiellen Beiträge zum engen Kreis der Auserwählten gehört. Im Entwicklungsbereich gelang es der Schweiz trotz ihrer Nichtmitgliedschaft sogar schon, informelle UNO-Arbeitsgruppen zu präsidieren.

Eine Besonderheit bilden schliesslich die sogenannten Regionalgruppen. Sie sind nicht Organe der UNO an sich, sondern bilden Zusammenschlüsse von Staaten zur gemeinsamen Interessenvertretung in UNO-Angelegenheiten, zumeist Wahlen. Die Zusammensetzung in fast allen Gremien der UNO ist nämlich nach einem geographischen Verteilerschlüssel geregelt, welcher jeder Region eine angemessene Vertretung garantieren soll. Jeder UNO-Mitgliedstaat gehört einer der fünf Regionalgruppen<sup>47</sup> an, worin auch Beobachter ein entsprechendes Vertretungsrecht<sup>48</sup> besitzen. Die Schweiz nimmt in der WEOG (Western European and Other States Group) Einsitz. Die Regionalgruppen besitzen reine Koordinationsfunktionen und verfügen nicht über rechtlich bindende Entscheidungskompetenzen. Abgestimmt wird demzufolge nicht. Ihre Hauptaufgabe ist es, gemeinsame Wahlempfehlungen abzugeben, damit innerhalb der UNO auf ein langwieriges Wahlverfahren verzichtet werden kann. Einigen sich die Staaten innerhalb der Gruppe einvernehmlich auf eine Vertretung ihrer Region in einem bestimmten Organ, stellt der Präsident der Regionalgruppe einen sogenannten "clean slate" fest und das zuständige Wahlgremium (normalerweise die UNO-GV oder der ECOSOC) verabschiedet dann die Kandidaturen entsprechend der regionalen Empfehlung stillschweigend.

Die westliche Staatengruppe ist schliesslich die einzige, welche sich in wechselnder Zusammensetzung auch zu Substanzfragen koordiniert. Die Zusammenarbeit ist rein informell. Man pflegt innerhalb der Gruppe einen Meinungs- und Informationsaustausch über Fragen von gemeinsamem Interesse, diskutiert das Abstimmungsverhalten oder bespricht Verhandlungstaktiken. Bindende Entscheide werden jedoch auch hier nicht getroffen.

Die Mitwirkung der Schweiz in ihrer Regionalgruppe unterscheidet sich nur in einem Punkt von derjenigen eines Mitgliedstaates: Es ist ihr verwehrt, die Präsidentschaft der Gruppe zu übernehmen, welche monatlich in alphabetischer Reihenfolge von einem westlichen UNO-Mitglied zum nächsten wechselt. Davon abgesehen nimmt sie gleichberechtigt an den Arbeiten der WEOG teil.

---

<sup>47</sup> Die fünf Gruppen sind: Die Afrikanische, Asiatische, Lateinamerikanische und karibische, Osteuropäische Gruppe und die WEOG.

<sup>48</sup> SYBESMA-KNOLL, a.a.O.(FN 23), S.32f.

## 5. Die Teilnahme an Konferenzen der Vereinten Nationen

Gemäss Artikel 62 Absatz 4 der Charta kann der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) Konferenzen über Angelegenheiten einberufen, für die er zuständig ist. Zunehmend ist aber auch die UNO-Generalversammlung dazu übergegangen, grössere oder längerfristige Projekte spezifischen Konferenzen zu übertragen, anstatt sie in ihren ordentlichen Sitzungen zu behandeln. Während dies in den siebziger und achtziger Jahren mehrheitlich Kodifikationskonferenzen wie die UNO-See-rechtskonferenz betraf, leitete die UNO in den neunziger Jahren eine Aera mehr politischer Konferenzen ein. Darunter fallen der Kindergipfel (1989), der Umweltgipfel von Rio de Janeiro (1992), die Weltkonferenz für Menschenrechte (1993), die UNO-Bevölkerungskonferenz (1994), der Weltgipfel für soziale Entwicklung und die Welt-Frauenkonferenz (beide 1995), um nur die prominentesten zu nennen.

Die Teilnahmerechte an UNO-Konferenzen werden in den zugrundeliegenden Resolutionen der UNO-GV oder des ECOSOC<sup>49</sup>, d.h. der einberufenden Organe, definiert. Die Mitwirkung von Nichtmitgliedern der UNO wurde anfänglich durch die sogenannte "Wiener Formel" geregelt<sup>50</sup>. Diese machte die Teilnahme an einer UNO-Konferenz von der Mitgliedschaft in einer Sonderorganisation oder von der Eigenschaft als Vertragspartei des IGH-Statuts abhängig. Mit der zunehmenden Universalität der Vereinten Nationen ist man in der jüngeren Vergangenheit allerdings mehrheitlich zur offeneren Allstaaten-Klausel (all States) übergegangen<sup>51</sup>.

Die Teilnahme an einer UNO-Konferenz garantiert der Schweiz volle Mitwirkungsrechte wie allen andern Staaten auch. Rein äusserlich drückt sich dies dadurch aus, dass die Schweizer Delegation gemäss alphabetischer Reihenfolge inmitten der Staatengemeinschaft Platz nimmt und nicht, wie in der UNO-GV, ganz am Schluss bei den Beobachtern. Sie ist im Rahmen der Verfahrensordnung der Konferenz den anderen Delegationen gleichgestellt. Das heisst, sie kann sich ohne weiteres zum Wort melden, ins Präsidium der Konferenz gewählt werden, Anträge zur Substanz oder zu Ordnungspunkten unterbreiten und, soweit vorgesehen, an Abstimmungen teilnehmen. So bewarb sich die Schweiz beispielsweise erfolgreich für einen der Vizepräsidenten-Posten am Umweltgipfel in Rio de Janeiro.

In der Praxis müssen sich die Schweizer Delegationen an derartigen Konferenzen allerdings häufig dafür einsetzen, dass ihr Land bei der Formulierung der Texte nicht in Vergessenheit gerät. Mehr aus Unachtsamkeit denn mit Absicht wird nämlich zumeist die von der UNO-GV her geläufige Formel "Member States" (gemeint sind damit die UNO-Mitglieder) gewählt, um die Teilnehmer an einer Konfe-

<sup>49</sup> SUY, a.a.O.(FN 3), S.111, SYBESMA-KNOLL, a.a.O.(FN 23), S. 34.

<sup>50</sup> Ginther, a.a.O.(FN 8), zu Art. 4, Rdnr 45; SUY, a.a.O.(FN 3), S.112.

<sup>51</sup> Nach einem Rechtsgutachten des UNO-Generalsekretariates vom 17. Februar 1976 umfasst diese Klausel folgende Staaten: a) die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen; b) die Mitgliedstaaten der Spezialorganisationen oder der IAEA; c) die Parteien des IGH-Statuts und d) jeden anderen spezifisch von der Generalversammlung bezeichneten Staat. UNJY 1976, S. 186.



renz zu bezeichnen. In solchen Fällen muss die Schweiz regelmässig auf die "all States"-Formel pochen.

Benachteiligt ist die Schweiz schliesslich dann wieder, wenn die Konferenz an die UNO-GV oder den ECOSOC zurückgelangt, um beispielsweise Klärungen des Mandats einzuholen, dieses zurückzugeben oder Ergebnisse zum Entscheid vorzulegen. Soweit also *UNO-Organen* aufgrund von Empfehlungen der Konferenz Beschlüsse fassen, gelten selbstverständlich erneut die Regeln des *Beobachterstatuts*.<sup>52</sup>

#### 6. Der Beobachterstatus im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC)

Der vierundfünfzig-köpfige Wirtschafts- und Sozialrat (Artikel 61 der Charta) befasst sich mit einer Vielzahl von Fragen aus den Gebieten Wirtschaft, Entwicklung, Umwelt, Soziales und Menschenrechte, um nur die wichtigsten Kategorien zu nennen. Mitglieder im ECOSOC können nur UNO-Mitgliedstaaten werden. Der ECOSOC hat in Anwendung von Artikel 68 der Charta eine ganze Reihe von Nebenorganen ins Leben gerufen, welche sich zumeist mit fachspezifischen Fragen befassen<sup>53</sup>. Diesen dem ECOSOC angegliederten Organen können in der Regel ebenfalls nur UNO-Mitgliedstaaten angehören. Es gibt allerdings auch hier einige wenige, wenn auch wichtige Ausnahmen<sup>54</sup>. So steht die durch die Umweltkonferenz von Rio geschaffene Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), die Betäubungsmittelkommission (CND) sowie die Kommission für transnationale Gesellschaften (CTC) auch Nichtmitgliedstaaten offen<sup>55</sup>. In den beiden letztgenannten Ausschüssen ist die Schweiz gegenwärtig vertreten. Sie bemüht sich ausserdem, auch in die CSD Einsitz nehmen zu können. Gewählt werden die Mitglieder dieser Organe vom ECOSOC selbst.

Die Rechte des *Beobachters* im ECOSOC und seinen Fachkommissionen leiten sich aus Artikel 69 der Charta, Regel 72 der Geschäftsordnung des Wirtschafts- und Sozialrats<sup>56</sup> sowie Regel 69 der Ge-

<sup>52</sup> Diese Situation lässt sich am Beispiel der Folgearbeiten zur Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte von 1993 anschaulich illustrieren: Während die Schweiz an der Konferenz vollberechtigt beteiligt war, musste sie sich mit Nachdruck dafür einsetzen, an der Fortsetzung der Diskussion im Rahmen der 48. UNO-Generalversammlung teilnehmen zu können. In der vom 3. Ausschuss eingesetzten Arbeitsgruppe zur Frage der Schaffung eines UNO-Hochkommissars für Menschenrechte erhielt sie erst nach einigem Zögern formell Einsitz - selbstverständlich nur als Beobachter.

<sup>53</sup> Dazu zählen: Die Bevölkerungskommission, die Kommission für soziale Entwicklung, die Menschenrechtskommission, die Kommission über die Stellung der Frau, die Betäubungsmittelkommission, die Kommission für nachhaltige Entwicklung, die Kommission für Verbrechenverhütung und Strafjustiz und die Kommission für transnationale Gesellschaften. Daneben bestehen noch die regionalen Wirtschaftskommissionen. Die Schweiz gehört der Wirtschaftskommission für Europa (ECE) als Vollmitglied an.

<sup>54</sup> PARTSCH zu Art. 68 Rdnr. 48, in: Kommentar.

<sup>55</sup> Eine Uebersicht der schweizerischen Mitgliedschaften bei den Unterorganen des ECOSOC findet sich bei JEAN-PIERRE KEUSCH, Relations de la Suisse avec les organes subsidiaires et les institutions spécialisées du système des Nations Unies, in: Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik (NHbChAP), Riklin/Haug/Probst (Hrsg.), Bern/Stuttgart/Wien, 1992. S.344.

<sup>56</sup> Dokument E/5715/Rev.1

schäftsordnung der Fachkommissionen des ECOSOC<sup>57</sup> ab. Artikel 69 erlaubt es dem ECOSOC, *UNO-Mitglieder*, welche nicht im Wirtschafts- und Sozialrat vertreten sind, zu seinen Beratungen zuzulassen. Diese Bestimmung wurde indessen in der Praxis so ausgelegt, dass sie auch *Nichtmitgliedstaaten* erfasst<sup>58</sup>. Durch eine Revision der Geschäftsordnungen des ECOSOC im Jahre 1975 wurde diese Praxis formalisiert. Entsprechend halten die identischen Regeln 72 und 69 dieser Verfahrensreglemente fest, dass nicht nur jedes Mitglied der Vereinten Nationen, sondern auch *jeder andere Staat* zu den Sitzungen eingeladen werden kann. Ein auf diese Weise eingeladenes Staat hat kein Stimmrecht, kann jedoch Vorschläge vorlegen, die auf Verlangen eines *Mitglieds* des ECOSOC oder der Fachkommission zur Abstimmung unterbreitet werden können (Regel 72(2), bzw. 69(3)). Die Patenschaft eines Mitglieds ist übrigens auch dann obligatorisch, wenn der ECOSOC oder die Kommission *ohne Abstimmung*, d.h. per Konsens, über einen Vorschlag eines Beobachters entscheidet<sup>59</sup>.

Diese Darstellung zeigt, dass die Rechte des Beobachters im ECOSOC und seinen Organen denjenigen eines Mitglieds kaum nachstehen. Die Schweiz macht insbesondere in der UNO-Menschenrechtskommission, aber auch in anderen Fachausschüssen, rege von den ihr angebotenen Möglichkeiten Gebrauch<sup>60</sup>. So beteiligt sie sich aktiv an der Ausarbeitung von Resolutionsentwürfen und bringt solche mit in die Kommission ein (sogenanntes Co-Sponsoring)<sup>61</sup>. Abgesehen vom fehlenden Stimm- und Wahlrecht macht sich das Beobachterstatut im Rahmen des ECOSOC einzig bei der Sitzordnung bemerkbar: Die Schweizer Delegation nimmt auch hier wiederum ganz am Ende der Reihe, nach den Mitgliedern des Rates sowie nach den Beobachtern der UNO-Staaten, Platz.

## 7. Das Verhältnis zum UNO-Sicherheitsrat

Unter diesem Titel lassen sich zwei Problembereiche unterscheiden: Zum einen die Teilnahmerechte des Beobachters an den Arbeiten des Sicherheitsrates, zum andern die Frage der Anwendbarkeit von Sicherheitsratsbeschlüssen auf Nichtmitgliedstaaten.

### 7.1. Die Verfolgung der Arbeiten des Sicherheitsrates durch die Schweiz

Gemäss Artikel 32 der Charta werden Nichtmitgliedstaaten der Vereinten Nationen eingeladen, am Verhandlungstisch des Sicherheitsrates Platz zu nehmen, wenn sie Partei einer Streitigkeit sind, mit der sich der Rat befasst. Diese Einladung ist nicht an ein Beobachterstatut bei der UNO geknüpft. Im

<sup>57</sup> Dokument E/5975/Rev.1

<sup>58</sup> LAGONI zu Art.69 Rdnr.1, in: Kommentar.

<sup>59</sup> SUY (FN 3), S.143.

<sup>60</sup> Beispiele finden sich bei PICTET, a.a.O.(FN 28), S. 554 und 557.

<sup>61</sup> Vgl. JEAN-DANIEL VIGNY. La Suisse et la politique des Nations Unies à l'égard des droits de l'homme, in: NHbCHAP, S.273

Gegensatz zu UNO-Mitgliedern, welche selbstverständlich ebenfalls zu den Sicherheitsrats-Sitzungen zugelassen werden, können allerdings Nichtmitgliedstaaten dem Rat keine eigenen Resolutions- oder Beschlussentwürfe unterbreiten<sup>62</sup>. Da sich der Sicherheitsrat bislang noch nie mit einer Streitigkeit befassen musste, welche die Schweiz betraf, sind diese Regeln für sie mehr von theoretischem Belang. Praktisch bedeutsamer ist hingegen das Recht, im Saal anwesend zu sein, wenn der Sicherheitsrat zu einer offiziellen Sitzung zusammentritt. Nebst den nicht im Rat vertretenen UNO-Mitgliedstaaten verfügt die Schweiz als Beobachter über einen eigenen Sitzplatz im hinteren Teil des Sicherheitsratssaals, von wo aus sie die Beratungen verfolgen kann. Dies verschafft ihr auch die Möglichkeit, die im Saal erhältlichen Resolutions- oder Beschlussentwürfe zu behändigen. Die ungleich wichtigeren informellen Konsultationen des Rates, in denen heutzutage die Sicherheitsratsresolutionen bis zur Entscheidungsreife vorbereitet werden, bleiben indessen ausschliesslich den fünfzehn Ratsmitgliedern vorbehalten. Das eingangs erwähnte Zutrittsrecht zum UNO-Hauptquartier erlaubt es der Schweizer Delegation immerhin, zusammen mit den Vertretern der UNO-Mitgliedstaaten im Vorzimmer des Sicherheitsrates auszuharren, bis jener seine Konsultationen beendet oder unterbrochen hat. Zwischenzeitlich lassen sich dort Neuigkeiten und Entwicklungen aufschnappen oder erste, informelle Resolutionstexte ergattern. Der Lohn für die oft lange Wartezeit besteht normalerweise in einer informellen Orientierung eines wohlwollenden Sicherheitsratsmitglieds über die Quintessenz der soeben abgehaltenen Konsultationen.

## 7.2. Die Anwendbarkeit der Sicherheitsratsbeschlüsse auf Nichtmitglieder der Vereinten Nationen

Seit dem Ende des Kalten Krieges und der damit verbundenen ideologischen Gegensätze zwischen Ost und West hat der Sicherheitsrat erstmals in seiner Geschichte die ihm zugedachte Aufgabe als zentrales Organ für die Wahrung von Frieden und Sicherheit in die Tat umsetzen können. Die Zwangsmassnahmen gegen Irak und der anschliessende Golfkrieg bildeten das erste Beispiel neu gefundener Handlungsfähigkeit, Aktionen in anderen Krisenregionen der Welt folgten nach. Es stellte sich sehr bald einmal die Frage, wie sich die Schweiz gegenüber der neuen Führungsrolle des Sicherheitsrates verhalten sollte. Dieser hatte zwar schon bei früherer Gelegenheit (Kongo, Rhodesien, Südafrika) Resolutionen an "alle Staaten" gerichtet, diese Praxis wurde indessen vor allem bei den Sanktionsbeschlüssen der jüngeren Vergangenheit zur Regel<sup>63</sup>. Die Frage der rechtlichen Bedeutung solcher an *alle Staaten* gerichteten Aufforderungen des Rates wurde deshalb aktueller denn je.

Unbestritten ist, dass Beschlüsse des Sicherheitsrates, besonders Sanktionsbeschlüsse gestützt auf Kapitel VII der Charta, gemäss Artikel 25 für die *Mitgliedstaaten* rechtsverbindlich sind<sup>64</sup>. Der IGH hatte

<sup>62</sup> E contrario aus Regel 38 der vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrates. Vgl. auch JAHN/WASUM zu Art. 30 Rdnr.18, in: Kommentar.

<sup>63</sup> Vgl. die Sicherheitsratsresolutionen zu Irak: 661, 670, 678 (1990), 687, 706 sowie 712 (1991); zu ex-Jugoslawien 713, 724 (1991), 757, 771, 780 (1992); zu Libyen: 748 (1992); zu Haiti: 841 (1993), 917 (1994).

<sup>64</sup> statt vieler: DELBRUECK zu Art.25, in: Kommentar.

in seinem *Namibia-Gutachten* Gelegenheit, dies unmissverständlich zu bekräftigen<sup>65</sup>. Was die Rechtswirksamkeit gegenüber Nichtmitgliedstaaten der Vereinten Nationen angeht, so stehen sich im wesentlichen zwei Auffassungen gegenüber:

Die eine Betrachtungsweise geht vom klassischen völkervertragsrechtlichen Ansatz aus. Die UNO-Charta ist ein völkerrechtlicher Vertrag und verpflichtet nur die Vertragsparteien. Für Nichtmitglieder der UNO sind Beschlüsse des Sicherheitsrates folglich eine *res inter alios acta* und mithin nicht rechtsverbindlich. Dies scheint die Auffassung des Bundesrates zu sein<sup>66</sup>. Sie wird auch von der schweizerischen Lehre geteilt<sup>67</sup>.

Demgegenüber wird eingewendet, dass die UNO-Charta mehr als nur ein blosser völkerrechtlicher Vertrag ist. Sie symbolisiere vielmehr eine Friedensordnung, welche für die gesamte Weltgemeinschaft, nicht nur für die UNO-Mitglieder massgebend ist<sup>68</sup>. Aus der Entstehungsgeschichte der Charta und aus gewissen Formulierungen, insbesondere dem Artikel 2 Absatz 6, kann entnommen werden, dass die Gründer der Vereinten Nationen selbst diesen Universalitätsanspruch erhoben. Gemäss dieser Bestimmung trägt die Organisation "dafür Sorge, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist". Dem UNO-Sicherheitsrat hat die Völkergemeinschaft die Verantwortung für die Durchsetzung dieser universellen Rechtsgrundsätze übertragen. Aus dem Wortlaut verschiedener Sicherheitsratsresolutionen, vor allem der jüngeren Vergangenheit, lässt sich unmissverständlich herauslesen, dass der Rat sich zuständig erachtet, ebenfalls gegenüber Nichtmitgliedern verbindliche Anordnungen zu erlassen<sup>69</sup>. Der IGH hat diese Auffassung in seinem *Namibia-Gutachten* von 1971 gestützt, indem er erklärte, dass die Nichtmitgliedstaaten zwar nicht an die Artikel 24 und 25 der Charta gebunden seien, dass aber die Beendigung der südafrikanischen Präsenz in Namibia eine *erga omnes*-Verpflichtung schaffe, so dass jene gehalten seien, im Einklang mit den Beschlüssen des Sicherheitsrates zu handeln<sup>70</sup>.

Aus heutigem Blickwinkel lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Nach herrschender Lehre und Praxis<sup>71</sup> darf als unbestritten gelten, dass das völkerrechtliche Gewaltverbot als zwingendes Recht

<sup>65</sup> Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion. I.C.J. Reports 1971, Paras.114, 115.

<sup>66</sup> Vgl. UNO-Botschaft des Bundesrates, BBl 1982 I 497, S.548. Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, BBl 1994 I 153, S.232

<sup>67</sup> DANIEL THUEHRER, Die Schweiz und die Vereinten Nationen, in: NHbCHAP, S.330f.

<sup>68</sup> Graf VITZTHUM zu Art.2 Ziff.6 Rdnr.14, in: Kommentar.

<sup>69</sup> Vgl. bspw. die Formulierung in der Resolution 661 (1990): Para. 3: "...beschliesst, dass alle Staaten folgendes verhindern werden..."; Para.5: "fordert alle Staaten, einschliesslich diejenigen, die nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind, auf, streng in Uebereinstimmung mit den Bestimmungen dieser Resolution zu handeln.." (Hervorhebungen vom Verfasser).

<sup>70</sup> Namibia-Gutachten des IGH (siehe FN 56), Para.126.

(*ius cogens*) gilt, welches gegenüber *allen* Staaten durchsetzbar ist<sup>72</sup>. Selbst ausserhalb der UNO ist die Schweiz somit *völkerrechtlich verpflichtet*, bei einer Verletzung des Gewaltverbots zu handeln. Der Unterschied zu den UNO-Mitgliedstaaten äussert sich einzig darin, dass sie als Nichtmitglied der Vereinten Nationen *selbst* über die *Umsetzung* des völkerrechtlich gebotenen Handelns entscheiden kann. Eine Autonomie besteht somit nicht, soweit es um *das Ergreifen von Massnahmen* an sich geht. Sie beschränkt sich höchstens auf *die Art und Weise* des Handelns. Doch selbst von dieser Selbständigkeit wird die Schweiz in der Regel nur in begrenztem Ausmass Gebrauch machen können. Denn wenn das vom Sicherheitsrat errichtete Sanktionenregime auch wirklich greifen soll, muss es von allen Staaten einheitlich angewendet werden. Deshalb bleibt dem Bundesrat, wie jener zu Recht festgestellt hat<sup>73</sup>, kaum eine andere Wahl, als sich den UNO-Sanktionen anzuschliessen. Wie SCHINDLER pertinent dargelegt hat, befindet sich die Schweiz als Nichtmitgliedstaat gegenüber den Sanktionen des Sicherheitsrates im wesentlichen in derselben Lage wie ein UNO-Mitglied<sup>74</sup>. Das einzige Argument, welches vor der Anerkennung der *Rechtsverbindlichkeit* der Sicherheitsratsresolutionen, die sich an Nichtmitgliedstaaten richten, schützt, ist der *vertragsrechtliche Charakter* der Charta. Mit dieser formalen Betrachtungsweise steht die Schweiz inzwischen ziemlich allein da. Sie wird überdies den heutigen Realitäten einer funktionsfähigen, universellen Friedens- und Sicherheitsorganisation nicht mehr gerecht<sup>75</sup>.

#### 8. Die Zusammenarbeit mit dem UNO-Generalsekretariat

Im Verhältnis zum UNO-Generalsekretär und seinem Apparat macht es sich kaum bemerkbar, dass die Schweiz in New York lediglich Beobachter ist. Sie hat sich im Gegenteil mit einer konsequenten Politik der Guten Dienste zuhanden der UNO eine anerkannte und geschätzte Stellung verschafft. Dank ihrer Disponibilität und Zuverlässigkeit hat sie sich den Ruf als einen der verlässlichsten Partner des UNO-Generalsekretariats erworben, der den Vergleich mit Mitgliedstaaten nicht zu scheuen braucht. Das gute Ansehen fördert auch den täglichen Umgang mit dem UNO-Generalsekretariat. Von wenigen Ausnahmen abgesehen wird die Schweiz hier wie ein Mitgliedstaat behandelt. Was die Zusammenarbeit

<sup>71</sup> Barcelona Traction Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, Para.34. Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, Paras.184, 188.

<sup>72</sup> siehe dazu UNO-Völkerrechtskommission: "...according to the *communis opinio* the obligations established in these provisions of the Charter (gemeint sind Art.1 und Art.4 Abs.2) have become part of international customary law and are binding upon all States, whether they are Members of the United Nations or not." Zitiert aus: Yearbook of the International Law Commission, 1976, Volume II, Part Two. Para.25, S.105.

<sup>73</sup> Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969-1971, BBl 1972 I 1, S.52. Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90-er Jahren, BBl 1994 I 153, S.230.

<sup>74</sup> DIETRICH SCHINDLER, Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, 4/1992. S.475.

<sup>75</sup> Bezeichnenderweise hat der Bundesrat schon in seinem UNO-Bericht von 1969 die Problematik dieser Argumentation erkannt: BBl

mit dem UNO-Hauptquartier betrifft, zählen ohnehin in erster Line gute persönliche Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Mission und den UNO-Beamten. Der Schweizer Missionschef oder sein Stellvertreter geniessen auch ungehinderten Zugang zu den Spitzenbeamten der Organisation bis hinauf zum UNO-Generalsekretär. Bei der Anmeldung von Besuchswünschen auf allerhöchster Stufe auferlegt sich die UNO-Mission angesichts ihrer Beobachterstellung allerdings eine gewisse Zurückhaltung.

Unterschiede zu den Mitgliedstaaten kommen bei der Akkreditierung und dem Protokoll zutage: Da die Schweiz über kein offizielles Statut bei den Vereinten Nationen verfügt, präsentiert der Schweizerische Beobachter, im Gegensatz zu einem Ständigen Vertreter eines Mitgliedlandes, dem UNO-Generalsekretär kein eigentliches Beglaubigungsschreiben. Anstelle der üblichen Zeremonie bei der Ueberreichung solcher Vollmachten findet demnach lediglich ein Antrittsbesuch mit der Uebergabe der Einsetzungsverfügung als Chef der Beobachtermision statt<sup>76</sup>. Das Generalsekretariat differenziert zudem bei der protokollarischen Einordnung der Schweizer Delegation. Sie kommt in der Rangordnung nach allen UNO-Mitgliedstaaten am Schluss<sup>77</sup> zu stehen.

Die Nichtmitgliedschaft bei der UNO hat die Schweiz nie davon abgehalten, der Weltorganisation ihre *Guten Dienste* anzubieten. Ihre Beiträge im Rahmen friedenserhaltender Operationen blicken auf eine lange Tradition zurück<sup>78</sup>. Nach der negativen Abstimmung über den UNO-Beitritt im Jahre 1986 intensivierte die Schweiz ihr Engagement im Bereich des "Peace-keeping" der UNO, um dadurch zumindest teilweise ihr Abseitsstehen zu kompensieren. Seit 1988 vervielfachten sich die finanziellen Mittel zur friedlichen Beilegung von Konflikten<sup>79</sup>. Schweizerische Einsätze zugunsten der UNO fanden in allen Erdteilen, in den unterschiedlichsten Formen (logistische, materielle, finanzielle, personelle Hilfe) und verschiedensten Aktionen (Wahlbeobachtung, Waffenstillstandsüberwachung, Polizei- und Kontrollaufgaben, etc.) statt<sup>80</sup>. Zu den bisher bedeutendsten Operationen zählten die Detachierung von Sanitätseinheiten zur medizinischen Betreuung des UNO-Personals in Namibia (1989) und in der Westsahara (1991) sowie die Entsendung von rund 100 Wahlbeobachtern zur Kontrolle der ersten allgemeinen und freien Wahlen in Südafrika (1994) unter UNO-Aegide. Daneben füllt die Schweiz eine

---

1969 I 1552.

<sup>76</sup> SUY, a.aO.(FN 3), S.155.

<sup>77</sup> Im Verzeichnis des Generalsekretariates der Ständigen Missionen bei den Vereinten Nationen (sog. "Blue Book") erscheint die Schweiz nach den Mitgliedstaaten und den Spezialorganisationen der UNO.

<sup>78</sup> Siehe dazu die Berichte des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen, BBI 1969 I 1149, S.1510 ff., BBI 1977 II 813, S.950, BBI 1982 I 497, S. 559. Ferner: LUZIUS WILDHABER, Die Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen, in: HbCHAP, S.588 ff. RAYMOND PROBST, Die Schweiz und die "guten Dienste", in: NHbCHAP, S.672 ff.

<sup>79</sup> Botschaft des Bundesrates betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Aktionen, BBI 1992 V 1441, S.1449.

<sup>80</sup> Die wichtigsten Einsatzgebiete schweizerischer Kontingente: Palästina (UNTSO), Libanon (UNIFIL), Namibia (UNTAG), Irak (UNSCOM), Westsahara (MINURSO), El Salvador (UNOSAL), Angola (UNAVEM), ex-Jugoslawien (UNFROPOR), Kambodscha (UNTAC), Somalia (UNOSOM), Südafrika (UNOMSA).

vom Generalsekretariat sehr geschätzte Nischenfunktion aus. Häufig greift die UNO auf ihre Unterstützung zurück, wenn es darum geht, innert kurzer Zeit Material oder qualifiziertes Personal für Operationen zu finden. So wurden der Weltorganisation auf Anfrage verschiedentlich Spezialisten in verschiedenen Bereichen zur Verfügung gestellt, z.B für die Chemiewaffen-Kontrolle im Irak, oder der UNO-Generalsekretär wurde durch logistische Hilfe bei seinen friedenserhaltenden Aktionen unterstützt. Bei dieser Art von Guten Diensten wird es auf absehbare Zeit auch bleiben, nachdem das Stimmvolk am 12. Juni 1994 einen von der Regierung empfohlenen qualitativen Sprung in Form eines schweizerischen Blauhelmkontingentes ablehnte.

Trotz ihres Beobachterstatuts konnte die Schweiz bis heute eine erstaunlich grosse Zahl von *Landsleuten* in führende Positionen des UNO-Systems entsenden<sup>81</sup>. So waren beispielsweise drei UNO-Hochkommissare für Flüchtlinge Schweizer<sup>82</sup>. Es bestehen indessen Anzeichen, dass die UNO in jüngster Zeit weniger gewillt zu sein scheint, der Schweiz leitende Aemter anzubieten.

Die Uebernahme von UNO-Mandaten reicht ebenfalls weit in die Vergangenheit zurück<sup>83</sup> und lässt sich bis in die Gegenwart verfolgen. Im Verhältnis zur Grösse unserer Landes kann man gar von einer überproportionalen Häufung von Schweizer Mandatsträgern sprechen. Als Gründe dafür können wohl vor allem folgende Elemente herangezogen werden: Zum einen genießt Schweiz an der UNO weiterhin den Ruf von Gründlichkeit und Gewissenhaftigkeit. Zweitens spielt die bekannte Neutralität unseres Landes eine wesentliche Rolle. Ein nicht zu unterschätzender Faktor bildet drittens aber auch das Fehlen von machtpolitischen oder kolonial bedingten Bindungen zu anderen Staaten. Die Gefahr von Interessenkollisionen ist somit minim, was hinwiederum dem UNO-Generalsekretär und den Mitgliedstaaten die Gewähr für Unabhängigkeit und Objektivität bietet.

### 9. Finanzielle Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der UNO

Als Beobachter ist die Schweiz selbstverständlich nicht dazu verpflichtet, jährliche *Mitgliederbeiträge* an das allgemeine UNO-Budget zu entrichten<sup>84</sup>. Dasselbe gilt für die Budgets der friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen, welche übrigens zusammengenommen den allgemeinen Haushalt

<sup>81</sup> KEUSCH, a.a.O.(FN 46), S. 344.

<sup>82</sup> August Lindt (1957-60), Felix Schnyder (1961-65), Jean-Pierre Hocké (1986-89).

<sup>83</sup> Eine Uebersicht findet sich in BBI 1969 I 1509f. Siehe auch: PROBST, a.a.O. (FN 63), S. 673f. Zu den jüngeren Beispielen zählen die Mandate von Botschafter Johannes Manz als UNO-Sonderbeauftragter im Range eines Untergeneralsekretär für die Ueberwachung des Referendums in der Westsahara (MINURSO), Botschafter Edouard Brunner in gleicher Funktion für den Friedensprozess im Nahen Osten und anschliessend für Georgien sowie Brigadier Peter Arbenz als Generalinspektor der UNO-Truppen im ehemaligen Jugoslawien (UNPROFOR). Im Menschenrechtsbereich sind insbesondere die Spezialberichterstatter Prof. Walter Kälin für Kuwait (irakische Besetzung), Prof. Joseph Voyame für Rumänien sowie alt Bundesrat René Felber für die besetzten Gebiete (Palästina) erwähnenswert.

<sup>84</sup> Das allgemeine Jahresbudget UNO-Budget für 1994/95 beträgt US\$ 1,3 Mia.

inzwischen um das Dreifache übertreffen. Regel 5.9 des Finanzreglements der Vereinten Nationen<sup>85</sup> bestimmt jedoch, dass sich Nichtmitglieder anteilmässig an den Kosten für diejenigen Organe und Konferenzen zu beteiligen haben, an denen sie teilnehmen. Um die Anwendung dieser Vorschrift zu vereinfachen, führte die UNO-Generalversammlung 1989 auf Empfehlung des Beitragsausschusses eine Pauschale ein. Mit dieser Summe, welche für jedes Nichtmitglied individuell festgesetzt ist, werden die Unkosten der UNO global abgegolten. Das von der Schweiz zu bezahlende Fixum entspricht 30% ihres hypothetischen Mitgliederbeitrags<sup>86</sup>. An das *gesamte UNO-System*, inklusive Sonderorganisationen und Entwicklungsorgane, leistet sie zudem substantielle freiwillige Beiträge<sup>87</sup>. Gemessen an der Einwohnerzahl figurierte die Eidgenossenschaft 1991 an der fünften Stelle der Geldgeber. Ihre Finanzkraft verschafft ihr Einsitz in der sogenannte "Genfer Gruppe" der wichtigsten Beitragszahler, welche sich mit Budgetfragen befasst.

Angesichts der erheblichen schweizerischen Finanzströme an die UNO ist es nicht verwunderlich, dass die Schweizer Behörden die budgetären Angelegenheiten aufmerksam verfolgen. Seit kurzem ist speziell zu diesem Zweck ein zusätzlicher Diplomat an der Beobachtermission eingesetzt, der sich vollamtlich mit Finanz- und Verwaltungsfragen befasst. Die Einflussmöglichkeiten der Schweizer Delegation sind indessen dadurch stark eingeschränkt, dass das Budget praktisch sämtlicher Organe innerhalb des UNO-Systems von der UNO-Generalversammlung verabschiedet wird<sup>88</sup>. In dem dafür zuständigen 5.Ausschuss (Verwaltung und Haushalt) verfügt die Schweiz wiederum nur über ein Beobachterstatut. Das in unserem Lande hochgehaltene Prinzip "Wer zahlt, befiehlt" können wir in der UNO somit nicht anwenden.

---

<sup>85</sup> ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3(1985)

<sup>86</sup> Die Pauschale wurde durch die Resolution A/RES/44/197 B vom 22.12.89 eingeführt (vgl. die zugrundeliegende Empfehlung des Beitragsausschusses im Dokument A/44/11, S.18). Die Pauschale soll alle fünf Jahre überprüft werden. Vor dieser Systemänderung wurde die Aufwandsentschädigung für jede schweizerische Beteiligung einzeln abgerechnet. Der schweizerische Verwaltungskostenanteil an die UNO betrug 1994 US\$ 3,5 Mio., was rund einem Drittel unseres potentiellen Mitgliederbeitrags entspricht. Der Schweizer Anteil an das Budget würde gegenwärtig 1,16% betragen. Er hat sich im Vergleich zu dem in der UNO-Botschaft genannten Wert von 1,05% leicht erhöht (vgl. BBl 1982 I 583). Für die Berechnung der Beitragsquote sind eine Reihe von Faktoren, wie das BSP und die Einwohnerzahl massgebend.

<sup>87</sup> Die Pflichtbeiträge und freiwilligen Leistungen an das UNO-System bezifferten sich 1988 auf SFr. 348,7 Mio., 1989 auf 408,7 Mio., 1990 auf 415,8 Mio., 1991 auf 456,3 Mio. und 1992 auf 665,3 Mio. Im letztgenannten Betrag ist allerdings die Beitrittsgebühr zu den Institutionen von Bretton Woods (Weltbank, IMF, IFC) inbegriffen. Demgegenüber wirken die rund US\$ 68 Mio. (inkl. Pflichtanteil für friedenserhaltende Aktionen), welche die Schweiz bei einem UNO-Beitritt an Mitgliederbeiträgen zu zahlen hätte, relativ bescheiden.

<sup>88</sup> Vgl. die entsprechenden Bemerkungen des Bundesrates in seinem UNO-Bericht von 1977 an das Parlament: BBl 1977 II 925.



## 10. Die Aufgaben und die Rechtsstellung der schweizerischen Beobachtermission in New York

### 10.1. Aufgaben

Solange das Wiener Uebereinkommen von 1975 über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen zu internationalen Organisationen mit universellem Charakter<sup>89</sup> nicht in Kraft tritt, wird es weiterhin an einer rechtsverbindlichen Definition der Funktionen eines Beobachters fehlen<sup>90</sup>. Diese Lücke macht sich in der Praxis jedoch nicht bemerkbar, denn schon heute entspricht der Aufgabebereich der Schweizer Mission in New York weitgehend der Definition dieser Konvention. Die Mission bildet im wesentlichen die offizielle Vertretung der Schweiz bei den Vereinten Nationen in New York<sup>91</sup> und dient als solche als Bindeglied zwischen der UNO und dem Bundesrat. Ihre vielfältigen Aufgaben wurden schon in den vorhergehenden Kapiteln beschrieben<sup>92</sup>, so dass sich eine Wiederholung hier erübrigt. Grundsätzlich arbeitet sie ähnlich wie eine Vertretung eines Mitgliedlandes von vergleichbarer Grösse. Die Informationsbeschaffung und Berichterstattung über die Arbeiten der Generalversammlung, des ECOSOC und nicht zuletzt des Sicherheitsrates bilden die Hauptaufgaben. In diesem Zusammenhang gilt es auch, die tägliche Dokumentenflut, welche die UNO produziert, zu bewältigen. Mangels Stimmrecht der Schweiz hat hingegen die Vorbereitung der UNO-Resolutionen, inklusive das Einholen von Instruktionen über das Stimmverhalten, eine viel geringere Bedeutung als bei einer Ständigen Vertretung. Immerhin werden Resolutionsentwürfe häufig an die zuständigen Dienststellen zur Information und zur Stellungnahme zugesandt.

Von der Grösse her ist die Beobachtermission etwa mit einer Vertretung eines mittleren europäischen Landes vergleichbar. Nebst einem Missionschef mit Botschafterrang an der Spitze verfügt sie über sechs diplomatische Mitarbeiter, welche, aufgeteilt nach Sachgebieten, die Aktivitäten der UNO, bzw. deren Organe und Kommissionen, verfolgen. Während der Hauptsitzung der UNO-Generalversammlung vom September bis Dezember wird die Mission ausserdem durch Mitarbeiter aus dem EDA verstärkt. Für die zahlreichen, unter dem Jahr stattfindenden Sitzungen erscheinen ferner häufig Spezialisten aus verschiedenen Departementen.

---

<sup>89</sup> Dokument A/CONF.67/16

<sup>90</sup> Der Artikel 7 betreffend die Ständige Beobachtermission lautet wie folgt:

*The functions of the permanent observer mission consist inter alia in:*

- (a) *ensuring the representation of the sending State and safeguarding its interests in relation to the Organization and maintaining liaison with it;*
- (b) *ascertaining activities in the Organization and reporting thereon to Government of the sending State;*
- (c) *promoting co-operation with the Organization and negotiating with it.*

<sup>91</sup> Die Schweiz verfügt daneben über Ständige Missionen bei den Internationalen Organisationen der UNO in Genf und Wien. Ferner ist bei der UNESCO in Paris eine Delegation akkreditiert. Schliesslich wirkt die Botschaft in Nairobi beim Umweltprogramm der UNO (UNEP), bzw. diejenige in Rom bei der FAO, als offizielle Vertretung.

<sup>92</sup> Siehe auch die entsprechenden Hinweise in den Berichten des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten

Die Tätigkeit der Beobachtermission hat sich in ihrem *Konzept* seit Anbeginn mit wenigen Ausnahmen kaum verändert. Deutlich zugenommen haben hingegen die Anforderungen, und zwar sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht. Zum einen haben sich die UNO-Aktivitäten erheblich diversifiziert. Zum anderen genügt blosses Zuschauen nicht mehr, um schweizerische Interessen zu wahren. Die Mission hat sich vielmehr intensiv mit den Tätigkeiten der UNO-Organen auseinanderzusetzen. Ohnehin wird der Arbeitsrhythmus weitgehend vom Tagungskalender der Vereinten Nationen diktiert. Hier macht sich neuerdings vor allem die hohe Sitzungskadenz des Sicherheitsrates bemerkbar, welcher täglich, mitunter auch an Wochenenden, zusammentritt. Auf den Sicherheitsrat sind letztlich auch die beiden konzeptionell neuen, *operationellen* Aufgabengebiete zurückzuführen: Nach der Einführung von Wirtschaftssanktionen gegenüber einzelnen Staaten und ihrem Nachvollzug durch die Schweiz musste die Mission als Schaltstelle zwischen ihren Behörden und dem Sanktionskomitee eingesetzt werden, um die praktische Abwicklung von Gesuchen um Ausnahmegewilligungen zu gewährleisten. Schliesslich wirkt sie für die friedenssichernden Aktivitäten der Schweiz zugunsten der UNO als Verbindungsorgan zum Generalsekretär, der die diversen Aktionen in die Tat umzusetzen hat und dabei nicht selten auf unsere Unterstützung zählt.

#### 10.2. Die Rechtsstellung der Mission und ihrer Angehörigen

Wie schon eingangs erwähnt, beruht unser Beobachterstatut bei den Vereinten Nationen auf blosser Praxis und kann sich nicht auf geschriebenes Recht abstützen. Dies hat unter anderem zur Folge, dass die Abkommen zwischen der UNO und den Vereinigten Staaten, welche die Vorrechte und Befreiungen der Ständigen Vertretungen in New York regeln<sup>93</sup>, nicht auf die Beobachtermission anwendbar sind. Der Rechtsberater der UNO kommt in einer Stellungnahme vom 14. Oktober 1982<sup>94</sup> immerhin zum Schluss, dass sich die Privilegien und Immunitäten einer Ständigen Beobachtermission indirekt aus Artikel 105 der Charta ableiten. Daraus folgt, dass die Vertretungen von Beobachterstaaten zumindest diejenigen Vorrechte geniessen müssen, welche für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind (funktionale Immunität). Die Vereinigten Staaten als Sitzstaat der UNO haben das Problem anders gelöst: Sie haben die Mission und ihre Angehörigen mittels eines juristischen Kunstgriffs dem schweizerischen Generalkonsulat in New York zugeordnet<sup>95</sup>. Die Räumlichkeiten und die Angehörigen der Mission geniessen somit lediglich den Schutz, welcher einer konsularischen Vertretung zusteht. Eine Ausnahme besteht immerhin für den Missionschef, welcher *pro forma* unter den Diplomaten der Schweizer Botschaft in Washington aufgeführt ist und daher diplomatisches Statut besitzt.

---

Nationen: BBI 1969 I 1449, S.1507, BBI 1977 II 813, S.926.

<sup>93</sup> siehe vorne S.2.

<sup>94</sup> UNJY 1982, S.205.

<sup>95</sup> Berichte des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen, BBI 1969 I 1508, BBI 1977 II 926.

Die Rechtsstellung der Beobachtermision wurde mit den amerikanischen Behörden nie verbindlich geregelt, obwohl die Schweiz verschiedentlich darauf drängte. Politische Probleme mit anderen (ehemaligen) Beobachtern wie Nordkorea oder der PLO mögen zur reservierten Haltung der USA beigetragen haben<sup>96</sup>. In den inzwischen fast 50 Jahren hat sich die Praxis zwar relativ zufriedenstellend eingespield, aber die mangelnde Rechtsgrundlage für die Beobachtermision schafft ein allgemeines Klima von Rechtsunsicherheit. Dass die Mission und ihre Angehörigen vom Wohlwollen des US-Staatsdepartementes abhängen, ist aus prinzipieller Warte nicht befriedigend. Oeffters mussten die schweizerischen Behörden bei den USA intervenieren, um die Beibehaltung des nirgends festgelegten *status quo* zu gewährleisten. Es scheint, dass die US-Administration bis heute weder bereit zu sein scheint, dieses Statut auf jetzigem Stand zu formalisieren, noch es auf diplomatisches Niveau anzuheben.

Der Unterschied zwischen der Rechtsstellung einer Ständigen Vertretung und der Schweizerischen Beobachtermision äussert sich in verschiedener Hinsicht. Abgesehen vom Missionschef, welcher volle diplomatische Rechtsstellung besitzt, verfügen die übrigen diplomatischen Angehörigen der Mission im Gegensatz zu ihren Kollegen der Ständigen Vertretungen nur über konsularische Vorrechte und Immunitäten. Dies hat rechtliche, administrative und praktische Konsequenzen. So beschränkt sich beispielsweise die juristische Immunität der Mitarbeiter auf die in der Wiener Konvention von 1963 über konsularische Beziehungen niedergelegten Vorrechte. Im wesentlichen handelt es sich bloss um die Immunität von der Strafbarkeit für Amtshandlungen. Im Unterschied zu den Vertretern der Mitgliedstaaten sind sie der übrigen Strafgerichtsbarkeit und der gesamten Zivilgerichtsbarkeit unterworfen. Die Familienmitglieder der Angehörigen der Beobachtermision besitzen überhaupt keinen völkerrechtlichen Rechtsschutz und sind gewöhnlichen Ausländern gleichgestellt. In fiskalischer Hinsicht sind die Mitarbeiter der Mission nicht von der Mehrwertsteuer befreit wie ihre Berufskollegen der Ständigen Vertretungen. Sie geniessen hingegen die in der Wiener Konvention von 1963 verankerte Befreiung von den direkten Steuern.

Diplomatische Privilegien und Immunitäten sind dazu da, das Funktionieren der Mission frei von ungerechtfertigter Behinderung zu gewährleisten. Die vorliegende kurze, nicht abschliessende Darstellung zeigt auf, dass die prekäre Rechtsstellung der Beobachtermision verschiedene Nachteile hat, welche die Arbeit mitunter erschwert. In grundsätzlicher Hinsicht lässt sich die Schlechterstellung gegenüber den UNO-Mitgliedern objektiv nicht rechtfertigen. Die praktische Anwendung des Statuts hat zudem verschiedentlich zu Unsicherheiten und Schwierigkeiten geführt.

---

<sup>96</sup> BBl 1969 I 1508.

## 11. Schlussbetrachtung

Die Einschätzung unserer heutigen Rolle als Beobachter bei den Vereinten Nationen ist selbstverständlich eine Frage des Standpunktes. Definiert man das Beobachterstatut als blosses Zuschauen und Stillesitzen, dann dürfen wir unsere tatsächlichen Entfaltungsmöglichkeiten als überdurchschnittlich bezeichnen. Interpretiert man die Aufgabe des UNO-Beobachters aber so, unterhalb der Schwelle der Mitgliedschaft alles Mögliche zur Interessenwahrung der Schweiz vorzunehmen, so sieht die Situation etwas anders aus.

Fest steht, dass sich das Beobachterstatut im Laufe der Zeit fortentwickelt hat. Zwar bleiben uns natürlich weiterhin die zentralen Prärogativen der Mitgliedschaft, wie das Vorschlags- und das Beschlussfassungsrecht verwehrt, doch hat sich die Schweiz davon abgesehen stark in die Arbeit der Generalversammlung integriert. Ein Beweis dafür ist beispielsweise, dass unser Rederecht, ausgenommen im Plenum der GV, als allgemein akzeptiert gilt und keinerlei Formvorschriften mehr untersteht. Die Mission hat es zudem in teilweise geduldiger Kleinarbeit geschafft, in wichtigen Entscheidungsgremien der GV und des ECOSOC, häufig sind es informelle Organe, Einsitz zu nehmen und sich Gehör zu verschaffen. Dank unserer Politik der Guten Dienste verfügen wir überdies über ein beträchtliches Ansehen beim UNO-Generalsekretariat. Unser Stellenwert als Beitragszahler an das UNO-System darf sich sehen lassen. Gerade wegen dieser aktiven Politik können es eigentlich die meisten UNO-Mitgliedstaaten nicht verstehen, weswegen wir den Vereinten Nationen nicht schon längst beigetreten sind.

Das gegenwärtige Ausmass der schweizerischen Mitwirkung bei den Vereinten Nationen darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass unsere Rechtsstellung als Beobachter bei den Vereinten Nationen im Grunde genommen alles andere als attraktiv ist. Was den anderen 184 Staaten an Rechten kraft ihrer Mitgliedschaft automatisch zusteht, müssen wir jedesmal aufs Neue erkämpfen. Die dafür aufgewendeten Energien könnten sinnvoller eingesetzt werden, wenn wir Mitglied wären. Aufgrund eigener Erfahrungen als Schweizer Vertreter an der UNO lässt sich zudem feststellen, dass wir langsam am Kulminationspunkt unserer Mitwirkungsmöglichkeiten als Beobachter angelangt sind. Nachdem nun sogar Kleinststaaten wie Mikronesien, Andorra oder San Marino der Organisation beigetreten sind, lässt sich unser fortgesetztes Abseitsstehen immer wie schwieriger erklären. Entsprechend beginnt auch die Bereitschaft der Mitglieder, unseren Anliegen entgegenzukommen, langsam, aber spürbar zu schwinden.

Kurzum, aus dem Blickwinkel der nationalen Interessenwahrung ist das Beobachterstatut nicht sinnvoll. Vereinfacht ausgedrückt befinden wir uns als Beobachter in einer Situation, wo wir zwar praktisch sämtliche *Verpflichtungen*, aber *nicht die Rechte* eines Mitglieds haben: Wir leisten erhebliche finanzielle Beiträge, ohne über deren Verwendung mitbestimmen zu können. Wir können für Wahlen Kandidaten vorschlagen, müssen aber häufig zusehen, wie Mitbewerber von Mitgliedstaaten gewählt werden. Wir sind verpflichtet, die an uns gerichteten Resolutionen des Sicherheitsrates zu befolgen, ohne über den institutionellen Schutz eines Mitgliedes zu verfügen. Wir können zwar mitreden, stellen uns aber dann ins

Abseits, wenn schlussendlich entschieden wird. Das *Gleichgewicht* von Rechten und Pflichten kann nur ein *Vollbeitritt* zur UNO herstellen. Der Verfasser schliesst deshalb in der Hoffnung, dass dieser Artikel in nicht allzu ferner Zukunft zu den rechtshistorischen Arbeiten zählen wird.



STAENDIGE BEOBACHTERMISSION  
DER SCHWEIZ BEI DEN VEREINTEN NATIONEN

New York, N.Y. 10017  
757 Third Avenue, 21<sup>st</sup> floor  
Tel.: (212) 421-1480  
Fax: (212) 751-2104

Ref.: 710.53 - SE

THA	LAR	NGA	RJO	GUY	RUH	WCE	NFC
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

*zirk.*

7. Juli 1994

NP	NF	HP	THA	NF	
Visa					
EDA	11.07.94	16			
Ref.	0. 714.6				
	0. 714.0				

Herrn Alfred Defago  
Generalsekretär des EDA

3003 Bern

"Die Stellung der Schweiz als Beobachter bei den Vereinten Nationen in New York"

Sehr geehrter Herr Generalsekretär,

Anbei finden Sie einen Artikel meines juristischen Mitarbeiters Herrn Seger über die Stellung der Schweiz als Beobachter bei den Vereinten Nationen. Herr Seger beabsichtigt, seinen Artikel in einer schweizerischen Fachzeitschrift publizieren zu lassen. Ich informiere Sie hiermit, dass ich Herrn Seger in Anwendung von Artikel 18 Absatz 2 des Vollzugsreglementes I zur BO 3 die Ermächtigung zur Veröffentlichung erteilt habe.

Ich versichere Sie, sehr geehrter Herr Generalsekretär, meiner vorzüglichen Hochachtung.

DER STAENDIGE BEOBACHTER  
DER SCHWEIZ BEI DEN VEREINTEN NATIONEN

Johannes J. Manz

Beilage: erwähnt

Kopien (mit Beilage):

- Rechtsberater EDA
- Direktion für Völkerrecht
- **Direktion für Internationale Organisationen**