# BJM

## Basler Juristische Mitteilungen

2/2023

Organ für Gesetzgebung und Rechtspflege der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Stämpfli Verlag

# Inhaltsverzeichnis

**Abhandlungen**

**39** Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat
*Anna Petrig*

**Rechtsprechung**

**70** Urteil des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 24. 8. 2022; SB.2021.108; Strafrecht

**78** Entscheid des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 8. 8. 2022; ZB.2022.6 und ZB.2022.7; Mietrecht

**90** Entscheid des Zivilgerichts Basel-Stadt vom 6. 9. 2022; MG.2021.83; Pensionsvertrag in einer Alterssiedlung

**103** **Aus der Juristischen Fakultät**

**107** **Veranstaltungen**

**Herausgeber:** Basler Juristenverein, Postfach 329, CH-4010 Basel, E-Mail: info@basler-juristenverein.ch

**Redaktion:** Prof. Dr. Daniela Thurnherr, LL.M, Prof. Dr. Roland Fankhauser, Dr. Eva Bachofner, Prof. em. Dr. Felix Hafner, Roland Hofmann, Dr. iur. Thomas Ramseier, Dr. iur. Daniel Schaffner.

Beitragsvorschläge und Fragen an die Redaktion sind zu richten an: daniela.thurnherr@unibas.ch

**Kontakt Verlag:** Martin Imhof, Stämpfli Verlag AG, Wölflistrasse 1, Postfach, CH-3001 Bern, Tel. 031 300 63 99, Fax 031 300 66 88, E-Mail: bjm@staempfli.com

**Abonnemente:** Die Zeitschrift erscheint jährlich in sechs Nummern. Abonnementspreise und Bezugsbedingungen entnehmen Sie bitte der folgenden Website: https://bjm.recht.ch/de/abonnemente-2023

Bestellungen und Fragen zu Abonnements sind zu richten an den Verlag: Tel. 031 300 63 25, Fax 031 300 66 88, E-Mail: zeitschriften@staempfli.com

**Onlineplattform:** Ein Archiv sämtlicher Beiträge, maschinelle Übersetzungen in vier Sprachen und weitere Funktionen sind auf bjm.recht.ch verfügbar.

Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Inhalte sind urheberrechtlich geschützt. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ausserhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – sämtliche technische und digitale Verfahren eingeschlossen – reproduziert werden.

**Gesamtherstellung:** Stämpfli Kommunikation, Bern, Printed in Switzerland
ISSN 0522-456X (Print), e-ISSN 2813-6667 (Online)

Stämpfli Verlag

# Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat

von Anna Petrig*

**Stichwörter:** Völkerrecht, UNO, Sicherheitsrat, Schweiz, Neutralität, Veto

**Zusammenfassung**

Am 9. Juni 2022 wählte die UNO-Generalversammlung die Schweiz als nicht ständiges Mitglied für zwei Jahre in den UNO-Sicherheitsrat. Während die Schweiz den Sprung in den Rat mit einem Glanzresultat schaffte, blieb ihre Kandidatur innerstaatlich aus neutralitätspolitischen Gründen bis zuletzt umstritten. Am 1. Januar 2023 nahm die Schweiz die Arbeit im Rat auf. Es wird sich weisen, ob und zu welchen Themen sie sich als nicht ständiges Mitglied im Rat einbringen kann, in dem die ständigen Mitglieder über mehr Ressourcen, Wissen und Netzwerke sowie vor allen Dingen über ein Vetorecht verfügen.

Traduction automatique : lisez l'article en français sur www.bjm.recht.ch.

## I. Einleitung

Im Juni 2022 feierte die Schweiz ihre 20-jährige Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen (United Nations Organization, UNO).[1] Ebenfalls im Juni 2022 – und somit just am runden Geburtstag – wurde sie als nicht ständiges Mitglied für zwei Jahre in den UNO-Sicherheitsrat gewählt.[2] Am 3. 1. 2023

* Anna Petrig, Dr. iur. LL. M. (Harvard), Professorin für Völkerrecht und Öffentliches Recht an der Universität Basel. Der Artikel berücksichtigt Entwicklungen bis zum 15. 1. 2023. Für die umfassenden und detaillierten Recherchen, die sorgfältige Überarbeitung des Artikels sowie den wertvollen Gedankenaustausch bedanke ich mich bei meiner Mitarbeiterin Frau Mareike Sinz, LL. M. (Freiburg), MLaw (Basel), Master Droit et études européenes (Strassburg).

1 Die Schweiz trat der UNO – nach der am 3. 3. 2002 erfolgreich durchgeführten Volksabstimmung – am 10. 9. 2002 als 190. Mitglied bei. Siehe zur Volksabstimmung: Bundeskanzlei, Vorlage Nr. 485 – Übersicht, Eidgenössische Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)», <www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20020303/det485.html>; siehe zum UNO-Beitritt: Website United Nations, <www.un.org/en/about-us/member-states>. Alle in diesem Artikel zitierten Websites wurden zuletzt am 27. 1. 2023 abgerufen.

2 Medienmitteilung des Bundesrats vom 9. 6. 2022, Wahl der Schweiz in den UNO-Sicherheitsrat, <www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89193.html>.

nahm die Schweiz die Arbeit im Rat für die Periode 2023/2024 im Rahmen einer kurzen Zeremonie auf.[3]

Seither berichtet die Presse beinahe täglich zur Schweizer Tätigkeit im UNO-Sicherheitsrat. Die Tonlage variiert; sie reicht von eher pessimistischen Meldungen, in denen die Handlungsunfähigkeit des Rats im Kontext des Kriegs Russlands in der Ukraine durchschimmert,[4] bis hin zu optimistischeren Schlagzeilen. So titelte der Tagesanzeiger sieben Tage nach Arbeitsaufnahme «Resolution zu Syrien: Erster Erfolg für die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat».[5] In der Tat hat der UNO-Sicherheitsrat einstimmig eine verbindliche Resolution[6] verabschiedet, welche die humanitären Organisationen der Vereinten Nationen ermächtigt, Konfliktlinien überschreitende Wege und bestimmte Grenzübergänge zur Leistung humanitärer Hilfe zu nutzen – obwohl Russland als Verbündeter des syrischen Regimes eigentlich gegenläufige Interessen verfolgt.

Der Umstand, dass die Schweiz nun für zwei Jahre als Mitglied des Sicherheitsrats wirken wird, wirft eine Reihe von Fragen auf. Wie kam es überhaupt dazu, dass die Schweiz temporär Mitglied in diesem UNO-Organ wurde? Über welche Kompetenzen verfügt der Sicherheitsrat und ist er angesichts der geopolitischen Grosswetterlage überhaupt handlungsfähig? Kann sich die Schweiz – als nicht ständiges Mitglied und überdies kleines Land – in diesem Gremium, in dem Grossmächten eine herausragende Stellung zukommt, überhaupt effektiv einbringen und, wenn ja, welchen Themen möchte sie besonderes Gewicht verleihen? Zu diesen und weiteren Fragen soll vorliegender Artikel Antworten geben.

Zunächst skizziert der Beitrag, wie die Schweiz vom «Sonderfall» zu einem aktiven Mitglied in der UNO wurde (II.), um anschliessend die Stellung des Sicherheitsrats innerhalb der UNO und seine – zum Teil weitgehenden – Kompetenzen kurz zu beschreiben (III.). Danach widmet er sich der Kandidatur, Kampagne und Wahl der Schweiz in den UNO-Sicherheitsrat (IV.). Sodann wird erörtert, ob und wie sich die Schweiz als nicht ständiges Mitglied im Sicherheitsrat einbringen kann (V.). Abschliessend wird der Frage nachgegangen, welche themati-

**3** Medienmitteilung des Bundesrats vom 3. 1. 2023, Die Schweiz nimmt Platz im UNO-Sicherheitsrat, <www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92424.html>.

**4** Swissinfo vom 12. 1. 2023, Cassis kritisiert vor UNO-Sicherheitsrat russischen Angriffskrieg, <www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in-kuerze/cassis-kritisiert-vor-uno-sicherheitsrat-russischen-angriffskrieg/48200302>.

**5** Tagesanzeiger vom 10. 1. 2023, Resolution zu Syrien: Erster Erfolg für die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat, <www.tagesanzeiger.ch/erster-erfolg-fuer-die-schweiz-im-uno-sicherheitsrat-399636324173>.

**6** Resolution des UNO-Sicherheitsrats vom 9. 1. 2023, UN Doc. S/RES/2672 (2023).

schen Schwerpunkte die Schweiz für ihre Arbeit im Sicherheitsrat aus welchen Gründen gewählt hat (VI.).

## II. Die Schweiz in der UNO

Wenn es darum geht, die Rolle der Schweiz in der Welt zu charakterisieren, wird nicht selten der – wenig analytische – Begriff des «Sonderfalls» herangezogen. Er beschreibt in seiner aussenpolitischen Dimension den Umstand, dass sich die Schweiz während langer Zeit kaum in internationale Institutionen integrierte und eine kritische Distanz zum Multilateralismus wahrte.[7]

Auch mit Blick auf die UNO kann die Schweiz wohl als «Sonderfall» gewertet werden. Zunächst trat die Schweiz der UNO als beinahe letzter Staat bei; sie wurde im Jahre 2002 als 190. Mitglied in die Organisation aufgenommen.[8] Danach stiessen nur noch Osttimor, Montenegro und Südsudan[9] dazu – drei Staaten, die erst *nach* der Jahrtausendwende überhaupt gegründet wurden.[10] Die Schweiz sticht weiter dadurch heraus, dass sie das bisher einzige Land ist, welches der UNO infolge eines direktdemokratischen Entscheids beitrat. Die Initiative für einen Beitritt zu den Vereinten Nationen wurde im Jahre 2002 von Volk und Ständen angenommen.[11] Dies war der zweite Anlauf – im Jahre 1986 war ein vom Bundesrat initiierter Beitritt noch an der Urne gescheitert.[12] Schliesslich ist augenfällig, dass die Schweiz trotz ihres langen Abseitsstehens doch mitten drin war – sie beheimatet nämlich seit 1946 in Genf den europäischen Hauptsitz der UNO.[13]

---

**7** Georg Kreis, Historisches Lexikon der Schweiz, Eintrag «Sonderfall», Version vom 20. 12. 2002, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/049556/2012-12-20/>.

**8** Siehe Fn. 1.

**9** Website Vereinte Nationen, Die Entwicklung der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, <https://unric.org/de/entwicklung-mitgliedschaft/>.

**10** Osttimor wurde im Jahr 2002, Montenegro im Jahr 2006, Südsudan im Jahr 2011 unabhängig. Siehe hierzu Adam Taylor, The 9 Newest Countries in the World, The Washington Post vom 16. 9. 2014, <www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/09/16/the-9-newest-countries-in-the-world/>.

**11** Siehe Bundeskanzlei, Vorlage Nr. 485 (Fn. 1).

**12** Bundeskanzlei, Vorlage Nr. 338 – Übersicht, Volksabstimmung vom 16. 3. 1986, Bundesbeschluss vom 14. 12. 1984 über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen, <www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19860316/det338.html>.

**13** Siehe Botschaft des Bundesrats vom 19. 11. 2014, Botschaft zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat, BBl *2014* 9229 9234; vgl. auch Abkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Organisation der Vereinten Nationen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Generalsekretär der Organisation der Vereinten Nationen vom 11.6./1.7.1946, SR 0.192.120.1.

Die Schweiz schloss sich der UNO zwar sehr spät an, jedoch trat sie dann als sehr aktives Mitglied in Erscheinung, sowohl hinter den Kulissen als auch an vorderster Front. Als Meilensteine hervorzuheben sind sicherlich die Initiierung des Menschenrechtsrats durch die Schweiz im Jahre 2006 und die Übernahme des Vorsitzes der UNO-Generalversammlung im Jahre 2010 durch Altbundesrat Joseph Deiss.[14] Mit der Wahl der Schweiz in den UNO-Sicherheitsrat im Juni vergangenen Jahres wurde ein weiterer Meilenstein gesetzt.[15] Bevor wir uns eingehend mit der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat beschäftigen, soll zunächst die Rolle der UNO und ihres mächtigsten Organs, des Sicherheitsrats, erörtert werden.

## III. Die UNO und der Sicherheitsrat

### 1. Die Stellung des Sicherheitsrats in der UNO

Die UNO wurde auf den Trümmern des 2. Weltkriegs und im Wissen um das Versagen des Völkerbunds, den 1. Weltkrieg zu verhindern, gegründet. Vor diesem Hintergrund erstaunt es kaum, dass ihr oberstes Ziel die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist. Dies geht bereits aus der Präambel der UNO-Charta, dem 1945 verabschiedeten Gründungsdokument der Organisation, hervor, die mit den Worten beginnt: «Wir, die Völker der Vereinten Nationen, fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geissel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschen gebracht hat». Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wird alsdann auch in der Zielbestimmung der Organisation an erster Stelle genannt.[16]

Die UNO ist weltweit das einzige Forum, das *allen* Staaten offensteht und in dem sich die Staaten zu *allen* relevanten Themen austauschen können.[17] Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass sie im globalen Rahmen die wichtigste multi-

**14** Website A Plus for Peace, <www.aplusforpeace.ch/de/zeitstrahl>.

**15** Roland Fischer, Einsitz im UNO-Sicherheitsrat als Chance, Blogeintrag vom Juni 2022, Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, <www.sga-aspe.ch/einsitz-im-uno-sicherheitsrat-als-chance/>.

**16** Art. 1 Ziff. 1 Charta der Vereinten Nationen vom 26.6.1945, SR 0.120 (UNO-Charta).

**17** Zum einen ist die UNO eine *universelle* internationale Organisation, d.h. sie verfolgt einen Zweck, der für alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft von Interesse ist und die anstrebt, die gesamte Staatengemeinschaft zu repräsentieren. Zum anderen ist sie *generell,* d.h. sie deckt ein breites Spektrum an Sachthemen ab und das Ziel der Organisation kann nur durch die Zusammenarbeit alle Mitglieder erreicht werden. Siehe hierzu Heribert F. Köck/Peter Fischer, Das Recht der Internationalen Organisationen, 3. Aufl., Wien 1997, 64.

laterale Plattform – auch für die Schweiz – ist.[18] Sie hat die einzigartige Legitimität und Fähigkeit, alle Staaten und weitere zentrale Akteure um einen Tisch zu versammeln – was im Englischen treffend mit «convening power» bezeichnet wird.[19] Die UNO selbst ist das Herzstück des weit umfassenderen UNO-*Systems,* das neben der UNO aus einer Vielzahl von Fonds (wie dem Kinderhilfswerk der UNO – UNICEF), Programmen (wie dem UNO-Umweltprogramm UNEP) oder Sonderorganisationen wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, die unter dem Kürzel UNESCO firmiert, besteht.[20]

Die UNO hat ihr Hauptquartier, das politische Zentrum der Organisation, in New York, während sich ihr europäischer Hauptsitz, der eine eher technisch-operative Ausrichtung hat, in Genf befindet.[21] Sie verfügt über sechs Hauptorgane: Das UNO-Generalsekretariat, die UNO-Generalversammlung, der Wirtschafts- und Sozialrat und der Internationale Gerichtshof sowie – hier von Interesse – der UNO-Sicherheitsrat.[22]

Dem Sicherheitsrat gehören von den insgesamt 193 UNO-Mitgliedern heute[23] bloss 15 Mitglieder an. Davon zählen fünf zu den sog. «ständigen» Mitgliedern (auch «Permanent 5» oder kurz «P5» genannt) und zehn zu den sog. «nicht ständigen», also gewählten, Mitgliedern (auch «Elected 10» oder kurz «E10» genannt). Die ständigen Mitglieder, zu denen Russland, das Vereinigte Königreich, Frankreich, die USA und China gehören, nehmen seit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 Einsitz in den Sicherheitsrat und haben in demselben aufgrund ihres Vetorechts eine herausragende Stellung.[24] Die übrigen zehn Mit-

**18** Bericht des Bundesrats vom 5.6.2015, Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023–2024, Bericht in Erfüllung des Postulats 13.3005 vom 15.1.2013 *(APK-N),* <www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/39665.pdf>, 10.

**19** Bericht des Bundesrats vom 4.12.2020, Demokratisierung der Vereinten Nationen, Bericht in Erfüllung des Postulates 18.4111 vom 27.11.2018 *(Jositsch),* <www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/64262.pdf>, 5.

**20** Ebd.

**21** Botschaft des Bundesrats, Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat (Fn. 13), 9234.

**22** Der UNO-Treuhandrat, das sechste Organ, ist nicht länger operativ. Siehe hierzu Rudolf Geiger, Art. 86, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus/Wessendorf (Hrsg.), The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume II, 3. Aufl., Oxford 2012, N 1.

**23** Bis zum Jahr 1963 waren es statt der nunmehr zehn nur sechs nicht ständige Mitglieder. Diese Zahl wurde durch die UNO-Generalversammlung durch eine Änderung der UNO-Charta erhöht. Siehe hierzu Resolution der UNO-Generalversammlung vom 17.12.1963, UN Doc. A/Res/1991 [XVIII].

**24** Rudolf Geiger, Art. 23, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus/Wessendorf (Hrsg.), The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume I, 3. Aufl., Oxford 2012, N 8–10.

glieder werden von der UNO-Generalversammlung für jeweils zwei Jahre gewählt, wie die Schweiz am 9.6.2022.[25]

Die UNO-Charta überträgt dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.[26] Er ist das weltweit wichtigste Organ im Bereich der Friedensförderung und der Konfliktprävention. Pro Jahr verabschiedet er zwischen 50 und 70 Resolutionen, die u.a. friedenserhaltende und politische UNO-Missionen einsetzen. Gestützt auf diese Resolutionen sind gegenwärtig rund 100000, aus fünf Kontinenten stammende Blauhelme und zivile Expertinnen und Experten im Einsatz.[27] Der Sicherheitsrat ist das Gremium mit der grössten Entscheidungsmacht in den Vereinten Nationen, da er als einziges Organ neben nicht verbindlichen auch *verbindliche* Resolutionen verabschieden kann, die von den Staaten respektiert und umgesetzt werden müssen.[28] Neben den Resolutionen bedient sich der Sicherheitsrat vornehmlich noch zweier weiterer Handlungsformen, nämlich der Präsidialerklärung und der Pressemitteilung.[29]

## 2. Die Kompetenzen des UNO-Sicherheitsrats

Eine internationale Organisation verfügt immer nur über jene Kompetenzen, welche ihr durch die Mitgliedstaaten übertragen werden.[30] In der UNO-Charta gibt es gleich mehrere Kapitel, welche Bestimmungen enthalten, die dem Sicherheitsrat Zuständigkeiten übertragen. Zwei davon, nämlich Kapitel 6 sowie Kapitel 7 der UNO-Charta, werden im Folgenden kurz beleuchtet.

Zunächst kommt dem Sicherheitsrat gemäss Kapitel 6 der UNO-Charta, das die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zum Gegenstand hat, die Kompetenz zu, «[d]ie Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden», aufzufordern, ihre

**25** UN News vom 9.6.2022, Five countries elected to serve on UN Security Council, <https://news.un.org/en/story/2022/06/1120052>.

**26** Art. 24 Abs. 1 UNO-Charta.

**27** Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) vom 13.12.2022, Fragen und Antworten: Die Schweiz und der UNO-Sicherheitsrat, <www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2022/05/kandidatur-schweiz-uno-sicherheitsrat.html>.

**28** Siehe Art. 25 UNO-Charta; Bundesrat, Demokratisierung der Vereinten Nationen (Fn 19), 6.

**29** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 17.

**30** Sog. «Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung». Siehe hierzu Tobias Winkler, Die Vereinten Nationen im Gefüge der internationalen Organisationen, Baden-Baden 2019, 36.

Differenzen durch friedliche Mittel beizulegen.[31] Zu den typischen Massnahmen gehören das Einsetzen unabhängiger Untersuchungskommissionen oder Vermittler bzw. Vermittlerinnen.[32] Diese Kapitel-6-Massnahmen besitzen bloss empfehlenden Charakter, d. h. sie sind *nicht verbindlich*[33] und können nur mit der Zustimmung des betroffenen Staates durchgeführt werden.[34]

Im starken Kontrast dazu stehen die Kapitel-7-Massnahmen, die ohne Zustimmung und somit auch gegen den Willen des betroffenen Staates beschlossen werden und überdies *verbindlich* sein können.[35] Der Sicherheitsrat kann immer dann unter Kapitel 7 tätig werden, wenn ein Staat den Frieden bedroht, den Frieden bricht oder eine Angriffshandlung getätigt hat. Stellt der Sicherheitsrat solches fest,[36] ist der Weg für den Beschluss von Kapitel-7-Massnahmen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wiederherstellen sollen und nicht militärischer oder militärischer Natur sein können, geebnet.[37]

Die nicht militärischen Massnahmen bestehen regelmässig in Wirtschafts- und Finanzsanktionen, die sich u. a. in Form von Waffen- oder Rohstoffembargos sowie Kontosperren manifestieren. Aber auch Flugverkehrsbeschränkungen, der Abbruch diplomatischer Beziehungen oder die Errichtung von Ad-hoc-Tribunalen fallen darunter.[38] Daneben kann der Sicherheitsrat auch militärische Massnahmen ergreifen. In diesen Resolutionen können alle oder einzelne UNO-Mitglieder und regionale Organisationen (wie die Nordatlantische Vertragsorganisation [NATO] oder die Europäische Union [EU]) ermächtigt werden, militärische Massnahmen gegen den rechtsbrechenden Staat zu treffen, deren Umfang die betreffende Resolution genau bestimmt.[39] So ermächtigte der Sicherheitsrat beispielsweise alle UNO-Mitglieder, auf die Invasion Kuwaits durch den Irak mit «allen notwendigen Mitteln» zu reagieren.[40] Der Militäreinsatz «Operation Desert

**31** Art. 33 UNO-Charta; Christian Tomuschat, Art. 33, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus/Wessendorf (Hrsg.), The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume I, 3. Aufl., Oxford 2012, N 1–2.
**32** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 12.
**33** Tomuschat, Kommentar UNO-Charta (Fn. 31), Art. 33 N 2.
**34** Andreas von Arnauld, Völkerrecht, 5. Aufl., Heidelberg 2022, N 447.
**35** Nico Krisch, Introduction to Chapter VII: The General Framework, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus/Wessendorf (Hrsg.), The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume II, 3. Aufl., Oxford 2012, N 12.
**36** Art. 39 UNO-Charta.
**37** Art. 41 und 42 UNO-Charta.
**38** Krisch, Kommentar UNO-Charta (Fn. 35), Art. 41 N 26.
**39** Krisch, Kommentar UNO-Charta (Fn. 35), Art. 42 N 20.
**40** Resolution des UNO-Sicherheitsrats vom 29. 11. 1990, UN Doc. S/RES/678 (1990).

Storm» der USA und des Vereinigten Königreichs zur Befreiung Kuwaits gründete auf eben dieser Resolution.[41] Resolutionen, die militärische Massnahmen autorisieren, sind weit seltener als solche, die nicht militärische Massnahmen wie Wirtschafts- und Finanzsanktionen anordnen.[42]

Wie bereits erwähnt, kann der Sicherheitsrat Kapitel-7-Massnahmen nur dann beschliessen, wenn «eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt».[43] Dabei wurde seit Inkrafttreten der UNO-Charta das Merkmal der «Bedrohung des Friedens» – also die niedrigste Schwelle, die das Tor zu den Kapitel-7-Massnahmen aufzustossen vermag – immer weiter ausgelegt, was den Zuständigkeitsbereich des Sicherheitsrats massgeblich vergrössert hat. Zum einen herrscht nach heutiger Auffassung «Frieden» nicht schon bei Abwesenheit militärischer Gewalt.[44] Der Frieden kann nicht nur durch militärische Aktionen, sondern z. B. auch durch Kriminalitätsphänomene in spezifischen Kontexten bedroht sein. Weiter muss die Situation nicht länger einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen; auch eine innerstaatliche Situation kann den Weltfrieden bedrohen.[45] Somit stellen heute nicht nur militärische Gewaltanwendung gegen einen anderen Staat eine Bedrohung des Friedens dar, sondern beispielsweise auch die Piraterie, welche die Situation in Somalia weiter verschärft,[46] der von Libyen organisierte Menschenschmuggel über das Mittelmeer,[47] die gegen US-amerikanische Ziele verübten Terroranschläge der Taliban und der al-Qaida,[48] der illegale Handel mit Wildereiprodukten[49] oder gar die Covid-Pandemie.[50] All diese Situationen taxierte der Sicherheitsrat im Kontext spezifischer Länder als Bedrohung des Friedens und erliess Kapitel-7-Massnahmen. Da sich die Bedrohungen gewandelt haben und der Friedensbegriff stark erweitert wurde, hat sich

**41** Frederic L. Kirgis, The Legal Background on the Use of Force to Induce Iraq to Comply with Security Council Resolutions, Blogeintrag vom 23. 11. 1997, American Society of International Law, Insights 2 (1990), <www.asil.org/insights/volume/2/issue/1/legal-background-use-force-induce-iraq-comply-security-council-resolutions>.

**42** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 23.

**43** Art. 39 UNO-Charta.

**44** Vgl. hierzu Christopher Peters, Praxis Internationaler Organisationen – Vertragswandel und völkerrechtlicher Ordnungsrahmen, Berlin/Heidelberg 2016, 290–294.

**45** Ebd.

**46** Siehe z. B. Resolution des UNO-Sicherheitsrats vom 2. 12. 2008, UN Doc. S/RES/1846 (2008).

**47** Siehe z. B. Resolution des UNO-Sicherheitsrats vom 9. 10. 2015, UN Doc. S/RES/2240 (2015).

**48** Siehe z. B. Resolution des UNO-Sicherheitsrats vom 28. 1. 2002, UN Doc. S/RES/1390 (2002).

**49** Siehe z. B. Resolution des UNO-Sicherheitsrats vom 28. 1. 2014, UN Doc. S/RES/2134 (2014) und Resolution des UNO-Sicherheitsrats vom 30. 1. 2014, UN Doc. S/RES/2136 (2014).

**50** Siehe z. B. Resolution des UNO-Sicherheitsrats vom 1. 7. 2020, UN Doc. S/RES/2532 (2020).

die Palette der Themen, für die sich der Sicherheitsrat als zuständig erachtet, über die Jahre sehr stark vergrössert.[51]

Fraglich ist, ob der Sicherheitsrat von dieser breiten Zuständigkeit angesichts der Spannungen unter Grossmächten in der Praxis auch Gebrauch machen kann oder er vielmehr ausgebremst wird oder gar handlungsunfähig ist. Als der Sicherheitsrat am Vorabend des Einmarsches Russlands in die Ukraine zu einer Krisensitzung zusammentrat und aufgrund des russischen Vetorechts schachmatt gesetzt wurde, konstatierte der kenianische Botschafter, dass der Multilateralismus auf dem Sterbebett liege.[52] Doch dies trifft in dieser Absolutheit wohl nicht zu. Unbestrittenermassen wird die Arbeit des Sicherheitsrats von der geopolitischen Grosswetterlage beeinflusst – heute wie auch in der Vergangenheit. Während des Kalten Kriegs standen sich vor allem die USA und die Sowjetunion konträr gegenüber und machten häufig von ihrem Vetorecht Gebrauch, wodurch der UNO-Sicherheitsrat faktisch «gelähmt» war.[53] In den 1990er-Jahren, nach Ende des Kalten Krieges, stabilisierte sich die Zusammenarbeit im Sicherheitsrat und es folgte eine Zeit, in der Multilateralismus und Völkerrecht Konjunktur hatten.[54] Seit gut einer Dekade hat sich das Klima im UNO-Sicherheitsrat allerdings aufgrund verschiedener politischer Ereignisse wieder verschlechtert. So nahmen die Spannungen zwischen dem Westen und Russland zu – beginnend mit dem im Jahre 2011 ausgebrochenen Syrien-Krieg, sich verschärfend durch die russische Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim im Jahr 2014 und ihren Höhepunkt erreichend mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine im Februar 2022. Auch das Verhältnis zwischen dem Westen und China ist nicht spannungsfrei. China verfolgt in der UNO seit einigen Jahren eine zunehmend selbstbewusste – von einigen zuweilen als «aggressiv» taxierte – Politik.[55] Die genannten Rivalitäten und Spannungen verunmöglichen bezüglich gewisser Kontexte – wie Syrien, Myanmar und derzeit vor allen Dingen der Ukraine – grosse Würfe des Sicherheitsrats.

**51** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 11.

**52** Peter Wittig, Der Multilateralismus auf dem Sterbebett?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 3. 2022, <www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ukraine-krieg-und-un-ende-des-multilateralismus-17905236.html>.

**53** Kristin Haugevik/Pirek Kuusik/Kristi Raik/Niels Nagelhus Schia, Small States, Different Approaches. Estonia and Norway on the UN Security Council, Tallinn 2021, <https://icds.ee/wp-content/uploads/2021/11/ICDS_EFPI_Report_Small_States_Different_Approaches_Haugevik_Kuusik_Raik_Schia_November_2021.pdf>, 2.

**54** Joost Pauwelyn/Ramses A. Wessel/Jan Wouters, When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking, The European Journal of International Law 25 (2014), 734–736.

**55** Wittig (Fn. 52).

Die Situation ist vertrackt und hat das Potential, sich weiter zu verschärfen.[56] Gleichzeitig kann aber nicht von einer generellen Blockierung des Sicherheitsrats die Rede sein. Sitzungen finden wie geplant statt und Beschlüsse werden gefasst, selbst zu Kontexten, in denen sich die Spannungen kristallisieren – so z. B. die eingangs erwähnte Resolution vom 9. 1. 2023 zu Syrien, bei der die Schweiz als Brückenbauerin fungierte.[57]

## IV. Kandidatur, Kampagne und Wahl der Schweiz

Der Prozess von der Lancierung der Idee zur Kandidatur bis zur Wahl der Schweiz in den Sicherheitsrat hat mehr als 15 Jahre beansprucht. Auch bezüglich der Kandidatur um einen Sitz im schlagkräftigsten UNO-Organ kann wohl gesagt werden, dass die Schweiz ihrem «Sonderfall»-Image einmal mehr gerecht wurde. Die grösste Hürde im Zuge dieser Kandidatur war nämlich innenpolitischer und nicht aussenpolitischer Natur. So konstatierte der ehemalige Basler Nationalrat Andreas Gross: «Sie [die Schweiz] bleibt aber wohl das einzige UNO-Mitglied, dessen Aufnahme in den Sicherheitsrat zu Hause umstrittener ist als in der UNO-Generalversammlung.»[58] In der Tat bestand lange – und in gewissen Kreisen besteht immer noch – eine gewisse Skepsis gegenüber einem aktiven multilateralen Engagement der Schweiz, die – gemäss den Worten der Vizepräsidentin der Gesellschaft Schweiz–UNO Angela Müller – «mitten in Europa liegt – und irgendwie doch immer ein wenig anders sein will, soll oder kann».[59] Im Folgenden wird daher nicht bloss die aussenpolitische, sondern zunächst auch die innenpolitische Dimension der Kandidatur, Kampagne und Wahl der Schweiz in den Sicherheitsrat in Augenschein genommen.

**56** Julia Crawford, How Switzerland could help restore some UN credibility, Swissinfo vom 28. 10. 2022, <www.swissinfo.ch/eng/politics/how-switzerland-could-help-restore-some-un-credibility-/47974486>; Fabien Merz, Chance auf der internationalen Bühne: Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2021, 37–38.

**57** Siehe Fn. 6 sowie Medienmitteilung des EDA vom 9. 1. 2023, UNO-Sicherheitsrat bestätigt die grenzüberschreitende humanitäre Hilfe nach Syrien, <www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92478.html>.

**58** Bruno Kaufmann, Serie Kandidatur der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat, Folge 4: 20 Jahre nach Beitritt: Schweiz führt wieder eine UNO-Debatte, Swissinfo vom 3. 3. 2022, <www.swissinfo.ch/ger/politik/20-jahre-nach-beitritt--schweiz-fuehrt-wieder-eine-uno-debatte/47375484>.

**59** Angela Müller, Too Small to Succeed? Die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat, Swissinfo vom 18. 9. 2020, <www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/too-small-to-succeed--die-schweizer-kandidatur-fuer-den-uno-sicherheitsrat/46042282>.

## 1. Innenpolitische Dimension

Der Wunsch, einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat einzunehmen, reifte schon lange vor der im Jahre 2011 durch den Bundesrat beschlossenen Kandidatur. Bereits in der Botschaft des Bundesrats zum UNO-Beitritt[60] wurde vage angedeutet, dass die Einsitznahme keine völlig fernliegende Möglichkeit darstelle.[61] Die Kandidatur der Schweiz gewann alsdann unter Micheline Calmy-Rey, Aussenministerin in den Jahren 2003 bis 2011, an Kontur. Erstmalig liess sie in der Botschafterkonferenz am 21. 8. 2006 vorsichtig anklingen, dass eine Kandidatur der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat denkbar sei.[62] Diese Äusserung brachte ihr zunächst viel Gegenwind ein – vor allem von ihrem Bundesratskollegen Christoph Blocher.[63] Doch sollte sich die Vision der Bundesrätin Calmy-Rey am Ende tatsächlich realisieren: Nach einem umfangreichen Reflexions- und Konsultationsprozess in den Jahren 2007 bis 2011 unter Leitung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), der auch Konsultationen der Aussenpolitischen Kommissionen (APKs)[64] beider Räte umfasste,[65] beschloss der Bundesrat

**60** Botschaft des Bundesrats vom 4. 12. 2000, Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO), BBl *2001* 1183.

**61** Z. B. stellte der Bundesrat in der Botschaft (Fn. 60) fest, dass der bis vor dem UNO-Beitritt gewährleistete Beobachterstatus die Schweiz insofern beschränke, als sie keinen Einsitz im UNO-Sicherheitsrat nehmen könne, BBl *2001* 1183 1197; ferner konstatierte der Bundesrat, der Bedarf an personellen Mitteln würde lediglich bei besonderen Aufgaben im Rahmen der UNO-Mitgliedschaft, «wie etwa eines Sitzes im UNO-Sicherheitsrat» kurzzeitig erhöht, BBl *2001* 1183 1221.

**62** Zitat der damaligen Aussenministerin Calmy-Rey: «Wer weiss, vielleicht sind wir eines Tages sogar selbstbewusst genug, um für einen Sitz im Sicherheitsrat zu kandidieren». Siehe Christoph Bernet, Als Calmy-Rey Blocher «vor Wut zum Schäumen» brachte, Tagblatt vom 4. 6. 2022, <www.tagblatt.ch/schweiz/uno-sicherheitsrat-als-calmy-rey-blocher-vor-wut-zum-schaeumen-brachte-ld.2298864>.

**63** Siehe zur Historie der Schweizer UNO-Sicherheitsratskandidatur Philippe Reichen, Wahl in den UNO-Sicherheitsrat: Grosse Weltbühne für die Schweiz – eine Geschichte in fünf Akten, Tagesanzeiger vom 9. 6. 2022, <www.tagesanzeiger.ch/ein-racletteabend-gab-der-schweizer-kandidatur-entscheidenden-schub-307983918898>.

**64** Zustimmung der APK des Ständerats (APK-S) am 2. 9. 2020 mit 10 zu 1 Stimmen; siehe Medienmitteilung der APK-S vom 3. 9. 2010, <www.parlament.ch/press-releases/Pages/2010/mm-apk-s-2010-09-03.aspx>; Zustimmung der APK des Nationalrats (APK-N) am 25. 10. 2010 mit 16 zu 6 Stimmen, Medienmitteilung der APK-N vom 26. 10. 2010, <www.parlament.ch/press-releases/Pages/2010/mm-apk-n-2010-10-26.aspx>.

**65** Bericht des Bundesrats vom 11. 9. 2020, Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes. Bericht in Erfüllung des Postulates 19.3967 vom 19. 8. 2019 *(APK-S)*, <www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193967/Bericht%20BR%20D.pdf>, 3.

am 12. 1. 2011 die Kandidatur der Schweiz für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat für das Jahr 2023/2024.[66]

Nach der offiziellen Ankündigung der Kandidatur durch den Bundesrat wurde diese innenpolitisch bis zuletzt immer wieder in Frage gestellt. Noch im März 2022 – also nur drei Monate vor dem Wahltag – scheiterte im National- sowie im Ständerat der letzte der insgesamt vier parlamentarischen Vorstösse der Schweizerischen Volkspartei (SVP), die darauf gerichtet waren, die Regierung zu einem Rückzug der Kandidatur zu bewegen.[67] Hätte das Parlament einen Rückzug der Kandidatur befürwortet, wäre der Bundesrat in ein grosses Dilemma geraten – er hätte entweder die Kandidatur trotz eines zwar nicht bindenden, aber trotzdem eindeutig entgegenlaufenden Parlamentswillens weiterverfolgen oder diese unter Inkaufnahme eines grossen Reputations- und Glaubwürdigkeitsschadens auf der internationalen Bühne zurückziehen können. Da das Parlament sich aber insgesamt vier Mal *für* die Kandidatur ausgesprochen hat, musste der Bundesrat gar nicht erst aus dieser Kalamität herausfinden. Im Gegenteil – gemäss den Worten der Botschafterin Pascale Baeriswyl, welche die Schweiz in New York vertritt – ist die Mitgliedschaft der Schweiz dank diesen Abstimmungen nun die demokratisch am besten legitimierte, was dem Bundesrat den Rücken stärkte.[68]

Die Skepsis gegenüber einer Einsitznahme der Schweiz im Sicherheitsrat gründet in erster Linie auf dem Argument, dass sie nicht mit der Schweizer Neutralität vereinbar sei.[69] Denn die Mitgliedschaft im mächtigsten UNO-Gremium fordere eine Auseinandersetzung mit weltpolitisch sicherheitsrelevanten Themen und

**66** Medienmitteilung des Bundesrats vom 12. 11. 2011, Schweiz meldet Kandidatur für Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat 2023/2024 an, <www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/news.html/content/eda/de/meta/news/2011/1/12/37154.html>.

**67** Motion 15.3559 vom 15. 6. 2015 *(Fraktion der Schweizerischen Volkspartei),* Uno-Sicherheitsrat. Geänderte Sicherheitslage; Motion 18.4123 vom 29. 11. 2018 *(Fraktion der Schweizerischen Volkspartei),* Verzicht auf eine Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat; Motion 21.4364 vom 1. 12. 2021 *(Fraktion der Schweizerischen Volkspartei),* Keine Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat; Motion 21.4376 vom 2. 12. 2021 *(Chiesa),* Keine Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat.

**68** Christoph Wehrli, Tag der Aussenpolitik: Unter Erwartungsdruck in den Sicherheitsrat, Blogeintrag vom Juni 2022, Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, <www.sga-aspe.ch/tag-der-aussenpolitik-unter-erwartungsdruck-in-den-sicherheitsrat/>.

**69** Z. B. Begründung der Motion 18.4123 vom 29.11. 2018 (Fn. 67): «[…] Die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mehrfach geäusserte und durch die APK unterstützte Absicht, eine Mitgliedschaft anzustreben, widerspricht dem jahrhundertealten Neutralitätsprinzip der Eidgenossenschaft diametral. […]»; siehe auch Paul Widmer, Die Schweiz gehört nicht in den Uno-Sicherheitsrat, Neue Zürcher Zeitung vom 1. 7. 2015, <www.nzz.ch/meinung/kommentare/die-schweiz-gehoert-nicht-in-den-uno-sicherheitsrat-ld.932205?reduced=true>.

könne im Extremfall die Entscheidung über eine militärische Intervention bedeuten, was einem neutralen Akteur wie der Schweiz nicht anstehe.[70] Bei der Frage, ob eine UNO-Sicherheitsratsmitgliedschaft mit der Neutralität vereinbar ist, muss zwischen zwei Aspekten unterschieden werden – dem völkerrechtlich verankerten Neutralitäts*recht* einerseits und der durch die Schweiz definierten Neutralitäts*politik* andererseits.

Neutralität im *rechtlichen* Sinne beschreibt einen durch das Völkerrecht definierten Status eines Staates, der an einem internationalen bewaffneten Konflikt nicht beteiligt ist. Aus diesem Status fliessen gewisse Rechte und Pflichten: Vereinfacht dargestellt kommt einem neutralen Staat ein Recht auf Unverletzlichkeit seines Staatsgebiets zu, während ihn eine Pflicht zur Nichtteilnahme am Konflikt trifft. Die Schweiz darf somit keine der Konfliktparteien militärisch unterstützen, indem sie beispielsweise Truppen bereitstellt, Kriegsmaterial liefert oder Überflugrechte gewährt. Weiter darf sie keine Militärbündnisse eingehen, die sie im Konfliktfall zur Parteinahme verpflichten würden.[71] Nach dem aktuellen Verständnis ist das Neutralitätsrecht allerdings weder auf militärische noch auf nicht militärische Massnahmen des Sicherheitsrats anwendbar.[72] Denn wenn der Sicherheitsrat bezüglich internationaler bewaffneter Konflikte Massnahmen ergreift, wird er auf Grundlage eines Mandates *aller* Mitgliedstaaten tätig – er ist quasi als «Weltpolizei im Auftrag der Staatengemeinschaft»[73] bzw. als «Hüter der Welt-

**70** Z.B. Begründung der Motion 21.4376 vom 2.12.2021 (Fn. 67): «[…] Kapitel VII der UNO-Charta sieht nichtmilitärische Sanktionen und militärische Interventionen vor, welche durch die 15 Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats getragen werden. Zum aktuellen Zeitpunkt bestehen 14 Sanktionsregimes des Sicherheitsrats. In den letzten sechs Jahren wurden drei neue Regimes beschlossen. Andere sind verlängert beziehungsweise geändert worden. Solche Befugnisse sind klar und deutlich nicht mit der Schweizer Neutralität vereinbar – genau so wenig, wie mit der Schweizer Unabhängigkeit. […]»; siehe auch Begründung der Motion 18.4123 vom 29.11.2018 (Fn 67): «Unter die ‹Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen› fallen sowohl Sanktionen als auch militärische Interventionen gegen Staaten. Wer im Sicherheitsrat sitzt, kann für sich keine neutrale Position mehr in Anspruch nehmen. […]».

**71** Siehe hinsichtlich Unvereinbarkeit der Neutralität mit der NATO: Bericht des Bundesrats vom 29.10.2022, Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulates 22.3385 vom 11.4.2022 *(APK-S)*, <www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2022/20223385/Bericht%20BR%20D.pdf>, 10.

**72** Paul Seger, The Law of Neutrality, in: Clapham/Gaeta/Haeck/Priddy (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict, Oxford 2014, 262.

**73** Laurent Goetschel, Security + Neutrality: Die Neutralität der Schweiz ist kein Hindernis für den UNO-Sicherheitsrat, Blogeintrag vom 28.4.2022, FORAUS, <www.foraus.ch/posts/security-neutrality-die-neutralitaet-der-schweiz-ist-kein-hindernis-fuer-den-uno-sicherheitsrat/>.

ordnung» unterwegs[74]. Er ist somit nicht Konfliktpartei.[75] Daher ist eine Einsitznahme der Schweiz im Sicherheitsrat aus neutralitäts*rechtlichen* Gründen unproblematisch.[76]

Weiter stellt sich die Frage, ob die Mitgliedschaft der Schweiz im Sicherheitsrat auch mit der Neutralitäts*politik,* welche den neutralitätsrechtlichen Kern umgibt, vereinbar ist. Der Bundesrat definiert diese als «die Gesamtheit der Massnahmen, die ein Staat über die Einhaltung des Neutralitätsrechts hinaus trifft, um die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit seines Status als Neutraler in der internationalen Gemeinschaft zu erhalten und zu fördern».[77] Die schweizerische Neutralitäts*politik* erfährt keine Regelung durch das Völkerrecht oder nationale Rechtsvorschriften. Die Regierung verfügt folglich über einen grossen Ermessens- und Gestaltungsspielraum, den sie – unter Berücksichtigung des aussenpolitischen Umfelds und sicherheitspolitischer Erwägungen[78] – auch nutzt.[79] Bezüglich der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat hat der Bundesrat wiederholt bekräftigt, dass diese mit der gegenwärtigen Neutralitätspolitik vereinbar sei. Die Schweiz würde Neutralität nicht als Selbstzweck, sondern als Instrument ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik verstehen. Es gelte, sie in den Dienst höherer Ziele zu stellen, namentlich der Förderung einer gerechten und friedlichen internationalen Ordnung – was exakt dem Mandat des Sicherheitsrats entspreche.[80] Insgesamt kam der Bundesrat somit zum Schluss, dass die Mitgliedschaft sowohl mit dem Neutralitätsrecht als auch mit der Neutralitätspolitik vereinbar sei.[81]

## 2. Aussenpolitische Dimension

Die Kandidatur, Kampagne und Wahl der Schweiz in den Sicherheitsrat weist neben einer innenpolitischen auch eine aussenpolitische Dimension auf, der wir uns nun zuwenden. In der Praxis bedarf eine Kandidatur für den Sicherheitsrat einer erheblichen Vorlaufzeit. Der betreffende Staat muss diese schon Jahre zuvor ankündigen und für seine Einsitznahme bei den anderen UNO-Mitgliedstaa-

**74** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 20.
**75** Ebd.
**76** So auch der Bundesrat, ebd.
**77** EDA, Die Neutralität der Schweiz, Bern 2022, <www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/neutralitaet-schweiz_DE.pdf>, 5.
**78** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 19.
**79** Anna Petrig, Flexible Neutralität. Eine neutralitätsrechtliche und -politische Verortung der Sanktionen der Schweiz gegen Russland, Blogeintrag vom 4. 3. 2022, Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/flexible-neutralitat/>.
**80** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 20.
**81** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 19–24.

ten werben. Eine Kandidatur ist daher mit viel Zeitaufwand verbunden und verschlingt beträchtliche finanzielle Ressourcen.[82]

Das Prozedere der Wahl der nicht ständigen Mitglieder in den Sicherheitsrat wird durch die UNO-Charta sowie die Geschäftsordnung der UNO-Generalversammlung (GV-Geschäftsordnung)[83] geregelt. Wählbar sind alle Mitglieder der Vereinten Nationen, ausser denjenigen, die unmittelbar aus dem UNO-Sicherheitsrat als nicht ständige Mitglieder ausgeschieden sind.[84] Bei der Wahl der Mitglieder ist deren Beitrag «zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zur Verwirklichung der sonstigen Ziele der Organisation sowie ferner eine angemessene geographische Verteilung der Sitze» besonders zu berücksichtigen.[85] Von diesen Kriterien wurde allerdings einzig die Vorgabe der «angemessene[n] geographische[n] Verteilung» konkretisiert; die UNO-Generalversammlung legte im Jahr 1963 per Resolution[86] nämlich einen Regionalgruppenproporz fest: Sie entschied, dass jeweils fünf der zehn nicht ständigen Mitglieder aus Afrika (insgesamt: 54 UNO-Mitglieder) und dem asiatisch-pazifischen Raum (insgesamt: 54 UNO-Mitglieder) stammen müssen; ein ungeschriebenes Gentleman's Agreement zwischen den Kontinenten sieht vor, dass Afrika grundsätzlich drei und Asien zwei Sitze innehat.[87] In der Praxis hat sich herausgebildet, dass afrikanische Staaten jeweils zwei Sitze bekommen, wenn die Wahl auf ein ungerades Jahr fällt sowie einen Sitz, wenn die Wahl in einem geraden Jahr stattfindet. Die asiatisch-pazifischen Staaten erhalten einen Sitz in «ungeraden» Jahren. Daneben existiert der sog. «Arab swing seat», der zwischen den afrikanischen und den asiatisch-pazifischen Staaten abwechselnd in «ungeraden» Jahren vergeben wird. Ein Mitglied des UNO-Sicherheitsrats muss aus der Gruppe osteuropäischer Staaten (sog. GEE, insgesamt: 23 Mitglieder), zwei müssen aus der Gruppe der lateinamerikanisch-karibischen Staaten (sog. GRULAC, insgesamt: 33 Mitglieder) sowie zwei Staaten aus der Gruppe der westeuropäischen und anderen westlichen Staaten (sog. WEOG, insgesamt: 28 Mitglieder) sein. Die WEOG, zu der die

**82** Security Council Report, The UN Security Council Handbook. A User's Guide to Practice and Procedure, New York 2019, <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-un-security-council-handbook-by-scr-1.pdf>, 77.

**83** UN Doc. A/520/Rev.17.

**84** Art. 23 Abs. 2 S. 3 UNO-Charta, Regel 144 GV-Geschäftsordnung.

**85** Art. 23 Abs. 1 S. 3 UNO-Charta, Regel 143 GV-Geschäftsordnung.

**86** Resolution der UNO-Generalversammlung vom 17.12.1963, UN Doc. A/Res/1991 (XVIII).

**87** Axel Dreher/Matthew Gould/Matthew D. Rablen/James R. Vreeland, The Determinants of Election to the United Nations Security Council, Public Choice 158 (2014), 54.

Schweiz gehört, bekommt zwei Sitze in geraden Jahren, die GEE einen Sitz in ungeraden Jahren und die GRULAC einen Sitz pro Jahr.[88]

Die Voraussetzung des «Beitrag[s] von Mitgliedern der Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit» hat keine Konkretisierung durch die UNO-Generalversammlung erfahren. Allerdings verstehen die UNO-Mitgliedstaaten hierunter u. a. finanzielle Mittel, militärische Mittel und Vermögenswerte sowie polizeiliches und ziviles Personal, das ein Staat der UNO beisteuert.[89] Unter dem «Beitrag […] zur Verwirklichung der sonstigen Ziele der Organisation»[90] sind finanzielle Zuschüsse zu UNO-Programmen und zur Entwicklungszusammenarbeit sowie weiteres politisches Engagement für bestimmte öffentliche Interessen und Güter zu verstehen.[91]

Insgesamt ist in den letzten Jahren allgemein und besonders innerhalb der WEOG-Gruppe ein gesteigertes Interesse an einem Sitz im Sicherheitsrat zu verzeichnen.[92] Eine erfolgreiche Wahl darf deshalb zunächst eines geschickt geführten Wahlkampfs. Einen solchen hat die Schweiz in der Schlussphase der Kandidatur mit dem Slogan «A plus for Peace»[93] – in Anspielung auf die Schweizer Flagge[94] – geführt. Zu einem Wahlkampf gehören u. a. öffentliche Veranstaltungen, wie Workshops, Vorträge oder die Organisation von Ausflügen in die Hauptstädte kandidierender Länder.[95] Präsenzveranstaltungen waren allerdings in der Schlussphase des Wahlkampfs der Schweiz aufgrund der Coronapandemie nur bedingt möglich. Die Schweiz war findig und organisierte u. a. einen hybriden Raclette-Abend. Taxis lieferten den UNO-Ländermissionen in New York im Vorfeld kerzenbetriebene Raclette-Öfen, Käse, Weisswein und Schokolade. Über eine Video-

**88** Security Council Report, The UN Security Council Handbook (Fn. 82), 77.
**89** Ebd., 76.
**90** Art. 23 Abs. 1 S. 3 UNO-Charta.
**91** Security Council Report, The UN Security Council Handbook (Fn. 82), 76.
**92** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 15.
**93** Website A Plus for Peace, <www.aplusforpeace.ch/>; EDA, Medienmitteilung vom 26. 6. 2020, 75 Jahre Vereinte Nationen – Die Schweiz schenkt der UNO in Genf ein Kunstwerk von Saype und stellt den Slogan für ihre Kandidatur für den Sicherheitsrat vor: «A PLUS FOR PEACE», <www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79616.html>.
**94** Isabell Pfaff, Schweiz im UN-Sicherheitsrat: Ein Plus für den Frieden?, Süddeutsche Zeitung vom 8. 1. 2023, <www.sueddeutsche.de/politik/schweiz-weltsicherheitsrat-un-ukraine-neutralitaet-1.5727910>.
**95** Security Council Report, Security Council Elections 2022, New York 2022, <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/unsc_elections_2022.pdf>, 10.

konferenz folgten abends alsdann Instruktionen, wie ein Raclette zubereitet und genossen wird, gefolgt von inhaltlichen Reden.[96]

Neben der Organisation und Durchführung öffentlicher Wahlkampfanlässe ist es aber auch notwendig, im Hintergrund um Unterstützung zu werben. Schon sehr früh versuchen die kandidierenden Staaten, andere UNO-Mitgliedstaaten zu Wahlversprechen oder sog. Stimmtauschgeschäften zu bewegen. So bieten kandidierende Länder oftmals für ein Wahlversprechen Gegenleistungen an; beispielsweise, dass im Sicherheitsrat während der Einsitznahme Aufmerksamkeit auf ein Thema gelenkt wird, das das Wahl-Land betrifft, oder dass das kandidierende Land bei einer anstehenden Wahl in ein anderes UNO-Gremium dem Wahl-Land im Gegenzug seine Stimme zusichert.[97]

Entscheidend für eine erfolgreiche Wahl ist auch, den richtigen Zeitpunkt für eine Kandidatur zu antizipieren – nämlich einen, bei dem die Konkurrenz durch andere Staaten möglichst klein ist. Dies ist der Grund, warum die Schweiz sich im Jahre 2011 für einen Sitz mehr als zehn Jahre später bewarb: die Zahl der weiteren Bewerber schien dort am geringsten.[98] In der Tat kandidierten für die zwei freiwerdenden Sitze auch bloss zwei Staaten – wenige Tage nach der Kandidatur der Schweiz kündigte Malta an, für dieselbe Periode ins Rennen zu steigen.[99] Das Bewerberfeld blieb danach unverändert,[100] was zu einer unüblichen Ausgangslage führte[101] – nämlich der konkurrenzlosen Wahl, die als «clean slate» bezeichnet wird.[102]

Im Juni 2022 fand schliesslich die Wahl statt. Die UNO-Generalversammlung wählt die nicht ständigen Mitglieder in geheimer Wahl,[103] wobei jedem UNO-Staat eine Stimme zusteht.[104] Für eine erfolgreiche Wahl ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Staaten notwendig.[105] Sofern alle

**96** Reichen (Fn. 63).
**97** Security Council Report (Fn. 95), 10. In Bezug auf die Schweiz siehe Reichen (Fn. 63).
**98** Reichen (Fn. 63).
**99** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 9.
**100** SRF und SDA, Serie Kandidatur der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat, Folge 8: Schweiz mit Glanzresultat in UNO-Sicherheitsrat gewählt, Swissinfo vom 9.6.2022, <www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/die-schweiz-wird-in-den-uno-sicherheitsrat-gewaehlt/47642622>.
**101** Merz, Chance auf der internationalen Bühne (Fn. 56), 32.
**102** Dreher/Gould/Rablen/Vreeland, (Fn. 87), 55.
**103** Regel 92 GV-Geschäftsordnung.
**104** Art. 18 Abs. 1 UNO-Charta, Regel 82 GV-Geschäftsordnung (ausser das UNO-Mitglied habe aufgrund nicht bezahlter Beiträge an die Vereinten Nationen kein Stimmrecht, Art. 19 UNO-Charta).
**105** Art. 18 Abs. 2 UNO-Charta, Regel 83 GV-Geschäftsordnung.

193 UNO-Mitgliedstaaten an der Abstimmung teilnehmen, sind somit mindestens 129 Stimmen nötig, um den Sitz zu erlangen.[106] Die Schweiz wurde mit einem Glanzresultat von 187 von 190 gültigen Stimmen gewählt.[107] Sie erzielte das beste Stimmenergebnis, das jemals seit dem UNO-Beitritt der Schweiz im Jahr 2002 in der Gruppe «Westeuropäische und andere Länder» verzeichnet wurde.[108] Dieses exzellente Ergebnis ist nicht nur der «clean slate» – also der konkurrenzlosen Wahl – geschuldet, sondern auch dem prägnanten UNO-Profil, das die Schweiz über die Jahre hinweg als UNO-Mitglied und UNO-Sitzstaat erarbeitet hat.[109]

## V. Einflussnahme der Schweiz im Sicherheitsrat

Die Schweiz nimmt nun also für die Dauer von zwei Jahren als nicht ständiges Mitglied Einsitz in den Sicherheitsrat. Aber kann sie sich als gewähltes – und überdies kleines Land[110] – in diesem Gremium effektiv einbringen und wenn ja, wie? Diese Frage stellt sich, weil sowohl faktische Gründe, die sich unter die Stichworte Ressourcen, Wissen und Netzwerke fassen lassen, als auch rechtliche Ursachen existieren, die dazu führen, dass die ständigen fünf Mitglieder (die P5) über mehr Macht und Einflussmöglichkeiten im Sicherheitsrat verfügen als die gewählten, nicht ständigen Mitglieder (die E10).

**106** Wenn im ersten Wahlgang kein Land die erforderliche Stimmenmehrheit für einen Sitz erhält, findet eine Stichwahl gem. Art. 93 GV-Geschäftsordnung zwischen den Kandidaten statt, die die meisten Stimmen erhalten haben. Hier wird so lange erneut gewählt, bis eine Zweidrittelmehrheit für ein Land zustande kommt. Im Falle zweier ergebnisloser Wahlgänge ist nach dem dritten Wahlgang die Wahl nicht mehr auf die beiden Kandidaten-Staaten begrenzt, sondern alle wählbaren Mitglieder einer regionalen Gruppe können nunmehr gewählt werden. Nach drei ergebnislosen unbeschränkten Wahlgängen kommen die beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen des dritten unbeschränkten Wahlgangs in die engere Wahl, die sich auf diese beiden Kandidaten beschränkt. Nach wiederum drei ergebnislosen «beschränkten» Wahlgängen folgen drei «unbeschränkte» Wahlgänge usw., bis ein Kandidat gewählt ist. Siehe hierzu Security Council Report, The UN Security Council Handbook (Fn. 82), 78–79.

**107** Zwei Staaten enthielten sich der Stimme: Medienmitteilung der UNO vom 9.6.2022, <https://news.un.org/en/story/2022/06/1120052>.

**108** Siehe Fn 2.

**109** Müller (Fn. 59).

**110** Der Begriff ist im UNO-Kontext nicht genau definiert; gemäss «Forum of Small States» (FOSS), einer informellen Ländergruppierung innerhalb der UNO, unterfallen dem Begriff Staaten mit einer Bevölkerung von bis zu zehn Millionen. Siehe hierzu Merz, Chance auf der internationalen Bühne (Fn. 56), 32, Fn. 6.

## 1. Faktische Hürden: Ressourcen, Wissen und Netzwerke

Bezüglich faktischer Gründe ist zunächst hervorzuheben, dass die Arbeit im Sicherheitsrat sehr ressourcenintensiv ist. In den letzten Jahren ist der Arbeitsaufwand enorm gestiegen; zwischen 1990 und 2014 haben sich die Arbeitsstunden alleine in Meetings und Konsultationen vervierfacht.[111] Im Jahre 2019 hielt der Rat rund 800 Sitzungen ab, was drei bis vier Sitzungen pro Arbeitstag entspricht. Die Mitglieder nehmen an sämtlichen Sitzungen teil, wobei jede einer entsprechenden inhaltlichen Vor- und Nachbereitung sowie Koordination mit der Hauptstadt und weiteren relevanten Akteuren bedarf.[112] Auch die steigende Bandbreite und Komplexität der behandelten Themen hat den Arbeitsaufwand anwachsen lassen.[113] Ausserdem bindet auch die Leitung von Unterorganen viele Ressourcen, was die Kapazitäten der E10 im Bereich der politischen Einflussnahme schmälert.[114] Die P5 verfügen in der Regel im Vergleich mit den E10 über mehr Ressourcen – namentlich gut ausgebaute UNO-Missionen in New York – und so über einen Vorteil.[115]

Die Mitarbeit im Sicherheitsrat erfordert enormes Fachwissen – sowohl bezüglich der behandelten Dossiers als auch des Funktionierens des Rats. Letzteres ist durch formale, aber auch zahlreiche informale Regeln festgelegt, die nicht einfach und schnell zu durchdringen sind und mit denen die P5 im Gegensatz zu den E10 vertraut sind.[116] Aber auch bezüglich der Dossiers besitzen die P5 über einen erheblichen Informations- und Wissensvorsprung,[117] gerade hinsichtlich jener Themen, die schon seit Jahren auf der Agenda des Sicherheitsrats traktandiert sind.[118] Gewählte Mitglieder verfügen demgegenüber nicht über ein solches «institutional

**111** Vahid N. Pay/Przemysław Postolski, Power and Diplomacy in the United Nations Security Council: The Influence of Elected Members, The International Spectator 57 (2022), 4.

**112** Bundesrat, Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat (Fn. 65), 6.

**113** Ebd.

**114** Pay/Postolski (Fn. 111), 4; ausführlich hierzu siehe Isobel Roele, Around Arendt's Table: Bureaucracy and the Non-Permanent Members of the UN Security Council, Leiden Journal of International Law 33 (2020), 117–137, insb. 129–131.

**115** Jeremy Farall/Marie-Eve Loiselle/Christopher Michaelsen/Jochen Prantl/Jeni Whalan, Elected Member Influence in the United Nations Security Council, Leiden Journal of International Law 33 (2020), 102; Adam Lupel/Lauri Mälksoo, A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council, New York 2019, 6.

**116** Sebastian von Einsiedel/David M. Malone, Security Council, in: Weiss/Daws (Hrsg.), The Oxford Handbook on the United Nations, 2. Aufl., Oxford 2018, 158; Jess Gifkins, Beyond the Veto. Roles in UN Security Council Decision-Making, Global Governance 27 (2021), 6.

**117** Lupel/Mälksoo (Fn. 115), 6.

**118** Haugevik/Kuusik/Raik/Schia (Fn. 53), 4.

memory»[119] und müssen sich neu einarbeiten, was gewöhnlich mehrere Monate in Anspruch nimmt.[120] Im Lichte der sowieso schon überbordenden Traktandenliste des Sicherheitsrats führt dies dazu, dass sich die E10 in demselben nicht immer wirkmächtig äussern und ihre Interessen sinnvoll einbringen können.[121]

Schliesslich ist ein tragfähiges Netzwerk nötig, um den eigenen Anliegen und Interessen zum Durchbruch zu verhelfen, da Kompromisse oft bereits *vor* den formalen Debatten geschmiedet werden. Aber selbst ein gutes Netzwerk der E10 versagt in der nicht seltenen Situation, in der sich die P5 schon vor den tatsächlichen Verhandlungen im UNO-Sicherheitsrat hinter verschlossenen Türen konzertieren.[122]

## 2. Rechtliche Hindernisse: Vetorecht der P5

Neben diesen faktischen Nachteilen ist es aber vorwiegend ein rechtlicher Grund – konkret das Vetorecht der ständigen fünf Mitglieder – welcher torpediert, dass sich die P5 und E10 auf Augenhöhe begegnen können.[123] Der Hintergrund für die Existenz des Vetorechts, und somit eine zentrale Ursache für die strukturelle Ungleichheit zwischen den ständigen und nicht ständigen Sicherheitsratsmitgliedern, erklärt sich aus der Historie der Vereinten Nationen. Nach dem Scheitern des Völkerbunds, das vor allem auf die fehlende Durchsetzungskraft der Organisation zurückzuführen war, wurde die UNO unter der Prämisse geschaffen, dass ihre *Funktionsfähigkeit* auf jeden Fall gewährleistet sein müsse, wenn sie eine Organisation sein sollte, die tatsächlich dauerhaft für Frieden sorgt. Funktionsfähig konnte die UNO allerdings nur sein, wenn die damaligen Grossmächte als Mitglieder gewonnen werden konnten und sicherzustellen war, dass diese die Entscheidungen der Organisation mittragen und zu deren Umsetzung beitragen.[124] Dies wiederum konnte erreicht werden, indem den Grossmächten eine privilegierte Position innerhalb der UNO zugestanden wurde – namentlich durch Gewährung eines Vetorechts im Sicherheitsrat bei inhaltlichen Fragen.[125] Bei der

**119** Pay/Postolski (Fn. 111), 4; Lupel/Mälksoo (Fn. 115), 6.
**120** Boutellis, Lessons from E10 Engagement in the Security Council, International Peace Institute, New York 2022, 5.
**121** Farall/Loiselle/Michaelsen/Prantl/Whalan (Fn. 115), 103.
**122** Gifkins (Fn. 116), 6.
**123** Pay/Postolski (Fn. 111), 5.
**124** Merz, Chance auf der internationalen Bühne (Fn. 56), 35.
**125** Daniel Trachsler, Die Schweiz in der UNO: Mittendrin statt nur dabei, Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik 2010, 138.

Gründung der UNO wurde das Durchsetzungsvermögen des Rats stärker gewichtet als die Gleichheit ihrer Mitgliedstaaten.[126]

Die Frage, ob das Vetorecht abgeschwächt oder gar abgeschafft werden sollte, wird in Lehre[127] und Praxis[128] schon seit der Gründung der Organisation diskutiert.[129] Obwohl das Gründungsdokument der UNO eine Zentralüberprüfung der Charta, inklusive des darin enthaltenen Vetorechts für das Jahr 1955 ansetzte,[130] blieb eine solche bis heute aus. Grundlegende Reformen in diesem Bereich sind auch in Zukunft nicht absehbar. Denn diese bedürfen einer Änderung der Abstimmungsregeln im Sicherheitsrat und somit einer Revision der UNO-Charta,[131] die nur möglich ist, wenn zwei Drittel aller 193 UNO-Mitgliedstaaten, einschliesslich der fünf ständigen Mitglieder zustimmen.[132]

Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich die Bestrebungen vieler Staaten – auch der Schweiz – auf eine Reform der *Arbeitsmethode* des Sicherheitsrats in seiner *jetzigen* Zusammensetzung.[133] Dabei liegt ein Fokus darauf, kleinere «Hürden» bei der Ausübung des Vetorechts einzubauen. So wurde im Jahre 2013 die sog. «Accountability, Coherence and Transparency Group (ACT)» gegründet, die mittlerweile 27 Staaten umfasst und deren Koordinatorin die Schweiz ist. Die ACT setzt sich für die Verbesserung der Arbeitsweise im Sicherheitsrat und gegen die ungehinderte Ausübung des Vetorechts ein.[134] Sie lancierte u. a. im Jahr 2015

**126** Merz, Chance auf der internationalen Bühne (Fn. 56), 35.

**127** Siehe hierzu z. B. Theresa Bosl, Das Friedenssicherungsrecht der UN – Defizite und Reformoptionen, Humanitäres Völkerrecht: Journal of International Law of Peace and Armed Conflict 2 (2019), 247–258; Villa Lättilä/Aleksi Ylönen, United Nations Security Council Reform Revisited: A Proposal, Diplomacy & Statecraft, 30 (2019), 164–186.

**128** Namentlich in der UNO: Medienmitteilung der UNO-Generalversammlung vom 20. 11. 2018, «Member States Call for Removing Veto Power, Expanding Security Council to Include New Permanent Seats, as General Assembly Debates Reform Plans for 15-Member Organ», UN Press Release GA/12091, <https://press.un.org/en/2018/ga12091.doc.htm>; Medienmitteilung der UNO-Generalversammlung vom 18. 11. 2022, «Concluding Debate on Security Council Reform, Speakers in General Assembly Urge More Representation for Developing Countries, Ending of Permanent Members' Veto Power», UN Press Release GA/12473, <https://press.un.org/en/2022/ga12473.doc.htm>.

**129** Trachsler (Fn. 125), 138.

**130** Art. 109 Abs. 3 UNO-Charta.

**131** U. a. Art. 27 UNO-Charta.

**132** Art. 108 UNO-Charta.

**133** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 15; Crawford (Fn. 56).

**134** EDA, The Accountability, Coherence and Transparency Group – Better Working Methods for today's UN Security Council, Factsheet vom Februar 2022, <www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/factsheet-act_EN.pdf>, 1.

einen (unverbindlichen) Verhaltenskodex, der vorsieht, dass das Vetorecht nicht ausgeübt wird, wenn eine Resolution im Raum steht, welche die Verhinderung von Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen zum Gegenstand hat.[135] Diesen Kodex unterstützten anfänglich 107 Staaten, darunter die ständigen Sicherheitsratsmitglieder Frankreich und das Vereinigte Königreich; inzwischen sind es 123 Staaten.[136]

Des Weiteren verabschiedete die UNO-Generalversammlung im April 2022 eine von Liechtenstein lancierte (unverbindliche) Resolution, die verlangt, dass in Fällen der Ausübung des Vetorechts im UNO-Sicherheitsrat automatisch innerhalb von zehn Tagen ein Treffen der UNO-Generalversammlung anberaumt wird und sich das Veto einlegende ständige Mitglied in der UNO-Generalversammlung erklären muss.[137] Vor allem sollen in diesen Sondersitzungen die Gründe für das Veto diskutiert werden. Die Resolution wurde letzten Endes von so vielen Staaten in der UNO-Generalversammlung unterstützt, darunter die USA, das Vereinigte Königreich und Frankreich (sog. «Permanent 3», kurz «P3») sowie sämtliche weitere EU-Staaten und die Schweiz, dass auf eine förmliche Abstimmung verzichtet wurde.

## 3. Kompensationsmöglichkeiten und -strategien der E10

Insgesamt führen somit faktische und rechtliche Gründe dazu, dass es E10-Mitglieder – wie die Schweiz – ungleich schwerer haben, sich im Sicherheitsrat effektiv einzubringen. Dessen ungeachtet verfügen sie über vielerlei Möglichkeiten, die Geschäfte im Sicherheitsrat zu beeinflussen und zu prägen.[138]

Zunächst ist ein gewisser Einfluss der E10 über die Abstimmungsregeln im Sicherheitsrat abgesichert. Denn für alle Beschlüsse – seien sie verfahrensrechtlicher oder inhaltlicher Natur – sind neun Stimmen notwendig.[139] Die ständigen Mitglieder vereinen aber, sofern sie geschlossen agieren, nur fünf Stimmen auf sich. Die P5 können ihre Vorhaben also nur mithilfe von E10-Stimmen erfolgreich rea-

**135** Annex zum Brief des Ständigen Vertreters von Liechtenstein bei den Vereinten Nationen an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 14. 12. 2015, UN Doc. A/70/621–S/2015/978.

**136** Global Centre for the Responsibility to Protect, List of Signatories to the ACT Code of Conduct, <www.globalr2p.org/resources/list-of-signatories-to-the-act-code-of-conduct/> (Stand: 8. 6. 2022).

**137** Resolution der UNO-Generalversammlung vom 26. 4. 2022, UN Doc. A/RES/76/262.

**138** Überblick bei Farall/Loiselle/Michaelsen/Prantl/Whalan (Fn. 115), 111–114.

**139** Art. 27 Abs. 2 und 3 UNO-Charta.

lisieren.[140] Teilweise setzen ständige Mitglieder den nicht ständigen Mitgliedern Anreize, um für eine bestimmte Resolution zu votieren, z. B. durch finanzielle Versprechen, wodurch eine gänzlich unbeeinflusste Entscheidung der nicht ständigen Mitglieder erschwert wird.[141] Eine Resolution geniesst überdies regelmässig nur dann eine grosse Legitimität und Autorität, wenn sie einstimmig oder zumindest von vielen Mitgliedern angenommen wurde. Die Legitimität und Autorität einer Entscheidung ist wiederum Voraussetzung dafür, dass die UNO-Staaten diese um- und durchsetzen.[142] Aus diesem Grund werden die P5 die Interessen von E10-Staaten bisweilen auch dann berücksichtigen, wenn deren Stimmen nicht notwendig wären, um eine Abstimmung zu gewinnen.[143] Theoretisch können die E10 sogar eine Resolution, die von sämtlichen P5-Mitgliedern unterstützt wird, selbst «blockieren» und damit von einem «kollektiven Vetorecht» Gebrauch machen. Dies ist bislang jedoch noch nie vorgekommen.[144] Darüber hinaus ist die Resolution nicht die einzige Handlungsform des Sicherheitsrats; er gibt auch Präsidialerklärungen ab und verabschiedet Pressemitteilungen, die beide im Konsens verabschiedet werden, was ohne eine gewisse Berücksichtigung der Interessen der E10 kaum gelingen wird.[145]

Ein nicht unerhebliches Mittel der Einflussnahme für nicht ständige Mitglieder bildet alsdann die Koalitionsbildung innerhalb und ausserhalb des Sicherheitsrats. Koalitionen sind wichtig, um einzelnen Positionen mehr Bedeutung zu verleihen, um ein Gegengewicht darzustellen und möglicherweise gegenteilige Positionen zu entkräften oder gar zu schwächen.[146] So waren Koalitionen zwischen nicht ständigen Mitgliedern beispielsweise zentral für Resolutionen zum Krieg

**140** Für Beispiele zu Beschlüssen aus jüngerer Vergangenheit, bei der nicht ständige Sicherheitsratsmitglieder eine entscheidende Rolle gespielt haben, siehe <www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2022/05/kandidatur-schweiz-uno-sicherheitsrat.html>.

**141** Siehe Farall/Loiselle/Michaelsen/Prantl/Whalan (Fn. 115), 103, u. a. mit Verweis auf eine Studie zur Konditionalität von günstigen Bedingungen für Darlehen des Internationalen Währungsfonds und Stimmverhalten im UNO-Sicherheitsrat: Axel Dreher/Jan-Egbert Sturm/James R. Vreeland, Politics and IMF Conditionality, Journal of Conflict Resolution 59 (2015), 120–148.

**142** Gifkins (Fn. 116), 10–11.

**143** Siehe hierzu Pay/Postolski (Fn. 111), 6; Farall/Loiselle/Michaelsen/Prantl/Whalan (Fn. 115), 111–112.

**144** von Einsiedel/Malone (Fn. 116), 159; Boutellis (Fn. 120), 1.

**145** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 17.

**146** Farall/Loiselle/Michaelsen/Prantl/Whalan (Fn. 115), 112; Haugevik/Kuusik/Raik/Schia (Fn. 53), 5; Pay/Postolski (Fn. 111), 6–8; Bundesrat, Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat (Fn. 65), 6.

in Syrien.[147] Angesichts der kurzen Amtszeit der E10 von zwei Jahren und der meist langandauernden, teils schwerfälligen Prozesse zur Verabschiedung einer Resolution ist es wichtig, die Koalitionen schon vor der Amtszeit im Blick zu haben und auch nach der Amtszeit die Übergabe sinnvoll zu gestalten, um begonnene Projekte durch andere weiterbetreiben zu lassen.[148] Die Zusammenarbeit zwischen den E10 ist in den letzten Jahren enger geworden. Im September 2018 gaben sie eine von Peru initiierte gemeinsame Erklärung[149] zur besseren Zusammenarbeit ab. Auf die Initiative von Schweden zurückgehend, finden heute sogar regelmässig Treffen zwischen den aktuellen nicht ständigen Mitgliedern sowie den fünf neu hinzukommenden Mitgliedern (sog. «Incoming 5», kurz «I5»; daher E10-I5-Dialoge)[150] statt. Überdies erreichte im Herbst 2018 den Präsidenten des UNO-Sicherheitsrats ein gemeinsamer Brief[151] aller E10 sowie I5, der der Notwendigkeit einer fairen und transparenten Verteilung von Vorsitzen der Unterorgane des Sicherheitsrats Nachdruck verlieh.[152]

Auch die Präsidentschaft im Rat bietet einen Steigbügel für nicht ständige Mitglieder, um ihre Themen und Interessen effektiv einzubringen. Jeden Monat übernimmt nämlich ein anderes Mitglied dieselbe.[153] Entsprechend können nicht ständige Mitglieder die Präsidentschaft ein- bis zweimal während ihrer Einsitznahme innehaben; die Schweiz wird diese erstmals im Mai 2023 und ein zweites Mal im Jahr 2024, voraussichtlich im Oktober, übernehmen. Der präsidierende Staat kann namentlich die Traktandenliste für die einzelnen Sitzungen und das monatliche Arbeitsprogramm entwerfen und die Sitzungen leiten – alles Momente, die eine beträchtliche Beeinflussung der Geschäfte erlauben, wes-

**147** So spielten zunächst Luxemburg, Jordanien und Australien, später dann Schweden, Japan, Kuwait, Belgien, Deutschland, Irland und Norwegen, bei der Verabschiedung der entsprechenden Resolutionen eine gewichtige Rolle: Boutellis (Fn. 120), 7–8.

**148** Merz, Chance auf der internationalen Bühne (Fn. 56), 41–42.

**149** Gemeinsame Erklärung vom September 2018, «Ten Elements for Enhanced E10 Coordination and Joint Action»; siehe hierzu Loraine Sievers/Sam Daws, With Adoption of Three Key Documents, Momentum Accelerates for Enhanced E10 Impact», Update Website of The Procedure of the UN Security Council, 4. Aufl., Oxford 2014 (10. Dezember 2018), Kapitel 3, Abschnitt 3, <www.scprocedure.org/chapter-3-section-3i>.

**150** Boutellis (Fn. 120), 1.

**151** Brief vom 13.11.2018 der Ständigen Vertreter Belgiens, Boliviens, der Elfenbeinküste, der Dominikanischen Republik, Äquatorialguineas, Äthiopiens, Deutschlands, Indonesiens, Kasachstans, Kuwaits, der Niederlande, Perus, Polens, Südafrikas und Schwedens bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des UNO-Sicherheitsrats, UN Doc. S/2018/1024.

**152** Sievers/Daws (Fn. 149).

**153** Art. 18 Vorläufige Geschäftsordnung des UNO-Sicherheitsrats, UN Doc. S/96/Rev.7.

halb nicht ständige Mitglieder viele Ressourcen in ihre Ratspräsidentschaft investieren.[154]

Weiter verleihen die sog. «penholdership», d. h. die Übernahme der Federführung bei der Ausarbeitung von Resolutionen den nicht ständigen Mitgliedern eine gewisse Macht, u. a. dadurch, dass sie eine erste Entwurfsfassung der Entscheidung schreiben, die betreffende Sitzung mit dem ersten Redebeitrag eröffnen und letztverantwortlich für diesbezügliche Pressemitteilungen sind.[155] Obgleich «penholder» in der Vergangenheit in der überwiegenden Anzahl der Fälle die P3 waren, wurde diese Rolle im letzten Jahrzehnt von immer mehr nicht ständigen Mitgliedern übernommen.[156]

Schliesslich gibt es neben der Verabschiedung von Dokumenten – d. h. Resolutionen, Präsidialerklärungen und Pressemitteilungen – weitere Möglichkeiten, Themen im UNO-Sicherheitsrat voranzubringen. Dazu zählt beispielsweise die Einberufung eines sog. «Arria-formula meeting», d. h. eines informalen Treffens der Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats, das nach dem venezolanischen Botschafter Diego Arria benannt ist. In einem solchen haben die UNO-Sicherheitsratsmitglieder Gelegenheit, sich in privaterem und informellerem Rahmen über bestimmte Themen, die nicht während einer ordentlichen Sitzung des UNO-Sicherheitsrats zur Sprache kommen (können), auszutauschen und zu vernetzen. Ein «Arria-formula meeting» wird stets durch ein UNO-Sicherheitsratsmitglied veranstaltet; dieses lädt verschiedene Personen wie ranghohe Regierungsvertreter und -vertreterinnen (auch von Staaten, die kein Mitglied des Sicherheitsrats sind), Experten und Expertinnen aus internationalen Organisationen oder nicht staatliche Akteure ein.[157] Weitere Handlungsspielräume eröffnet der Vorsitz in Nebenorganen des Sicherheitsrats, namentlich in den Sanktionsausschüssen, die gewöhnlich den nicht ständigen Mitgliedern zugewiesen werden.[158]

**154** Bundesrat, Die Kandidatur der Schweiz (Fn. 18), 18; Boutellis (Fn. 120), 10–11.

**155** Haugevik/Kuusik/Raik/Schia (Fn. 53), 5–6; allgemein zur Entwicklung des «penholder»-Systems siehe Security Council Report, The Penholder System, New York 2018, <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Penholders.pdf>.

**156** Boutellis (Fn. 120), 6–8.

**157** Boutellis (Fn. 120), 11; allgemein zu «Arria-formula meetings» siehe Loraine Sievers/Sam Daws, The Procedure of the UN Security Council, 4. Aufl., Oxford 2014, 74–92.

**158** Bundesrat, Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat (Fn. 65), 6; Gifkins (Fn. 116), 13.

Ganz allgemein sind die Chancen auf Einflussnahme dann grösser, wenn sich das entsprechende Mitglied minutiös auf die Einsitznahme im Sicherheitsrat vorbereitet.[159] Die Schweiz hatte hier insofern einen Vorteil, als dass ihre Wahl mangels Gegenkandidaturen als beinahe sicher galt,[160] womit sie ohne das Risiko eines Ressourcenverschleisses früh mit den Vorbereitungen beginnen konnte. Zu den Vorbereitungshandlungen gehört namentlich der Aufbau von Expertise sowohl hinsichtlich der im Rat behandelten Themen als auch bezüglich dessen Funktionierens, die Konsolidierung von Positionen zu den verschiedenen Dossiers, aber auch die Anpassung der verwaltungsinternen Organisationsstrukturen und Koordinationsmechanismen.[161]

## 4. Innerstaatliche Willensbildung

In Bezug auf letzteren Punkt hat sich die Frage nach der innerstaatlichen Zuständigkeit gestellt. Die Arbeit im Sicherheitsrat ist ganz grob der Aussenpolitik zuzuordnen, die sowohl in die Kompetenz der Bundesversammlung als auch in die Kompetenz des Bundesrats fällt – sie wird im «Verhältnis zu gesamter Hand»[162] ausgeübt.[163] Innerhalb dieses Gesamthandverhältnisses ist der Bundesrat primär für das operative (Tages-)Geschäft und den Vollzug zuständig, während die Bundesversammlung insbesondere bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mitwirkt.[164]

Auf den Sicherheitsrat übertragen bedeutet dies, dass für die allermeisten Fragen der Bundesrat zuständig ist. Politisch wichtige und brisante Fälle entscheidet der Bundesrat selbst, was nach Schätzungen ca. 4.5% der Geschäfte des Sicherheitsrats ausmachen wird. Alle weiteren Fragen, die ca. 95% der Geschäfte betreffen sollen, werden von den Departementen entschieden; nur bei Differenzen zwischen

**159** Boutellis (Fn. 120), 2.

**160** Siehe oben zu «clean slate» unter IV.2.

**161** Fabien Merz, Schweiz im UNO-Sicherheitsrat: Chancen und Probleme, Blogeintrag vom Mai 2022, Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, <www.sga-aspe.ch/schweiz-im-uno-sicherheitsrat-chancen-und-probleme/>.

**162** Botschaft des Bundesrats vom 20. 11. 1996, Botschaft über eine neue Bundesverfassung, BBl *1997* I 1 392.

**163** Zur Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik, welche in Art. 166 Abs. 1 BV und Art. 184 Abs. 1 BV im Grundsatz geregelt wird, siehe Anna Petrig/Mareike Sinz, Rechtsgutachten zum Thema «Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law» im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, November 2021, <www.parlament.ch/centers/documents/de/petrig-sinz_rechtsgutachtensoft-law-version-publikation.pdf>, 66–74.

**164** Ebd., 68–69.

denselben entscheidet der Bundesrat. Einzig wenn eine Resolution die Autorisierung einer militärischen Intervention oder eines neuen Sanktionsregimes zum Gegenstand haben soll, was nur in ca. 0.5% der Geschäfte der Fall sein dürfte, sind die Präsidenten und Präsidentinnen der APKs zu konsultieren. Sonst wird das Parlament lediglich informiert und zwar via die APKs der beiden Räte.[165]

Um die grosse Arbeitslast während der Einsitznahme zu bewältigen, wurden sowohl in Bern als auch in der Schweizer UNO-Mission in New York die Stellen temporär aufgestockt. Auf die Bildung eines neuen Gremiums – wie z. B. einer Task Force wie bei der Schweizer Präsidentschaft der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahre 2014 – wurde allerdings verzichtet.[166]

Diese internen Abläufe in Bern sowie die Kommunikation zwischen der Hauptstadt und New York konnten in den Monaten vor der Einsitznahme getestet werden. Denn den künftigen Mitgliedern des Sicherheitsrats kommt heute (anders als früher) vor ihrer Einsitznahme in denselben ein Sonderstatus zu, der die Vorbereitungen wesentlich erleichtert. Fünf Monate vor Beginn der Amtszeit, also ab August 2022, wurde die Schweiz in den Nachrichtenverkehr im Sicherheitsrat eingebunden.[167] Drei Monate vor Beginn der Amtszeit, also zwischen Oktober und Dezember 2022, durfte sie an allen, d. h. auch vertraulichen, Sicherheitsratssitzungen teilnehmen, hatte allerdings weder ein automatisches Rede- noch ein automatisches Stimmrecht.[168] In diesem Rahmen konnte sie die praktische Arbeitsweise im UNO-Sicherheitsrat kennenlernen und sich bestmöglich auf die Einsitznahme ab Januar 2023 vorbereiten.[169]

Abschliessend kann gesagt werden, dass die Schweiz bestens vorbereitet scheint. Ob sie sich allerdings effektiv einbringen kann, hängt auch von Faktoren ab, die sie schwer oder gar nicht beeinflussen und teilweise auch nicht voraussehen kann.

---

**165** EDA, Koordination der Beschlussfassung für den UNO-Sicherheitsrat, Factsheet vom August 2022, <www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/Factsheet-Beschlussfassung-UNSR_DE.pdf>, 2.

**166** EDA, Fragen und Antworten (Fn. 27).

**167** Vgl. Mitteilung des Präsidenten des UNO-Sicherheitsrats vom 27. 12. 2019, UN Doc. S/2019/993, 1.

**168** Vgl. Mitteilung des Präsidenten des UNO-Sicherheitsrats vom 30. 8. 2017, UN Doc. S/2017/507, 23.

**169** So Botschafter Thomas Gürber, Leiter der EDA-Abteilung «UNO» im Interview mit dem EDA am 13. 10. 2022, «Die Schweiz hatte immer Interesse an Stabilität, Sicherheit und Frieden», <www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2022/10/interview-thomas-guerber.html>.

Dazu zählen die aussenpolitische Grosswetterlage und neu eintretende oder sich in unerwartete Richtung entwickelnde Krisen und Kriege, aber auch die sich in einzelnen Dossiers oder Verhandlungen ergebenden Dynamiken sowie nicht zuletzt die Prioritäten anderer Mitglieder.[170]

## VI. Thematische Schwerpunktsetzung der Schweiz

Das Stichwort «Prioritäten» führt abschliessend zur Frage, welche thematischen Schwerpunkte die Schweiz während der zweijährigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat verfolgen wird und welche Überlegungen die Schwerpunktsetzung angeleitet hat. Im August 2022 hat der Bundesrat, nach Konsultation der APKs, vier thematische Prioritäten[171] für den Schweizer Einsitz im Sicherheitsrat verabschiedet. Es sind dies die nachhaltige Förderung des Friedens, der Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten, die Stärkung der Effizienz des Sicherheitsrats sowie die Klimasicherheit.[172]

Betrachtet man diese Themen, wird augenfällig, dass sich die Schweiz bei der Themenwahl wohl an erfolgreichen Strategien anderer nicht ständiger Sicherheitsratsmitglieder orientierte. Wie üblich fiel die Wahl auf Querschnittsthemen und nicht etwa auf spezifische geographische Kontexte.[173] Weiter erwies es sich in der Vergangenheit als zielführend, Themen zu wählen, die einen engen Bezug zum Länderprofil des jeweils gewählten Mitglieds aufweisen, d.h. Themen, für die im entsprechenden Staat ein grosser Erfahrungsschatz besteht und er über einen beachtlichen Leistungsausweis verfügt.[174] Alsdann setzten nicht ständige

**170** Merz, Schweiz im UNO-Sicherheitsrat (Fn. 161).

**171** Gleichzeitig machte der Bundesrat klar, dass diese vier Prioritäten andere Themen nicht ausklammerten. Vielmehr würden weitere wichtige Themen, die z.B. im Rahmen der Aussenpolitischen Strategie für die Jahre 2020–2023 (EDA vom 29.1.2020, Aussenpolitische Strategie 2020–2023, <www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2020–23_DE.pdf>) Erwähnung finden, ebenfalls bewirtschaftet. Insbesondere beabsichtigt die Schweiz, im UNO-Sicherheitsrat das Thema der Menschenrechte hochzuhalten und zu fördern; vgl. EDA, Prioritäten der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat 2023/24, Factsheet vom August 2022, <www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/Factsheet-Prioritaeten-CH-im-UNSR_DE.pdf>, 1.

**172** Medienmitteilung des Bundesrats vom 31.8.2022, UNO-Sicherheitsrat: Bundesrat verabschiedet Schweizer Prioritäten, <www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90167.html>.

**173** EDA, Prioritäten der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat (Fn. 171), 1.

**174** Merz, Chance auf der internationalen Bühne (Fn. 56), 45–46.

Sicherheitsmitglieder bei ihrer Schwerpunktwahl nicht selten auf Kontinuität, indem sie Themen wählten, in deren Bereich sie selbst innerhalb der UNO bereits aktiv waren oder die von anderen (scheidenden) nicht ständigen Mitgliedern im Sicherheitsrat bereits bespielt wurden. Sodann werden Themen bevorzugt, bei denen es Überschneidungen mit den Interessen anderer Mitglieder gibt und sich ein Arbeiten im Verbund abzeichnet.[175] Schliesslich setzten nicht ständige Mitglieder auch auf aufstrebende Themen.[176]

Bei Betrachtung der vier von der Schweiz gesetzten Prioritäten durch diese Linse, ergibt sich folgendes Bild: Das erste von der Schweiz gewählte Thema – den «Frieden nachhaltig fördern» – passt hervorragend zum langjährigen Engagement der Schweiz als Staat, der seine Guten Dienste anbietet, Schutzmachtmandate ausübt und Friedensgespräche und -konferenzen auf Schweizer Boden organisiert, wie u. a. im Kontext von Syrien.[177] Auch beim Thema «Zivilbevölkerung schützen» ist der Bezug zur Schweiz augenscheinlich. Als Sitzstaat des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz[178] und als Depositarin der Genfer Konventionen[179] kann sie auf eine langjährige humanitäre Tradition verweisen, die ihr eine grosse Glaubwürdigkeit in diesem Bereich verschafft. Der Schwerpunkt Klimasicherheit unterstreicht den Zusammenhang zwischen Klimawandel einerseits und dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit andererseits.[180] Er kann zum einen in der Kategorie der aufstrebenden Themen verortet werden und steht

**175** Merz, Chance auf der internationalen Bühne (Fn. 56), 48.

**176** EDA, Prioritäten der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat (Fn. 171), 2.

**177** Fabien Merz, Prioritäten der Schweizer UNO-Sicherheitsrats-Mitgliedschaft, Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik 2022, 87–89; siehe auch EDA vom 31. 8. 2022, Schweizer Schwerpunkte für den UNO-Sicherheitsrat, <www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2022/05/schweizer-schwerpunkte-uno-sicherheitsrat.html>.

**178** Vgl. Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zur Festlegung der rechtlichen Stellung des Komitees in der Schweiz vom 19. 3. 1993, SR 0.192.122.50.

**179** Vgl. Website der UNO z. B. zum Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde (1. Genfer Konvention) vom 12. 8. 1949, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028015847c>: «Depositary: Government of Switzerland».

**180** Der Klimawandel und die damit potentiell einhergehende Zerstörung von Lebensgrundlagen, Lebensmittelknappheit, Fluchtbewegungen bis hin zum Verschwinden von Inselstaaten bergen erhebliche Risiken für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit; vgl. EDA, Prioritäten der Schweiz für den UNO-Sicherheitsrat (Fn. 171). Trotz dieses Zusammenhangs zwischen Klimawandel und Sicherheit sträubten sich vornehmlich Russland, China und Brasilien dagegen, dem Thema allzu grossen Raum im Sicherheitsrat zu verschaffen; siehe Security Council Report, Security Council Elections 2022 (Fn. 95), 6.

gleichzeitig für Kontinuität, da die Schweiz hier das Engagement früherer gewählter Sicherheitsratsmitglieder – namentlich von Schweden, später Deutschland und alsdann Norwegen – weiterführt.[181] Auch beim vierten und letzten Ziel – die Effizienz des Sicherheitsrats stärken – scheint die Weiterführung und Intensivierung früherer Bemühungen der Schweiz, namentlich in ihrer Eigenschaft als Koordinatorin der ACT-Gruppe,[182] und somit die Kontinuität eine wichtige Rolle gespielt zu haben.

Die Schweiz wird sich natürlich auch mit den Prioritäten des Sicherheitsrats selbst auseinandersetzen. Dazu gehören u. a. Krisen und Kriege, die bereits seit längerem auf der Agenda des Sicherheitsrats stehen, wie die Situation in Mali und die Frage nach der UNO-Friedensmission MINUSMA, die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan, der Jemen-Konflikt, die UNO-Friedensmission MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo oder die Beziehungen zu Nordkorea.[183] Nicht zuletzt wird auch der russische Angriffskrieg weiterhin einen prominenten Platz in der Arbeit des Sicherheitsrats einnehmen,[184] auch wenn das russische Veto die «realpolitischen Grenzen des Gremiums» besonders schmerzhaft aufzeigt.[185]

Zu welchen Themen und wie effektiv sich die Schweiz in den kommenden zwei Jahren im UNO-Sicherheitsrat einzubringen vermag, wird sich erst noch weisen. Nach gut zwei Wochen im Amt ist es eindeutig zu früh, eine Bilanz zu ziehen. Allerdings konnte die Schweiz – wie eingangs erwähnt – im Bereich des Schutzes der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten – bereits am 9. 1. 2023 einen Erfolg verbuchen: Der Sicherheitsrat hat nämlich das Mandat zur grenzüberschreitenden humanitären Hilfe in Syrien einstimmig um ein halbes Jahr verlängert.[186] Die Resolution, die von der Schweiz als Co-Federführerin eingebracht wurde, scheint zunächst bloss ein Tropfen auf den heissen Stein zu sein und vermag den Konflikt in Syrien offensichtlich nicht zu befrieden. Doch die Resolution macht

**181** Merz, Chance auf der internationalen Bühne (Fn. 56), 42.
**182** Siehe zur ACT-Gruppe oben unter V.2.
**183** Zu den Aktivitäten des UNO-Sicherheitsrats in den genannten Kontexten siehe Website des Security Council Report, <www.securitycouncilreport.org/country-regional-issues>.
**184** Security Council Report, Security Council Elections 2022 (Fn. 95), 5.
**185** Markus Häfliger, Nationalrat bestätigt Kandidatur: Was im UNO-Sicherheitsrat auf die Schweiz zukommt, Tagesanzeiger vom 10. 3. 2022, <www.tagesanzeiger.ch/was-im-uno-sicherheitsrat-auf-die-schweiz-zukommt-850280876070>.
**186** Siehe Fn. 6.

es möglich, dass humanitäre Hilfe eine Region im Nordwesten Syriens erreicht, in der mehr als vier Millionen Menschen auf diese Unterstützung angewiesen sind.[187] Für jede Einzelne und jeden Einzelnen in diesem Gebiet vermag die Resolution einen grossen Unterschied zu machen. Dies darf bei der Bewertung der Arbeit des UNO-Sicherheitsrats und des Beitrags der Schweiz zu derselben nicht vergessen werden – auch wenn die derzeitigen Grosskrisen eigentlich nach grossen Lösungen verlangen würden.

**187** Medienmitteilung des EDA vom 9. 1. 2023, UNO-Sicherheitsrat bestätigt die grenzüberschreitende humanitäre Hilfe nach Syrien (Fn. 57).