CSS STUDIE

Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Die Rolle von Verteidigungsministerien und Armeehauptquartieren in einem länderspezifischen Vergleich

Zürich, September 2021

Fabien Merz
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

CSS
ETH Zürich

ETH zürich

Online verfügbar unter: css.ethz.ch/en/publications/other-reports.html

Autor: Fabien Merz
Projektmanagement: Oliver Thränert, Leiter Think Tank
Lektorat: Benno Zogg, Julian Kamasa
Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

DOI: 10.3929/ethz-b-000504170

Inhaltsverzeichnis

1.	**Hintergrund, Fragestellung und Methodologie**	**5**
2.	**Schweden**	**8**
2.1	Hintergrundinformationen und Länderprofil	8
2.2	Rolle und Aufgabe des Verteidigungsministeriums/Armeehauptquartiers	9
3.	**Deutschland**	**10**
3.1	Hintergrundinformationen und Länderprofil	10
3.2	Rolle und Aufgabe des Bundesministeriums der Verteidigung	11
4.	**Belgien**	**13**
4.1	Hintergrundinformationen und Länderprofil	13
4.2	Rolle und Aufgabe des Verteidigungsministeriums	14
5.	**Irland**	**14**
5.1	Hintergrundinformationen und Länderprofil	14
5.2	Rolle und Aufgabe des Verteidigungsministeriums	15
6.	**Norwegen**	**16**
6.1	Hintergrundinformationen und Länderprofil	16
6.2	Rolle und Aufgabe des Verteidigungsministeriums	17
7.	**Zusammenfassung der länderspezifischen Ansätze und länderübergreifende Erkenntnisse**	**18**
7.1	Zusammenfassung der länderspezifischen Ansätze	18
7.2	Länderübergreifende Erkenntnisse	20
8.	**Anhang**	**22**
8.1	Liste der geführten Interviews	22

1. Hintergrund, Fragestellung und Methodologie

Die Schweiz, seit 2002 vollwertiges UNO-Mitglied, kandidiert gegenwärtig zum ersten Mal für einen Sitz als nichtständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat (SR). Ihre Aussichten, an der UNO-Vollversammlung im Sommer 2022 die Wahl in den SR für die Periode von 2023 bis 2024 zu schaffen, stehen sehr gut. Der Bundesrat sieht in diesem Schritt eine konsequente Fortsetzung des bisherigen internationalen Engagements der Schweiz. Durch einen Sitz im SR verspricht sich die Landesregierung unter anderem, das internationale Umfeld verstärkt mitgestalten und den verfassungsmässigen Zielen der Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz sowie der Förderung einer gerechteren und friedlicheren internationalen Ordnung zuarbeiten zu können.[1]

Gemäss der UNO-Charta trägt der SR die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens sowie der internationalen Sicherheit und handelt in dieser Hinsicht im Namen aller Mitgliedstaaten. Grundsätzlich kann der SR jede Situation, die zu internationalen Spannungen führen kann, untersuchen, um festzustellen, ob diese den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährdet. Geografische Agendapunkte, also die verschiedenen Konfliktherde dieser Welt, beanspruchen gegenwärtig rund 80 Prozent der Aktivitäten des SR. Die so genannten thematischen Agendapunkte machen die restlichen 20 Prozent der Arbeiten aus.[2] In der Regel agiert der SR als Moderator oder als Berater und gibt Empfehlungen ab. Nach den Bestimmungen des Kapitels VII der UNO-Charta kann er aber auch Massnahmen mit Bindungswirkung für die Mitgliedsstaaten treffen. So kann der SR etwa mittels Resolutionen Sanktionen wie zum Beispiel Reiserestriktionen oder Waffenexportverbote erlassen, UNO-Friedensmissionen etablieren oder im Nachgang zu kriegerischen Auseinandersetzungen weitere Massnahmen ergreifen, darunter auch das Einrichten internationaler Sondertribunale.[3] Als *Ultima Ratio* kann der SR militärische Interventionen autorisieren. Dazu ist es seit Gründung der UNO 1945 allerdings erst dreimal gekommen: während des Koreakrieges von 1950 bis 1953, 1990 mit dem Ziel der Befreiung Kuwaits von irakischer Besatzung und 2011 in Libyen.

Der SR besteht aus insgesamt fünfzehn Mitgliedern und setzt sich aus permanenten und gewählten, nichtständigen Mitgliedern zusammen.[4] Die USA, Grossbritannien, Frankreich, Russland und China sind permanente Mitglieder (P5). Jedes Jahr wählt die UNO-Generalversammlung jeweils fünf der zehn nichtständigen Mitglieder (E10 für *elected ten*) mit Zweidrittelmehrheit für eine Zeitdauer von jeweils zwei Jahren. Dabei wird auf eine angemessene geografische Verteilung der Sitze geachtet.[5] Jedes Mitglied des SR hat eine Stimme. Die Ratspräsidentschaft wechselt monatlich in alphabetischer Reihenfolge zwischen den fünfzehn Mitgliedern des Rates.[6] Beschlüsse des SR über Verfahrensfragen bedürfen einer qualifizierten Mehrheit von neun Stimmen. Alle sonstigen Fragen erfordern ebenfalls neun Stimmen, allerdings ist zudem die Zustimmung oder eine Enthaltung der fünf ständigen Mitglieder erforderlich. Dies ist das Vetorecht der P5.

Dieses System widerspiegelt die internationalen Machtverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkrieges, als die UNO gegründet wurde. Es wurde eingerichtet, um die Interessen der Siegermächte zu wahren und um sicherzustellen, dass diese die Entscheide des SR mittragen. Gleichzeitig wird indes eine ausgeprägte Machtasymmetrie zwischen den P5 einerseits und allen anderen UNO-Mitgliedern andererseits perpetuiert. Innerhalb des SR betrifft dies besonders das Verhältnis zu den E10.[7] So können die P5 etwa mithilfe ihres Vetorechts alle Beschlüsse des SR (Verfahrensfragen ausgenommen) blockieren. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde das Vetorecht zwar weniger oft genutzt.[8] Oftmals reicht den P5 aber bereits eine Vetoandrohung oder allein das Wissen der anderen SR-Mitglieder um eine allfällige Vetoabsicht, um unliebsame Initiativen oder Beschlüsse entweder im Keim zu ersticken oder diese – möglicherweise entgegen der

1 Siehe CSS Analyse Nr. 262, Mai 2020, für mehr Details zur Schweizer Kandidatur für den SR.

2 Dazu gehört zum Beispiel die Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit», bei der es darum geht, Frauen besser in Friedensprozesse einzubinden.

3 Beispiele dafür sind etwa der 1993 geschaffene Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia,* ICTY) oder der 1994 eingesetzte Internationale Strafgerichtshof für Ruanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda,* ICTR).

4 Der Sicherheitsrat hat zudem 25 Nebenorgane. 14 davon sind Sanktionsausschüsse, der Rest besteht aus Expertengruppen, Ad-hoc-Ausschüssen und Arbeitsgruppen.

5 Die Mitglieder der UNO werden inoffiziell in fünf geografische Gruppen eingeteilt, denen Anteile der zehn nichtständigen Sitze zustehen: die Gruppe der afrikanischen Staaten *(Group of African States)* mit drei Sitzen; die Gruppe der asiatischen und pazifischen Staaten *(Group of Asia-Pacific States)* mit zwei; die Gruppe der osteuropäischen Staaten (*Group of Eastern European States,* EEG) mit einem Sitz; die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (*Group of Latin American and Caribbean States,* GRULAC) und die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (*Group of Western European and other States,* WEOG) mit je zwei Sitzen. Die Schweiz kandidiert, bisher einzig mit Malta, für einen der zwei für die WEOG-Regionalgruppe reservierten Sitze für die Periode von 2023 bis 2024.

6 Während ihrer zweijährigen Amtszeit haben gewählte SR-Mitglieder die Ratspräsidentschaft ein- bis zweimal inne. Die SR-Präsidentschaft ermöglicht es gewählten Mitglieder unter anderem auch, vermehrt eigene Akzente zu setzen.

7 Adam Lupel / Lauri Mälksoo, «A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council», *International Peace Institute,* 2019, S. 6.

8 Peter Wallensteen / Patrik Johansson, «The UN Security Council: Decisions and Actions», in: Sebastian von Einsiedel / David Malone / Bruno Stagno Ugarte (Hrsg.), *The UN Security Council in the 21st Century* (London: Lynne Rienner Publishers, 2016), S. 27.

ursprünglichen Absicht der gewählten SR-Mitglieder – an die Interessen der P5 anzunähern.[9]

Zudem ermöglichte der ständige Status ihrer Mitgliedschaft im SR den P5, sich über Jahrzehnte hinweg institutionelles Wissen zur teils komplexen verfahrenstechnischen Funktionsweise des SR anzueignen.[10] Da eine Wahl in den SR als gewähltes Mitglied oftmals nur in längeren, zum Teil Jahrzehnte langen Abständen möglich ist, müssen sich nichtständige Mitglieder häufig dieses institutionelle Wissen wieder von Grund auf neu aneignen. Vor diesem Hintergrund wird auch die nur zweijährige Zeitdauer einer nichtständigen Mitgliedschaft von BeobachterInnen oftmals als weiterer die E10 benachteiligender Faktor angesehen.[11] Sämtliche Reformbestrebungen, die unter anderem auch darauf abzielen, dieser Machtasymmetrie zwischen ständigen und nichtständigen SR-Mitgliedern entgegenzuwirken, sind bisher gescheitert. Darunter waren etwa Initiativen, welche eine eingeschränkte Nutzung des Vetos der P5, die Vergrösserung des SR oder die Verlängerung der Verweildauer nichtständiger Mitglieder anstrebten.[12]

Trotz dieser ausgeprägten Machtasymmetrie gibt es eine Vielzahl von Beispielen, die aufzeigen, dass auch gewählte Mitglieder – immer wieder auch kleinere Länder – signifikanten Einfluss auf die Arbeit des SR ausüben können.[13] In diesem Zusammenhang scheinen sich gewisse Strategien und Vorgehensweisen etabliert zu haben, auf die die gewählten Mitglieder zurückgreifen können, um ihren Einfluss im SR zu maximieren.[14] Dazu gehören etwa das Arbeiten im Verbund mit gleichgesinnten gewählten Mitgliedern oder das Fokussieren auf Bereiche, in denen sich das entsprechende gewählte Mitglied aufgrund seines Profils abhebt und somit einen Mehrwert für die Arbeiten des SR bieten kann. Verwiesen wird ferner immer wieder auch auf die grundlegende Bedeutung einer sorgfältigen Vorbereitung auf einen Sitz im SR.[15] Dazu gehört unter anderem, sich mit der teils komplexen Funktionsweise des SR vertraut zu machen, Expertise und Positionen zu den regelmässig im SR diskutierten thematischen und geografischen Dossiers zu konsolidieren, Schwerpunktthemen zu definieren und je nach politischer Kultur auch die Frage zu prüfen, inwiefern Akteure aus der Zivilgesellschaft oder der Wissenschaft gewinnbringend in eine SR-Mitgliedschaft eingebunden werden können. Diese und unzählige weitere Vorbereitungsarbeiten sind zurzeit auch in der Schweiz im Gange.

Dabei nehmen in der Regel nicht nur bei den Vorbereitungsarbeiten, sondern auch während des Einsitzes sowie bei der Nachbearbeitung die jeweiligen Aussenministerien (AM), im Falle der Schweiz das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die federführende Rolle ein. In einem gewissen Ausmass kommt bei einem Einsitz im SR aber auch anderen Ministerien eine wichtige Rolle zu. Aufgrund der sicherheitspolitischen Natur und der teils militärischen Aspekte der Arbeiten des SR, etwa im Bereich der UNO-Friedensmissionen,[16] betrifft dies allen voran die jeweiligen Verteidigungsministerien (VM), im Fall der Schweiz das Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).[17] In diesem Zusammenhang stellen sich auch im Rahmen der Schweizer Kandidatur für den SR Fragen zur Rolle und den Aufgaben des VBS. Zu beachten ist insbesondere, dass sich das VBS schon seit Längerem an verschiedensten UNO-Missionen beteiligt[18] und in gewissen für UNO-Missionen relevanten Nischen über langjährige Erfahrung verfügt, darunter etwa in den Bereichen der Rüstungskontrolle und Abrüstung, des humanitären Völkerrechts und Kriegsvölkerrechts, der humanitären Minenräumung, des DDR *(disarmament, demobilization and reintegration)* und des SSR *(security sector reform),* der Kleinwaffen- und Munitionsverwaltung sowie generell im Ausbildungsbereich. Hingegen bestehen gegenwärtig für die Verfolgung der Lageentwicklungen in den verschiede-

9 John Langmore / Jeremy Farrall, «Can Elected Members Make a Difference in the UN Security Council? Australia's Experience in 2013–2014», in: *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 22:1 (2016), S. 59–77; Colin Keating, «Power Dynamics Between Permanent and Elected Members», in: Sebastian von Einsiedel / David Malone / Bruno Stagno Ugarte (Hrsg.), *The UN Security Council in the 21st Century* (London: Lynne Rienner Publishers, 2016), S. 143.

10 Lupel/Mälksoo, *A Necessary Voice,* S. 7.

11 Keating, *Power Dynamics between Permanent and Elected Members,* S. 143.

12 Edward C. Luck, *«The Security Council at Seventy: Ever Changing or Never Changing»,* in: Sebastian von Einsiedel / David Malone / Bruno Stagno Ugarte (Hrsg.), The UN Security Council in the 21st Century (London: Lynne Rienner Publishers, 2016).

13 So haben etwa Luxemburg, Neuseeland, Jordanien und Schweden 2013 erreicht, den humanitären Zugang zu Hunderttausenden von Not leidenden Zivilpersonen in Syrien zu ermöglichen, in einem ansonsten notorisch festgefahrenen Dossier. Siehe zum Beispiel: Lupel/Mälksoo, *A Necessary Voice,* S. 7.

14 Erfahrungen nichtständiger Mitglieder wurden in einer Reihe von Berichten und Studien aufgearbeitet. Siehe zum Beispiel: Langmore/Farrall, *Can Elected Members Make a Difference?;* Johan Verbeke, «What Is It Like To Be a Non-Permanent Member of The UN Security Council?», in: Egmont Security Policy Brief 69 (2018).

15 Siehe unter anderem: Karel van Oosterom, *With an Orange Tie: A year on the Security Council* (New York: Barnes & Noble, 2020).

16 UNO-Friedenssicherungseinsätze setzen einen entsprechenden Entscheid des SR voraus. Diese Mandate müssen periodisch vom SR erneuert werden. Ende April 2021 waren nach Angaben der UNO-Abteilung für Friedenssicherungseinsätze (*Department of Peace Operations,* DPKO) knapp 80 000 Armeeangehörige, PolizistInnen sowie zivile Mitarbeitende aus über 120 Staaten im Rahmen von zwölf UNO-Friedensmissionen tätig. Siehe: United Nations, *«Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country and Personnel Type»,* 30.04.2021; United Nations, «Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations», 24.12.2018.

17 Zu beachten ist insbesondere, dass sich in Fragen der Verlängerung oder der Änderung von Mandaten für UNO-Friedensmissionen eine Kluft zwischen den jeweiligen SR-Mitgliedern einerseits und allen anderen Staaten andererseits auftut. Diese Fragen werden im SR verhandelt, sodass selbst denjenigen nichtständigen SR-Mitgliedern, die sich nicht oder kaum mit eigenen Kräften an UNO-Friedensmissionen beteiligen, eine grössere Rolle zukommt als solchen nicht im SR einsitzenden UNO-Mitgliedern, die grosse Kontingente für UNO-Missionen bereitstellen.

18 Die Schweiz beteiligt sich gegenwärtig mit knapp 40 Personen an sechs UNO-Friedenssicherungseinsätzen und trägt zudem gut ein Prozent des Gesamtbudgets der UNO-Friedensmissionen. Siehe: United Nations, *«Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country and Personnel Type»,* 30.04.2021; United Nations, «Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations», 24.12.2018.

nen Missionsgebieten und die Beurteilung der Mandate eher geringe Kapazitäten.

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel dieser Studie, in anderen Staaten gemachte Erfahrungen und *Best Practices* bezüglich der Rolle und der Aufgaben von Verteidigungsministerien und Armeehauptquartieren (HQ) im Rahmen einer SR-Mitgliedschaft zu beleuchten. Dabei sollen folgende Fragen spezifisch behandelt werden:

1. Mit welchem Ambitionsniveau haben die jeweiligen VM/HQ die Einsitznahme im SR unterstützt und begleitet?
2. Welche Rolle, Aufgabe und daraus resultierender Arbeitsaufwand ergab sich aus der Mitgliedschaft im SR für die VM/HQ?
3. Welche spezifischen Herausforderungen hat das SR-Mandat für die VM/HQ impliziert?
4. Inwiefern wurden die VM/HQ beim Setzen von Schwerpunktthemen miteinbezogen?
5. Welche Expertise wurde von den VM/HQ erwartet?
6. Was waren die Anforderungen an die VM/HQ bezüglich der periodisch anfallenden Mandatserneuerungen der UNO-Friedensmissionen?
7. Welche Vorteile und *Trade-offs* haben sich für die Aussen- und Sicherheitspolitik nach Ablauf des SR-Mandates ergeben?[19]

Um diese Fragen zu beantworten, wurden halbstrukturierte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der VM beziehungsweise HQ von Schweden, Deutschland, Belgien, Irland und Norwegen geführt. Diese Länder gehören einerseits allesamt der informellen UNO-Länderfraktion «Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten», WEOG, an, zu der auch die Schweiz gehört. Andererseits handelt es sich dabei auch um so genannte «gleichgesinnte Länder», welche alle in den letzten Jahren nichtständige Mitglieder des SR waren oder es gegenwärtig noch sind: Schweden von 2017 bis 2018, Deutschland und Belgien von 2019 bis 2020, Irland und Norwegen von 2021 bis 2022. Dabei wird sich diese Studie auf diese jeweiligen SR-Einsitze beschränken.

Es gilt zu beachten, dass die im Rahmen dieser Studie wiedergegebenen Erkenntnisse, abhängig von den in den VM vorhandenen Erfahrungswerten und der Ergiebigkeit der jeweiligen Interviews, von Fall zu Fall in ihrer Granularität und in ihrer inhaltlichen Breite variieren können. Als weitere Herausforderung stellten sich die unterschiedlich ausgestalteten Organisationsstrukturen und Funktionsweisen der verschieden VM und die damit verbundene unterschiedliche Handhabe der mit einem Einsitz im SR anfallenden Aufgaben heraus. In erster Linie betrifft dies die unterschiedliche Abgrenzung zwischen dem HQ und den politischen Abteilungen innerhalb der VM und die daraus resultierende variierende Aufgabenteilung. Im Falle Schwedens stellte sich diese Trennung zwischen HQ und den politischen Abteilungen des VM aufgrund der Organisationsstruktur und der daraus folgenden Arbeitsteilung als besonders dezidiert heraus. Um sich in diesem Fall eine ganzheitliche Übersicht über die SR-relevanten Arbeiten zu verschaffen, wurden Interviews mit VertreterInnen des HQ sowie der politischen Abteilungen des VM geführt.[20] Aufgrund von Unterschieden in der Organisationsstruktur wurde im Falle Deutschlands, Belgiens, Irlands und Norwegens diese Aufteilung zwischen verschiedenen Abteilungen innerhalb der VM weniger dezidiert beachtet. Hier wurden Gespräche mit Vertreterinnen oder Vertretern der für die SR-Mitgliedschaft verantwortlichen Hauptakteure im VM geführt; im Fall Deutschlands mit einem Vertreter des Referats Vereinte Nationen der politischen Abteilung des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), im Falle Belgiens mit einem Vertreter der für die UNO und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verantwortlichen Abteilung innerhalb des HQ, im Falle Irlands mit einem Vertreter der innerhalb des HQ für die UNO zuständigen Abteilung und im Falle Norwegens mit einem Vertreter der Abteilung für Sicherheitspolitik und Operationen des VM. Die einzelnen Fallstudien sind in einer nach der letzten SR-Mitgliedschaft des entsprechenden Landes chronologisch umgekehrten Reihenfolge angeordnet.

19 Zum Zweck der Leseführung wird jeweils vermerkt, wo in den individuellen Länderstudien die einzelnen Fragen beantwortet werden. Dabei steht (F1) für die erste Frage, (F2) für die zweite Frage etc.

20 Siehe Fussnote 30 auf der Seite 9 für mehr Details.

2. Schweden

2.1 Hintergrundinformationen und Länderprofil

Schweden trat der UNO 1946 bei und wurde bisher vier Mal in den SR gewählt, für die Perioden von 1957 bis 1958, von 1975 bis 1976, von 1997 bis 1998 und zuletzt von 2017 bis 2018. Als mittelgrosses und traditionell der Neutralität verpflichtetes Land legt Schweden seit je her grossen Wert auf Multilateralismus und die Stärkung einer auf Regeln basierenden internationalen Ordnung, und damit auch auf die UNO.[21] Stockholm war stets bestrebt, durch seine mehrmalige Mitgliedschaft nicht nur aktiv im SR mitzuwirken, sondern auch dabei mitzuhelfen, seine Beschlüsse mitzutragen. So hat Schweden zum Beispiel früh damit begonnen, umfangreiche personelle Beiträge an UNO-Friedensmissionen zu leisten. Schon während der frühen 1960er-Jahren dienten etwa rund 1500 schwedische Soldatinnen und Soldaten im Rahmen von verschiedenen UNO-Missionen. Dies machte damals etwa zehn Prozent der Gesamtzahl der aktiven UNO-Blauhelme aus.[22] Gemeinsam mit seinen skandinavischen Nachbarn wirkte Schweden auch entscheidend bei der Entwicklung verschiedener Bereiche der UNO-Friedenssicherung mit.[23]

Die Anzahl der von Schweden für UNO-Friedensmissionen zur Verfügung gestellten Armeeangehörigen und zivilen Fachkräften nahm zwar in den 1990er-Jahren unter anderem wegen des grösser werdenden schwedischen Engagements im Rahmen der EU und in geringerem Ausmass auch wegen der Mitwirkung an von der NATO geführten Missionen ab (im Rahmen der NATO-PfP, des *Partnership-for-Peace*-Programms).[24] Der politische Rückhalt für die UNO und den SR blieb aber stets über Parteigrenzen hinweg bestehen. Ab den 2000er-Jahren wurde das im Rahmen von UNO-Friedensmissionen dienende schwedische Personal wieder aufgestockt und 2017 war Schweden mit 385 und 2018 mit 308 Armeeangehörigen, PolizistInnen, und zivilen Sachverständigen an zwölf verschiedenen UNO-Missionen beteiligt.[25] Dabei stellte die UNO-Mission in Mali, die MINUSMA, im Jahr 2017 mit insgesamt 219 SoldatInnen und PolizistInnen das grösste schwedische Kontingent dar.[26] Dies entspricht einem im Vergleich mit den anderen betrachteten Ländern vergleichbarer Grösse beträchtlichen *«Peacekeeping Footprint»*. Zwischen 2017 und 2018 trug Schweden zudem knapp ein Prozent des Gesamtbudgets der UNO-Friedensmissionen.[27]

Schweden priorisierte während seiner Mitgliedschaft im SR zwischen 2017 und 2018 Themenkomplexe wie «Frauen, Frieden und Sicherheit», die Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung, die Wechselwirkung zwischen Klimawandel und Sicherheit sowie Themen rund um den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten. Diese Agenda fiel in eine Periode sich intensivierender geopolitischer Spannungen, die auch die Zusammenarbeit unter den Grossmächten und damit auch unter den P5 belasteten. Diese Dynamik trug im SR in gewissen Dossiers zu einer Blockade bei. Ein Beispiel dafür ist das Unvermögen des SR, adäquat auf den seit 2011 andauernden Syrienkonflikt zu reagieren. Ferner begann die US-Regierung unter Präsident Donald Trump ab Anfang 2017 aktiv darauf hinzuarbeiten, die UNO und den SR in der Mehrzahl der sicherheitsrelevanten Themen an den Rand zu drängen und teilweise traditionell von westlichen Ländern hochgehaltene Themenkomplexe zu untergraben.

Trotz dieser schwierigen Ausgangslage ziehen die meisten Beobachterinnen und Beobachter eine positive Bilanz der schwedischen SR-Mitgliedschaft. Schweden gelang es, gewisse Themenfelder der Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit» voranzutreiben, darunter das Anliegen der Beteiligung von Frauen und deren Einflussnahme auf die UNO-Friedensarbeit. Im Bereich der Konfliktprävention allerdings scheiterten mehrere schwedische Initiativen vor allem am Widerstand einiger ständiger SR-Mitglieder. Schweden gelang es indes, zum ersten Mal und trotz der kontroversen Natur dieses Themas eine Formulierung zu den negativen Auswirkungen des Klimawandels auf die regionale Stabilität in einer Resolution zur Region des Tschadseebeckens aufzunehmen und die Klimadimension auf der Tagesordnung des SR zu etablieren.[28] Wichtige Erfolge konnte Schweden zudem auch im humanitären Bereich erzielen. Schweden hatte zum Beispiel eine tragende Rolle in den Verhandlungen, die dazu

21 Annika Björkdahl, «Ideas and Norms in Swedish Peace Policy», in: *Swiss Political Science Review* 19:3 (2013), S. 322–337.

22 Claes Nilsson / Kristina Zetterlund, «Sweden and the UN: a rekindled partnership for peacekeeping?», in: *International Peacekeeping* 23:5 (2016), S. 762–783.

23 Peter Viggo Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making* (London / New York: Routledge, 2009).

24 Siehe dazu etwa: Nilsson/Zetterlund «Sweden and the UN: a rekindled partnership forpeacekeeping?».

25 United Nations, *«Summary of Contributions to UN Peacekeeping by Country and Post»,* 31.12.2017; United Nations, *«Summary of Contributions to UN Peacekeeping by Country and Post»,* 31.12.2018.

26 United Nations, *«Report of the Secretary-General on the situation in Mali»,* 28.11.2017.

27 Zusätzlich zum regulären Haushalt der Vereinten Nationen leisten die Mitgliedsstaaten Pflichtbeiträge zur Finanzierung der Friedensmissionen. Für diese gilt ein modifizierter Verteilungsschlüssel, der die Mitgliedstaaten in zehn verschiedene Ländergruppen einteilt und Entwicklungsländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen Abschläge einräumt. Die Summe dieser Abschläge wird von den P5 als Zuschlag getragen. Die Haushalte der einzelnen Friedensmissionen werden gesondert jeweils für ein Jahr von Juli bis zum darauffolgenden Juni verabschiedet. Siehe dazu: Auswärtiges Amt, *Beiträge zum Haushalt der Vereinten Nationen,* 15.04.2021; United Nations, *«Assessment of Member States' contributions for the financing of the United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) from 1 July 2017 to 30 June 2018»,* 03.08.2018.

28 Schwedische Regierung, *Die Mitgliedschaft Schwedens im UNO-Sicherheitsrat 2017–2018,* 11.04.2019, S. 6.

führten, dass der SR im Dezember 2017 – und ebenso ein Jahr später – Entscheidungen über den grenzüberschreitenden humanitären Zugang in Syrien treffen konnte, in einem im SR ansonsten notorisch festgefahrenen Dossier. Die Entscheidungen ermöglichten humanitäre Hilfe für Millionen von Menschen in Syrien. Schweden konnte sich zudem in den Diskussionen des SR über die Lage rund um den Jemenkonflikt schrittweise eine Rolle als wichtiger Akteur aufbauen. Dieses Engagement erreichte seinen Höhepunkt in Friedensgesprächen und dem so genannten Stockholmer Abkommen vom Dezember 2018, welches unter anderem einen Waffenstillstand in der stark umkämpften Region um al-Hudaida umfasste.[29]

2.2 Rolle und Aufgabe des Verteidigungsministeriums/ Armeehauptquartiers

Im schwedischen Regierungs- und Verwaltungssystem ist das HQ – anders als in den gängigen staatlichen Organisationstrukturen und in den übrigen im Rahmen dieser Studie betrachteten Ländern, bei denen die HQ üblicherweise in die jeweiligen VM eingegliedert sind – organisatorisch klar vom VM getrennt und eine selbstständig agierende Verwaltungsbehörde. Dies beruht auf einer Eigenheit des schwedischen Systems, in dem die Verwaltungsbehörden, die so genannten Regierungsagenturen, unabhängig von den jeweiligen Ministerien geführt werden. Die Ministerien, darunter auch das VM, sind in erster Linie für die Politikgestaltung zuständig, während die Verwaltungsbehörden, darunter auch die Armee und deren HQ, für die Umsetzung der politischen Entscheide zuständig sind. Dabei wird strikt auf eine konsequente Trennung zwischen der Politikformulierung und der Umsetzung geachtet. Diese Organisationsweise widerspiegelte sich auch in der Rollenverteilung bezüglich der im Zusammenhang mit der schwedischen SR-Mitgliedschaft anfallenden Aufgaben.[30]

(F1) Wie bereits eingangs erwähnt, haben die UNO und der SR einen hohen Stellenwert in der schwedischen Aussenpolitik. Dementsprechend war auch das Ambitionsniveau der schwedischen Regierung von 2017 bis 2018 im SR gross.[31] (F2) Die dabei anstehenden Arbeiten wurden in erster Linie von einer aus dem AM, dem VM und dem HQ bestehenden Abordnung institutioneller Akteure gehandhabt, wobei das AM klar die Rolle des führenden Akteurs übernahm. Bei dieser Konstellation kamen dem VM und dem HQ eher reaktive Rollen zu, wobei es in erster Linie darum ging, dem AM zuzuarbeiten und dessen Anfragen zu bearbeiten. Dabei war das VM dafür zuständig, Fragen politisch-militärischer Natur zu beantworten sowie innerhalb des aus dem AM, dem HQ und dem VM bestehenden institutionellen Dreiecks zu koordinieren. Das HQ konzentrierte sich seinerseits in erster Linie auf das Beantworten von Fragen militärisch-strategischer und operationeller Natur. Anfragen des Aussenministeriums mit allgemein militärischem Inhalt gelangten somit zuerst an das VM. Handelte es sich um politisch-militärische Fragestellungen, wurde die Anfrage meistens direkt vom VM bearbeitet. Hingegen wurden Anfragen, die eher militärisch-strategische oder operationelle Aspekte betrafen, vom VM zwecks Weiterverarbeitung an das HQ weitergereicht.

(F5) Eine der Hauptaufgaben, welche aufgrund ihrer eher militärisch-strategischen Natur vor allem das HQ, in einer koordinierenden Rolle aber auch das VM involvierte, bestand im Aufbereiten von im Rahmen von UNO-Friedensmissionen durch schwedisches Personal gemachten Erfahrungen zuhanden des AM. So flossen zum Beispiel Erkenntnisse im Rahmen der MINUSMA in schwedische Initiativen im Themenkomplex der Reformen von Friedensmissionen ein. Dabei ging es zum Beispiel unter anderem auch darum, sexuellen Übergriffen durch UNO-Personal besser vorzubeugen und diese effektiver zu ahnden. Eine weitere wichtige Aufgabe, die wiederum vor allem das HQ, aber auch das VM in einer koordinierenden Rolle involvierte, bestand im Anfertigen von Lagebildern aus denjenigen Regionen, in denen Schweden aufgrund seines Engagements im Rahmen von UNO-Missionen eine Präsenz vor Ort hatte, beispielsweise in Mali. Solche Lagebilder wurden unter anderem vom AM hinzugezogen, um diese spezifischen geographischen Dossiers betreffende Weisungen für die schwedische UNO-Delegation in New York auszuarbeiten. (F6) Bei den periodisch anfallenden Mandatserneuerungen der UNO-Friedensmissionen beschränkten sich die substanzielleren Inputs des VM und des HQ eher auf diejenigen Mandatserneuerungen, die Schweden direkt betrafen.

(F2) Der sich aus dieser spezifischen Rollen- und Aufgabenverteilung für das VM und das HQ ergebende Arbeitsaufwand hielt sich in Grenzen. So konnten anfallenden Tätigkeiten mit den bereits vor der Einsitznahme zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen bewältigt werden. Der im Rahmen bleibende Mehraufwand für

29 Schwedische Regierung, *Die Mitgliedschaft Schwedens im UNO-Sicherheitsrat*, 6–7.

30 Um dieser Eigenheit Rechnung zu tragen und um sich eine ganzheitliche Übersicht über die im Rahmen der schwedischen SR-Einsitznahme 2017/18 anfallenden Aufgaben und Herausforderungen zu verschaffen, wurden semistrukturierte Interviews mit einer Vertreterin der für die UNO zuständigen Abteilung innerhalb des VM und einer Vertreterin der innerhalb des HQ für die UNO zuständige Organisationseinheit geführt. Das Interview mit der Vertreterin des *Department for Security Policy and International Relations Security* des VM wurden am 5. Februar 2021 und das Interview mit der Vertreterin der Sektion für Internationale Beziehungen innerhalb des *Policy & Plans Department* des HQ wurde am 18. März 2021 geführt. Die in diesem Unterkapitel enthaltenen Informationen beruhen, falls nicht anders vermerkt, auf diesen halbstrukturierten Interviews.

31 Dieses hohe Ambitionsniveau der schwedischen Regierung übertrug sich auf das AM. Unter anderem aus Gründen der Ressourcenknappheit war das Ambitionsniveau im VM und dem HQ allerdings deutlich bescheidener.

das VM und HQ kann mitunter damit erklärt werden, dass sich die im Kontext der eher passiven Rolle ergebenden Beiträge des VM und des HQ sich insbesondere auf diejenigen Bereiche konzentrierten, in denen Hintergrundkenntnisse und Expertise bereits vorhanden waren (wie zum Beispiel bei der Aufarbeitung von im Rahmen von UNO-Friedensmissionen gemachten Erfahrungen und dem Anfertigen von Lagebildern). Auch bei den Beiträgen des VM und des HQ an die periodisch anfallenden Mandatserneuerungen beschränkten sich die substanzielleren Beiträge eher auf diejenigen Missionen, bei denen Schweden direkt involviert war. (F4) Das VM und das HQ wurden beim Setzen von Schwerpunktthemen nicht direkt beteiligt. Sie fanden sich aber besonders in den vom AM unter der Sparte der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung lancierten Initiativen gut wieder, weil diese oftmals mit dem übergeordneten Ziel des VM und des HQ, im Rahmen von UNO-Missionen generell mehr Verantwortung zu übernehmen, übereinstimmte.

(F3) Die grösste Herausforderung für das VM wie auch für das HQ bestand im zeitgerechten Aufarbeiten und Bereitstellen von vom AM und von der Delegation in New York benötigten Inhalten, oftmals zusammenhängend mit den erwähnten Lagebildern oder den Informationen über im Rahmen von UNO-Missionen gemachten Erfahrungen. (F7) Bezüglich der längerfristigen Vorteile für die Aussen- und Sicherheitspolitik nach Ablauf des SR-Mandates ist die intensivierte und die verbesserte Kooperation zwischen dem AM einerseits und dem VM sowie dem HQ andererseits besonders positiv zu werten. Zudem wird davon ausgegangen, dass das im Rahmen der SR-Mitgliedschaft im VM und dem HQ angeeignete institutionelle Wissen zur UNO und zum SR in der Zukunft dabei helfen wird, für Schweden wichtige Themen effizienter im UNO-System vorantreiben zu können.

3. Deutschland

3.1 Hintergrundinformationen und Länderprofil

Die Bundesrepublik Deutschland (BRD) trat gleichzeitig mit der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) im September 1973 der UNO bei. Die BRD war erstmals von 1977 bis 1978 nichtständiges Mitglied im SR, die DDR von 1980 bis 1981 und die BRD erneut von 1987 bis 1988. Von 1995 bis 1996, von 2003 bis 2004 und von 2011 bis 2012 war die vereinigte Bundesrepublik Deutschland nichtständiges Mitglied im SR. Jüngst war Deutschland von 2019 bis 2020 Mitglied im SR, damit zum sechsten Mal.[32] Die deutsche Aussen- und Sicherheitspolitik legt traditionell grossen Wert auf Multilateralismus.[33] Entsprechend engagiert sich Deutschland stark im gesamten UNO-System. Deutschland trug im Zweijahreshaushalt der UNO 2018/19 6,4 Prozent des Gesamtbudgets der UNO. Damit war Deutschland viertgrösster Beitragszahler für das reguläre Budget, nach den USA (22 Prozent), Japan (9,7 Prozent) und China (7,9 Prozent).[34]

Vor diesem Hintergrund ist eine aktive Mitarbeit im SR für Deutschland von grosser Bedeutung. Deutschland ist unter den *Top Ten* der bisher am häufigsten in den SR gewählten nichtständigen Mitglieder.[35] Angesichts der Tatsache, dass das Land erst seit 1973 UNO-Mitglied ist, ist dies beachtlich. Dies spiegelt den Willen Deutschlands wider, sich im Rahmen der UNO aktiv in der internationalen Sicherheitspolitik zu engagieren. Deutschland leistet zudem einen substanziellen Beitrag an die jeweils vom SR verabschiedeten UNO-Friedensmissionen. Dies nicht nur mit den in den Jahren 2019 und 2020 auf zehn verschiedene Missionen verteilten und zwischen 543 und 576 schwankenden SoldatInnen und PolizistInnen sowie zivilen SpezialistInnen,[36] sondern auch, indem es in der gleichen Periode rund sechs Prozent des Gesamtbudgets der UNO-Friedensoperationen trug und somit nach den USA, China und Japan auch hier der viertgrösste Geldgeber war.[37] Dieses starke Engagement im SR ist auch vor dem Hintergrund der schon seit Längerem debattierten Reformbestrebungen des SR zu verstehen, durch die sich Deutschland gemeinsam mit einigen anderen Ländern wie Japan oder Indien künftig einen ständigen Sitz im SR erhofft.

Wie bereits während seines Engagements 2011/12 priorisierte Deutschland für seine Mitgliedschaft

32 Die Mitgliedschaft der DDR von 1980 bis 1981 wird üblicherweise nicht dazugezählt.

33 Hanns Maull, «Multilateralismus in der deutschen Außenpolitik – eine Bilanz», in: *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen* 4:3 (2020), S. 258–275.

34 Der Beitragsschlüssel für die Pflichtbeiträge zum regulären Haushalt orientiert sich an der relativen Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten. Als Massstab hierfür dient das Bruttonationaleinkommen, wobei die Werte der letzten 6 Jahre in die Berechnung einfliessen. Für Länder mit hoher Aussenverschuldung und/oder niedrigem Pro-Kopf-Einkommen errechnen sich zum Teil hohe Abschläge auf den Beitrag, die bei den Industrieländern zu entsprechenden Zuschlägen führen. Für den Beitragssatz der USA wurde aus politischen Gründen eine Kappungsgrenze bei 22 Prozent Beitragsanteil am Gesamthaushalt der UNO eingeführt. Siehe dazu: Auswärtiges Amt, *Beiträge zum Haushalt der Vereinten Nationen,* 15.04.2021; Deutsche Vertretungen in den USA, *Deutschland übernimmt Sitz im UN-Sicherheitsrat,* 28.12.2018.

35 Statista. *The Most Frequently Elected UN Security Council Members,* (18.06.2020).

36 United Nations, *Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post,* 31.12.2019; United Nations, *Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post,* 31.12.2018. Zum Vergleich: In der gleichen Periode stellten Frankreich und das Vereinigte Königreich, beides ständige SR-Mitglieder, zwischen 717 und 730 (Frankreich) sowie zwischen 540 und 679 (Vereinigtes Königreich) SoldatInnen, PolizistInnen sowie zivile SpezialistInnen.

37 United Nations, *Assessment of Member States' contributions for the financing of the United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) from 1July 2019 to 30 June 2020,* 06.07.2020.

im SR zwischen 2019/20 Themenkomplexe wie die Stärkung von Krisenprävention, die Wechselwirkung zwischen Klimawandel und Sicherheit, die Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit» sowie Themen rund um Abrüstung und Rüstungskontrolle. Diese Agenda fiel in die wohl schwierigste Phase der Geschichte des Rats nach dem Kalten Krieg. Neben den sich intensivierenden geopolitischen Spannungen zwischen den P5, einer sich dadurch akzentuierenden Polarisierung und dem damit zusammenhängenden in gewissen Dossiers mangelnden Handlungsvermögens des SR kam erschwerend dazu, dass die US-Regierung unter Präsident Trump, besonders in der zweiten Hälfte seiner 2017 begonnenen Amtszeit aktiv darauf hinarbeitete, die UNO und den SR bei der Mehrzahl der sicherheitsrelevanten Themen an den Rand zu drängen. Dies führte unter anderem dazu, dass China und Russland ihren Einfluss im gesamten UNO-System, inklusive des SR, ausdehnen konnten[38] und somit traditionell von westlichen Ländern hochgehaltene Themenkomplexe eher geschwächt wurden. Anfang 2020 kam die COVID-19-Pandemie hinzu, die den SR vor zusätzliche praktische und politische Herausforderungen stellte. So mussten die Delegationen etwa lernen, ihre Verhandlungen digital zu führen, während gegenseitige Schuldzuweisungen zwischen den USA und China über den Ursprung der Pandemie das Klima im Rat zusätzlich verschlechterten und somit seine Handlungsfähigkeit weiter einschränkten.

Die meisten Beobachterinnen und Beobachter beurteilen die Bilanz der deutschen Mitgliedschaft im SR zwischen 2019 und 2020 als durchmischt, führen dies aber eher auf die internationale Grosswetterlage und die Situation im SR selbst als auf das Unvermögen der deutschen Diplomatie zurück.[39] Zwar gelang es Deutschland, wichtige Beiträge zum Krisenmanagement des SR zu leisten, etwa in den Dossiers zu Afghanistan, dem Sudan/Darfur, bezüglich Sanktionen zu Libyen und Lösungsansätzen zu humanitären Fragen in Syrien. Wenige signifikanten Fortschritte gelangen indes in den von Deutschland priorisierten thematischen Bereichen. Eine Resolution zu sexueller Gewalt in Konflikten kam zustande, hatte aufgrund einer Vetoandrohung durch die Trump-Regierung inhaltlich allerdings eher einen Rückschritt gegenüber bereits Vorhandenem zur Folge. Eine Resolution zum Klimawandel als potenziellem Konflikttreiber scheiterte am Widerstand der USA, Chinas und Russlands.[40]

38 Jeffrey Feltman, «China's expanding influence at the United Nations — and how the United States should react», *Brookings,* September 2020.

39 Judith Vorrath / Wibke Hansen, «Was vom Rate übrig blieb», *Internationale Politik und Gesellschaft,* 21.01.2021.

40 Ebd.

3.2. Rolle und Aufgabe des Bundesministerium der Verteidigung[41]

(F1) Das Ambitionsniveau in Bezug auf die Einsitznahme im SR war nicht nur aus der Perspektive des federführenden Auswärtigen Amtes (AA), sondern auch für das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hoch. Daher wurde mit Blick auf die deutsche SR-Mitgliedschaft 2019/2020 in der Politischen Abteilung des BMVg neu ein eigenständiges UNO-Referat mit einer adäquaten personellen Ausstattung geschaffen. Dieses Referat nahm bei den im Rahmen der deutschen UNO-Mitgliedschaft für das BMVg anstehenden Arbeiten eine zentrale Rolle ein. In erster Linie fungierte es als Eintritts- und Sammelpunkt für alle vom AA, aber teilweise auch vom Bundesministerium des Innern (BMI) und von Partnerländern oder der UNO selbst an das BMVg gerichteten Anfragen. Diese Anfragen wurden im UNO-Referat ausgewertet und, sofern erforderlich, anschliessend an die verschiedenen relevanten Stellen innerhalb des BMVg weitergeleitet.[42] In der Folge wurden die Inputs aus den verschiedenen Stellen innerhalb des BMVg im UNO-Referat gebündelt, konsolidiert und anschliessend wieder nach aussen getragen beziehungsweise demjenigen Akteur zugereicht, welcher die Anfrage gestellt hatte. Das UNO-Referat fungierte somit aus der Perspektive des AA und den anderen, sich mit der SR-Mitgliedschaft auseinandersetzenden Bundesministerien (hauptsächlich dem BMI) als Hauptansprechpartner im BMVg. Im BMVg selbst diente das neue Referat als interne Koordinationsstelle für alle die UNO und den SR betreffenden Angelegenheiten.

(F2) Das ressortübergreifende hohe Ambitionsniveau für die deutsche Mitgliedschaft im SR beeinflusste entsprechend auch die Rolle, die Aufgaben und den daraus resultierenden Arbeitsaufwand für das BMVg stark. Folglich spielte das BMVg bei der Vorbereitung und während der Einsitznahme eine aktive und zum Teil auch eine initiative Rolle. Das BMVg wurde vom AA bei der Mehrheit aller anstehenden Arbeiten vor und während der Einsitznahme eingebunden, unter anderem bei operativen Tätigkeiten wie etwa beim Ausarbeiten der Weisungen zuhanden der deutschen UNO-Delegation in New York und bei strategischen Fragen wie den periodisch anfallenden

41 Die in diesem Unterkapitel enthaltenen Informationen beruhen, falls nicht anders vermerkt, auf einem am 18. Februar 2021 geführten halbstrukturierten Interview mit einem Vertreter des UNO-Referats innerhalb der Politischen Abteilung des BMVg.

42 Innerhalb des BMVg haben im Rahmen der deutschen SR-Mitgliedschaft folgende Abteilungen besonders intensiv mitgewirkt: Abteilung Politik (Pol), der auch das UNO-Referat zugeordnet ist; Abteilung Strategie und Einsatz (SE), welche die Bundeswehreinsätze operativ verfolgt und betreut, darunter auch die Bundeswehreinsätze im Rahmen von UNO-Missionen; Abteilung Recht (R), welcher wegen der völkerrechtlichen Aspekte bei der UNO eine wichtige Rolle zukam. Weiter wichtig waren die Abteilung Führung Streitkräfte (FüSK), die Abteilung Planung (Plg) und die Abteilung Haushalt und Controlling (HC). Für ein Organigramm des BMVg, siehe: Bundesministerium der Verteidigung, *Organisationsplan BMVg*. April 2021.

Mandatserneuerungen. Das BMVg wurde auch bei thematischen Dossiers (wie zum Beispiel zu «Frauen, Frieden und Sicherheit», einem der Schwerpunkte der deutschen SR-Mitgliedschaft 2019/20) beigezogen, etwa um von der Bundeswehr im Rahmen von Friedensmissionen gemachte Erfahrungen einfliessen zu lassen. Hinzu kam vonseiten des AA eine grössere Anzahl an Anfragen zu militärischen Fragen auch operativer Natur, beispielsweise in den Bereichen Überwachungssysteme und Lufttransport im Kontext von Friedensmissionen. Regelmässig wertete das BMVg die Wochen- und Monatsübersichten der im SR behandelten Themen aus und hatte prinzipiell immer die Möglichkeit, sich dort aktiv einzubringen, wo es dies für sinnvoll und angebracht hielt. Proportional zum hohen Ambitionsniveau und der damit zusammenhängenden starken Beteiligung des BMVg wurde auch der mit dem Einsitz im SR verbundene zusätzliche Arbeitsaufwand als hoch eingestuft. Dies ist unter anderem auf die regelmässige Mitarbeit beim Verfassen und/oder Prüfen von Weisungen sowie auf die vom BMVg eingeforderten Inputs bezüglich der verschiedenen im SR besprochenen Friedensmissionen zurückzuführen. Dieser zusätzlich anfallende Arbeitsaufwand konnte dank der Schaffung des neuen UNO-Referats insgesamt gut abgefedert werden.

(F3) Als Herausforderung des Sicherheitsratssitzes für das BMVg, zugleich aber mit Blick auf die ressortübergreifende Abstimmung auch als essenziell notwendig, wurde der kontinuierliche und intensive Austausch mit dem AA genannt. In diesem Zusammenhang wurde der hohe Stellenwert guter interpersoneller Beziehungen zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der beiden Ministerien hervorgehoben. Eine weitere Herausforderung aus der Perspektive des BMVg war die Frage, wie man sich während der Vorsitzmonate im SR am besten einbringen kann. Hier gelang es dem BMVg zum Beispiel im ersten deutschen Vorsitzmonat im April 2019, eine im SR von der damaligen Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen geleitete offene Debatte zum Thema «Frauen in Friedensmissionen» zu organisieren und durchzuführen. Im zweiten Vorsitzmonat im Juli 2020 gelang es dem BMVg, eine von der inzwischen neu ins Amt gekommenen Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer geleitete (aufgrund von Covid-19 virtuell stattfindende) Debatte zum Thema «Menschenrechte und Friedensmissionen» zu traktandieren und zu behandeln.

(F4) Obwohl auch in diesem Bereich wieder das AA federführend war, wurde das BMVg auch beim Setzen der Schwerpunktthemen der deutschen SR-Mitgliedschaft konsultiert, wobei dem BMVg auch die Möglichkeit gegeben wurde, sich aktiv einzubringen. Die Schwerpunkte der deutschen Mitgliedschaft wurden also nicht allein durch das AA vorgegeben, sondern im Konsens ausgearbeitet. Dies führte letztlich auch dazu, dass sich das BMVg gut in der deutschen Agenda für die Einsitznahme wiederfand. Dies soll auch wesentlich dazu beigetragen haben, dass sich das BMVg auf eine konstruktive Art und Weise einbringen konnte, etwa während der oben erwähnten deutschen SR-Vorsitzmonate.

(F5) Aufgrund des starken Einbezugs und seiner aktiven Rolle wurde vom BMVg ein breites geografisches und thematisches Fachwissen erwartet. Das BMVg war aufgefordert, sich grundsätzlich zu einem grossen Teil der im SR behandelten Themenpalette und zu geografischen Kontexten zu äussern und einzubringen. Das heisst unter anderem, dass das BMVg zu allen im SR besprochenen Friedensmissionen und nicht nur wie vor der SR-Mitgliedschaft zu denjenigen, bei denen Deutschland beteiligt war, Stellung nehmen musste. Gleichzeitig musste auch zusätzliche Expertise zu den von Deutschland gewählten Kernthemen aufgebaut werden. Zudem wurde vom BMVg auch erwartet, dass es die im Rahmen von UNO-Missionen gemachten Erfahrungen aufarbeitete und in die Arbeiten des SR beziehungsweise in die entsprechende nationale Weisungsgebung einfliessen liess. Konkret etwa, wie zum Beispiel die vom BMVg im Rahmen der UNO-Friedensmission in Mali, der MINUSMA[43] gemachten Erfahrungen daraufhin verwendet werden konnten, im Rahmen der Initiative *Action for Pacekeeping* (A4P) die Friedenssicherung effizienter zu gestalten, oder wie man im Rahmen der Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit» den Frauenanteil bei UNO-Friedensmissionen erhöhen könnte.

(F6) Wie in den anderen Bereichen wurde das BMVg auch bei allen periodisch anfallenden Mandatserneuerungen stark involviert. Das bedeutete mitunter auch, dass sich das BMVg neu Hintergrundwissen zu den Friedensmissionen ohne deutsche Beteiligung aneignen musste, um sich auch dort konstruktiv einbringen zu können. Dementsprechend wurde vom BMVg auch hier wieder eine breite geografische und thematische Expertise erwartet. Prinzipiell galt aber, dass das BMVg bei Mandatserneuerungen von Missionen, bei denen Deutschland involviert war, mehr beisteuern konnte beziehungsweise musste. Bei der Mandatserneuerung für die MINUSMA wurden zum Beispiel das BMVg und die anderen relevanten Ministerien[44] mehrmals vom AA bezüglich der vom UNO-Generalsekretär für die Mission gemachten Empfehlungen konsultiert. Daraus entstand Schritt für Schritt ein Papier für die deutsche Mission in New York, in dem die deutschen Kerninteressen bezüglich der Mandatserneuerung aufgelistet wurden, zum Beispiel das Vorantreiben des politischen Transformationsprozesses, die Arbeit an der Glaubwürdigkeit der Mission oder der Grundsatz,

43 Ein personeller Schwerpunkt des deutschen Engagements liegt bei der UNO-Friedensmission in Mali (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*, MINUSMA). Im Jahr 2019 dienten 370 und im Jahr 2020 417 deutsche SoldatInnen bei der MINUSMA. Siehe: United Nations, *Report of the Secretary-General on the Situation in Mali*, 31.05.2019; United Nations, *Report of the Secretary-General on the Situation in Mali*, 28.12.2020.

44 In diesem Fall unter anderem auch das Innenministerium, da seit 2013 auch deutsche PolizistInnen bei der MINUSMA dienen.

wonach keine deutschen Einheiten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden.

(F7) Bezüglich der längerfristigen Erkenntnisse für die Aussen- und Sicherheitspolitik nach Ablauf des SR-Mandates werden insbesondere die intensivierte und die verbesserte Kooperation zwischen dem BMVg und dem AA sowie das angeeignete institutionelle Wissen zum SR positiv gewertet. Es wird davon ausgegangen, dass diese verbesserte Kooperation und das institutionelle Wissen auch nach dem Ende des deutschen Einsitzes daraufhin verwendet werden können, die deutsche Mitarbeit im UNO-System effizienter zu gestalten, etwa indem auf die während der Einsitznahme im SR gemachten Fortschritte weiter aufgebaut werden kann.

4. Belgien

4.1 Hintergrundinformationen und Länderprofil

Belgien war als eines der Gründungsmitglieder der UNO bereits sechs Mal Mitglied im SR: von 1947 bis 1948, von 1955 bis 1956, von 1971 bis 1972, von 1991 bis 1992, von 2007 bis 2008 und zuletzt von 2019 bis 2020. Somit befindet sich Belgien, gemeinsam mit Deutschland, in der Gruppe der *«Top Ten»* der bisher am meisten Male in den SR gewählten Länder und ist einer der wenigen kleineren Staaten auf dieser Liste.[45] Dies widerspiegelt den grossen Wert, den die traditionell dem Multilateralismus verpflichtete belgische Aussenpolitik nicht nur der UNO allgemein, sondern auch spezifisch dem SR beimisst.[46] Belgien hat zudem historisch gesehen durch seine personellen Beiträge an UNO-Friedensmissionen einen substanziellen Anteil daran geleistet, dass Entscheide des SR auch umgesetzt werden konnten.

Ab Beginn der 1990er-Jahre wurden grössere belgische Truppenkontingente etwa im Rahmen von UNO-Friedensmissionen in Bosnien-Herzegowina, in Somalia und in Ruanda eingesetzt. In erster Linie aufgrund der im Rahmen der UNAMIR in Ruanda gemachten negativen Erfahrungen während des Genozids 1994 wurden belgische UNO-Einsätze Ende der 1990er allerdings gestoppt und durch ein verstärktes Engagement im Rahmen von NATO- und EU-Missionen abgelöst.[47] Ab 2006 kam im Rahmen der FINUL im Libanon wieder ein grösseres belgisches Truppenkontingent in einer UNO-Missionen zum Einsatz. Seither nahm die Zahl des an UNO-Missionen beteiligten belgischen Personals allerdings wieder ab. 2019 war Belgien noch mit 41 und 2020 mit 55 Armeeangehörigen an verschiedenen UNO-Missionen beteiligt.[48] Die UNO-Mission in Mali, die MINUSMA, stellte dabei 2019 mit insgesamt 38 und 2020 mit insgesamt 54 SoldatInnen das mit Abstand grösste belgische Engagement dar.[49] Dies entspricht einem, im Vergleich mit den anderen in der vorliegenden Studie betrachteten Ländern vergleichbarer Grösse, gegenwärtig relativ bescheidenen *«Peacekeeping Footprint»*. So war etwa Schweden während seiner Mitgliedschaft im SR 2017 und 2018, ein bevölkerungsmässig und bezüglich Bruttoinlandsprodukt (BIP) mit Belgien vergleichbares Land, 2017 mit 385 und 2018 mit 308 Armeeangehörigen, PolizistInnen und zivilen Sachverständigen an UNO-Missionen beteiligt. Belgien trug zwischen 2019 und 2020 rund 0.8 Prozent des Gesamtbudgets der UNO-Friedensmissionen.[50]

Belgien hat während seiner Mitgliedschaft im SR zwischen 2018 und 2019 unter anderem Themenkomplexe wie den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten, den Zugang zu humanitärer Hilfe sowie die Stärkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit priorisiert. Wie die deutsche und die schwedische fiel auch die belgische Mitgliedschaft in eine von einer starken Polarisierung und teilweise von Handlungsunvermögen des SR belastete Phase. Die UNO-Politik der Trump-Regierung schwächte die traditionell von westlichen Ländern hochgehaltenen Werte und Themen zusätzlich. Diesen widrigen Umständen zum Trotz gelang es Belgien, unter anderem Fortschritte in dem von ihm priorisierten Bereich des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten zu erzielen. So erreichte Belgien, welches während seiner SR-Mitgliedschaft den Vorsitz der entsprechenden Arbeitsgruppe innehatte, dass der SR Empfehlungen zu mehreren vom UNO-Generalsekretär identifizierten Problemfeldern bezüglich des Schutzes von Kindern in bewaffneten Auseinandersetzungen abgab. Zudem gelang es Belgien, mehrere Resolutionen mit spezifischen Formulierungen und Begriffen zu dieser Thematik anzureichern.[51] Dank belgischer und deutscher Initiative und trotz russischen Bestrebungen, diesem Arrangement ein Ende zu setzen, konnte der humanitäre Zugang im Nordwesten Syriens aufrechterhalten werden, wenn auch in gegenüber vorherigen Jahren verminderter Form.

45 Statista. *The Most Frequently Elected UN Security Council Members.*

46 Michel Liégeois, «La Belgique et l'organisation des Nations unies», in : *Outre-Terre* 3:40 (2014), S. 297–307.

47 Ebd.

48 United Nations, *Contributors to UN Peacekeeping Operations.*

49 United Nations, *Report of the Secretary-General on the Situation in Mali,* 01.10.2019.

50 United Nations, *Assessment of Member States' contributions.*

51 Nations Unies, *Dans les coulisses de la diplomatie belge au Conseil de sécurité,* (2021).

4.2 Rolle und Aufgabe des Verteidigungsministeriums[52]

(F1) Das von der belgischen Regierung vorgegebene Ambitionsniveau für die SR-Mitgliedschaft 2019 bis 2020 war hoch. Dieser Anspruch betraf in erster Linie das AM, nicht jedoch das VM. Das tiefere Ambitionsniveau vonseiten des VM bezüglich der SR-Mitgliedschaft hängt primär damit zusammen, dass aufgrund eines seit dem Ende des Kalten Krieges kontinuierlich schrumpfenden Verteidigungsetats die Notwendigkeit entstand, die belgische Sicherheitspolitik auf einige wenige Prioritäten bezüglich multilateraler Foren zu konzentrieren. Dabei wurde entschieden, die belgische Sicherheitspolitik strategisch stark auf die NATO und die EU zu fokussieren, während die UNO weniger stark priorisiert wurde.

(F2) Demensprechend war die Rolle des VM im Hinblick auf die Vorbereitung und die Mitgliedschaft im SR eingeschränkt und eher passiv. Dem AM wurde punktuell und in der Regel auf reaktiver Basis zugearbeitet, etwa bei Anfragen militärischer Natur im Zusammenhang mit einzelnen UNO-Friedensmissionen. Dabei spielten innerhalb des VM die dem HQ angegliederte *Defense Policy Division* und spezifischer die Sektion für Globale Angelegenheiten die federführende Rolle. Die letztgenannte Sektion koordinierte innerhalb des VM und fungierte als Hauptansprechpartnerin für das AM. Anfragen aus dem AM militärischer Natur (hauptsächlich bezüglich Friedensmissionen oder deren Mandatserneuerungen) wurden gebündelt und bei Bedarf innerhalb des VM gestreut. In diesem Zusammenhang waren VM-intern hauptsächlich die Abteilung Recht *(Directorate General Legal & Mediation)* und in geringerem Ausmass auch die Abteilung Operationen und Training *(Operations and Training)* involviert. Proportional zum eher tiefen Ambitionsniveau und der eher passiven und eingeschränkten Rolle des VM hielt sich der Arbeitsaufwand, welcher die belgische Mitgliedschaft im Sicherheitsrat für das VM mit sich brachte, in Grenzen. Die wenigen grösseren Initiativen aus dem VM im Bereich der Friedensmissionen und der Mandatserneuerungen kamen eher von der militärischen Abteilung der ständigen Delegation in New York und nicht direkt vom VM in Brüssel.

(F4) Das VM wurde beim Setzen der Prioritäten weder konsultiert noch einbezogen, wobei sich das VM aufgrund der eher tiefen Priorität aller mit der UNO zusammenhängenden Themenbereiche mit dieser passiven Rolle zufriedenzugeben schien. (F5) Entsprechend dieser Rollenverteilung wurde vom VM, bis auf einzelne Inputs zu spezifischen militärischen Fragen zu UNO-Friedensmissionen mit belgischer Teilnahme und in wenigen Fällen zu den periodisch anfallenden Mandatserneuerungen, wenig abverlangt, was über die im VM bereits vorhandene Expertise hinausging. (F6). Dies hatte denn auch eine eher geringe zusätzliche Arbeitsbelastung für das VM zur Folge, da grundsätzlich eher wenig neues Wissen akquiriert werden musste.

(F3) Während der SR-Mitgliedschaft Belgiens wurde, gleich wie in Deutschland, die Koordination zwischen dem VM und dem AM als Hauptherausforderung angesehen. Zu diesem Zweck wurden monatliche Sitzungen abgehalten, bei denen die Agenda des SR für den folgenden Monat besprochen wurde und bei dem das VM die Möglichkeit hatte, sich einzubringen. (F7) Als Vorteile für die Aussen- und Sicherheitspolitik nach Ablauf des SR-Mandats wurde auch im Falle Belgiens, ähnlich wie in Norwegen und Deutschland, die verbesserte Kooperation zwischen dem Aussen- und dem Verteidigungsministerium genannt sowie die Möglichkeit, sich innerhalb des VM institutionelles Wissen zur UNO und dem SR anzueignen. Ebenfalls als positiv bewertet wurde die Chance, sich international besser zu vernetzen.

5. Irland

5.1 Hintergrundinformationen und Länderprofil

Irland ist seit 1955 UNO-Mitglied und war von 1961 bis 1962, von 1981 bis 1982 und von 2001 bis 2002 im SR. Anfang 2021 begann es seine vierte Mitgliedschaft. Als kleineres, neutrales und demensprechend in keinem Verteidigungsbündnis eingegliedertes europäisches Land ist Irland auf eine auf verbindliche Regeln beruhende internationale Ordnung angewiesen. Folglich legt Dublin traditionell grossen Wert auf Multilateralismus. Die UNO und der SR geniessen einen hohen Stellenwert in der irischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Dies zeigt sich unter anderem an der starken, seit 1958 ununterbrochenen irischen Tradition der Teilnahme an UNO-Friedensmissionen mit grösseren Truppenkontingenten.

Dieses Engagement widerspiegelnd war Irland Anfang 2021 mit über 500 Armeeangehörigen, PolizistInnen und zivilen Sachverständigen an mehr als der Hälfte der gegenwärtig laufenden UNO-Friedensmissionen beteiligt.[53] Dabei machen 2021 die UNO-Mission im Libanon, die UNIFIL, mit insgesamt 333 Soldatinnen und Soldaten sowie die UNO-Mission auf den Golanhöhen, die UNDOF,

52 Die in diesem Unterkapitel enthaltenen Informationen beruhen, falls nicht anders vermerkt, auf einem am 18. Februar 2021 geführten halbstrukturierten Interview mit einem Vertreter der Sektion UNO und OSZE innerhalb des *Defence Staff Strategy Department* des VM.

53 United Nations, *Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country and Personnel Type*, 30.04.2021.

mit insgesamt 133 Soldatinnen und Soldaten die grössten irischen Kontingente aus.[54] Dies entspricht einem für die Grösse des Landes und im Vergleich mit den anderen in der vorliegenden Studie betrachteten Fällen aussergewöhnlich grossen *«Peacekeeping Footprint»*. Tatsächlich ist Irland, in Relation zur Anzahl seiner Einwohner, in der Gruppe der WEOG der grösste UNO-Friedenstruppensteller.[55] Im Jahr 2021 steuert Irland zudem knapp 0.4 Prozent zum Gesamtbudget der UNO-Friedensmissionen bei.[56]

Irland hat für seine Mitgliedschaft im SR zwischen 2021 und 2023 den Schwerpunkt unter anderem auf Themenkomplexe wie «Frauen, Frieden und Sicherheit», die internationale Strafgerichtsbarkeit und das Vorantreiben von Reformprozessen bezüglich UNO-Friedensmissionen gelegt. Die aktuelle irische Mitgliedschaft steht im Zeichen des unverändert angespannten Klimas zwischen den P5 und dem entsprechend eingeschränkten Handlungsvermögen des SR. Aufgrund des Machtwechsels in Washington zu Beginn des Jahres 2021 und dem Amtsantritt des dem Multilateralismus und der UNO positiver gestimmten neuen US-Präsidenten Joe Biden dürfte die irische Agenda jedoch auf eine im Vergleich zu den letzten Jahren bessere Ausgangslage stossen. Dies insofern, als bei mehreren traditionell vom Westen hochgehaltenen Bereichen und somit auch bei einigen von Irland als Schwerpunkte aufgegriffenen Themen wieder vermehrt mit der Unterstützung der USA gerechnet werden kann, unter anderem im Bereich der Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit». Die irische SR-Präsidentschaft im September 2021 dürfte dabei die erste grössere Zwischenetappe darstellen und eine erste Bestandsaufnahme der irischen SR-Mitgliedschaft 2021/22 erlauben.

5.2 Rolle und Aufgabe des Verteidigungsministeriums[57]

(F1) Entsprechend des hohen Stellenwerts, den die UNO und der SR traditionell in der irischen Aussen- und Sicherheitspolitik einnehmen, ist auch das Ambitionsniveau für die SR-Mitgliedschaft 2021/22 gross. Aufgrund der langen Tradition der Beteiligung an UNO-Friedensmissionen und des grossen *«Peacekeeping Footprints»* Irlands liegt die Ambition des VM unter anderem darin, die im Rahmen von UNO-Missionen gemachten Erfahrungen zu teilen und entsprechend das AM dabei zu unterstützen, dies bei den irischen Arbeiten im SR einfliessen zu lassen. Dazu ergänzend kommt eine allgemeinere Unterstützung des AM im Zusammenhang mit im SR aufkommenden Fragen militärischer Natur hinzu.

(F2/F5) Daraus ergibt sich einerseits die Rolle, welche das VM beabsichtigt, während der irischen SR-Mitgliedschaft einnehmen zu können, und andererseits der Beitrag, welcher das AM vom VM erwartet. Das VM geht davon aus, dass es hauptsächlich durch das Teilen der bereits vorhandenen, im Rahmen von UNO-Missionen angeeigneten Erkenntnisse und Expertise das AM unterstützen wird. Eine ähnliche Rolle hatten das schwedische VM und HQ im Rahmen der schwedischen SR-Mitgliedschaft eingenommen. Dem liegt zugrunde, dass beide Länder einen grossen *«Peacekeeping Footprint»* aufweisen, was für die Arbeiten im SR relevante Erfahrungswerte zur Folge hat, welche das VM beisteuern kann. Der zusätzliche Arbeitsaufwand, der sich aus dieser Rolle ergibt, hielt sich für das irische VM bisher in Grenzen. Dies unter anderem deshalb, weil das VM aufgrund der langen Tradition der Beteiligung an UNO-Missionen bereits über ausgewiesenes institutionelles Wissen bezüglich UNO-Friedensmissionen verfügt. Daraus lässt sich schliessen, dass die lange irische Friedensförderungstradition nicht nur die Ambition, die Rolle sowie die Aufgaben des VM stark beeinflusst, sondern auch Einfluss darauf hat, wieviel Mehraufwand beim Ausführen dieser Arbeiten entsteht.

(F3) Verglichen mit den anderen in der vorliegenden Studie betrachteten Ländern wurden die Koordination und die Kooperation mit dem Aussenministerium als weniger grosse Herausforderung wahrgenommen. Dies lässt sich mitunter damit erklären, dass die entsprechenden Kooperationsmechanismen und Kanäle zwischen dem Aussenministerium und dem VM – obwohl sie im Hinblick auf die SR-Mitgliedschaft ausgeweitet und intensiviert wurden – durch die lang zurückreichende Tradition der Beteiligung an UNO-Friedensmissionen schon länger etabliert und eingespielt sind. Trotzdem wird davon ausgegangen, dass sich die Kooperation und die damit zusammenhängenden Prozesse im Laufe der SR-Mitgliedschaft noch weiter verbessern werden, etwa indem ministeriumsübergreifende persönliche Kontakte ausgebaut und die beiden Ministerien mit der Arbeitsweise und den Positionen des jeweiligen anderen vertrauter werden.

Als Herausforderungen scheint sich herauszukristallisieren, dass Vertreterinnen und Vertreter des VM, die über vertieftes Wissen bezüglich der Schwerpunktthemen der irischen SR-Mitgliedschaft verfügen, seit dem Beginn der Einsitznahme massiv mehr Anfragen erhalten, diese Expertise zu teilen. Davon besonders betroffen sind Vertreterinnen und Vertretern des VM, die über Expertise zum Themenkomplex «Frauen, Frieden und Sicherheit» verfügen. Dieser Trend lässt sich bezüglich regierungsinternen wie -externen Anfragen beobachten. In diesem

54 United Nations, *Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country, Mission, and Personnel Type,* 30.04.2021.

55 Irish Department of Foreign Affairs, *A Future of Peace: 60 Years of an Unbroken Tradition of Irish UN Peacekeeping,* (2021).

56 United Nations, *Report of the Secretary-General: Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236,* 24.12.2018.

57 Die in diesem Unterkapitel enthaltenen Informationen beruhen, falls nicht anders vermerkt, auf einem am 9. Februar 2021 geführten halbstrukturierten Interview mit einem Vertreter der Abteilung *International Security and Defence Policy* in der *Strategic Planning Branch* des VM. Da Irland seine SR-Mitgliedschaft 2021/22 am 1. Januar 2021 angetreten hat, gilt zu berücksichtigen, dass die Einschätzungen des Vertreters des VM auf einem zeitlich eingeschränkten Erfahrungswert beruhen.

Zusammenhang wurden Massnahmen ergriffen, um diese Personen bestmöglich zu entlasten und bei der Wissensvermittlung zu unterstützen.

(F4) Das VM wurde beim Setzen der Schwerpunktthemen nicht direkt einbezogen. Allerdings beruhen die für die SR-Mitgliedschaft 2021/22 definierten Schwerpunkte auf den bisherigen Engagements Irlands innerhalb der UNO. Zu diesen hatte das VM, unter anderem im Bereich der Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit» oder dem Bestreben, UNO-Friedensmissionen zu reformieren und effizient zu gestalten, schon vor der SR-Mitgliedschaft aktiv mitgearbeitet. Entsprechend hat sich das VM gut in den vom AM definierten Schwerpunkten wiedergefunden und einbringen können. In diesem Zusammenhang lassen sich zum Beispiel die von der ehemaligen *Deputy Force Commander* der UNDOF, Generalmajorin Maureen O'Brien, gemachten Erfahrungen nennen, welche unter anderem gerade auch für die Agenda «Frieden, Frauen und Sicherheit» relevant sind.

(F6) Bezüglich der Anforderungen an das VM im Zusammenhang mit den periodisch anfallenden Mandatserneuerungen der UNO-Friedensmissionen waren zum Zeitpunkt des Interviews erst wenige Erfahrungen vorhanden. Das VM geht aber davon aus, dass es dafür auf bereits vorhandenes Wissen und im Laufe der langjährigen im Rahmen von UNO-Friedensmissionen gemachten Erfahrungen wird zurückgreifen können. Dabei wird nicht antizipiert, dass sich das VM in diesem Zusammenhang substanzielle neue Expertise aneignen werden muss. So sind im VM zum Beispiel bereits Kenntnisse im Umgang mit Mandatserneuerungen vorhanden, etwa wenn es darum geht, allfällige Mängel bezüglich Diskrepanzen zwischen den formulierten Zielen und den dafür eingesetzten Mitteln aufzuzeigen oder die Mandate so auszugestalten, dass die Wahrscheinlichkeit verringert wird, dass Truppenkontingente bei den Einsätzen vor Ort zweckentfremdet oder nicht präzise für das Erreichen des Mandatszwecks verwendet werden. In diesem Zusammenhang sieht das VM den Mehrwert, den es bieten kann, in erster Linie darin, eine so genannte *«front line perspective»* in die irischen Beiträge einzubringen. Darunter wird verstanden, die diplomatische Perspektive in einer konstruktiven Weise einer pragmatischen «Realitätsprüfung» bezüglich des militärisch Machbaren und Sinnvollen zu unterziehen.

(F7) Erkenntnisse bezüglich der längerfristigen Vorteile für die Aussen- und Sicherheitspolitik nach Ablauf des SR-Mandates lagen zum Zeitpunkt des Interviews noch keine vor. Es zeichnet sich jedoch ab, dass die durch die SR-Mitgliedschaft intensivierte Zusammenarbeit zwischen dem VM und dem AM unter anderem dazu beitragen wird, die Kooperation zwischen den beiden Ministerien längerfristig zu verbessern. Dies zum Beispiel, indem persönliche Kontakte ausgebaut werden und ein besseres gegenseitiges Verständnis für die Arbeitsweisen und die Positionen des jeweilig anderen Ministeriums entsteht.

6. Norwegen

6.1 Hintergrundinformationen und Länderprofil

Norwegen, eines der Gründungsmitglieder der UNO, war von 1948 bis 1949, von 1963 bis 1964, von 1979 bis 1980, von 2001 bis 2002 im SR und trat seine fünfte Mitgliedschaft Anfang 2021 an. Gleich wie in den anderen in der vorliegenden Studie betrachteten Ländern setzt auch Norwegen in seiner Aussenpolitik stark auf Multilateralismus. Entsprechend war Oslo stets ein starker Befürworter der UNO und wirkte in regelmässigen Abständen aktiv im SR mit. Die grösseren personellen Beiträge an UNO-Missionen von den 1960er- bis 1980er-Jahre wurden, ähnlich wie in Schweden und in Belgien, ab Mitte der 1990er-Jahren stark reduziert. Dies zum einen aufgrund der Schwierigkeiten, auf die UNO-Friedensmissionen in Ruanda und in Bosnien trafen, und zum anderen, weil Norwegen begann, sein Engagement in von der NATO geführten Stabilisierungsoperationen auszubauen.[58] Ab 2005 erhöhte Norwegen die Anzahl an in UNO-Operationen dienenden Personen kurzzeitig wieder, reduzierte diese aber innerhalb der folgenden Jahre erneut.[59] Seitdem ist die Anzahl des in UNO-Friedensoperationen dienenden norwegischen Personals relativ konstant geblieben. Gegenwärtig dienen 118 norwegische Armeeangehörige, PolizistInnen und zivile Sachverständige im Rahmen von UNO-Missionen. Dies entspricht einem, im Vergleich mit den anderen betrachteten Ländern ähnlicher Grösse, eher kleinen *«Peacekeeping Footprint»*. 2021 trägt Norwegen gut 0.8 Prozent des Gesamtbudgets der UNO-Friedensmissionen.[60]

Für seine SR-Mitgliedschaft 2021/2022 hat Norwegen den Schutz von Zivilpersonen und ganz spezifisch von Kindern in bewaffneten Konflikten, die Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit», die Wechselwirkung zwischen Klimaerwärmung und Sicherheit, sowie die Konfliktprävention als thematische Prioritäten gesetzt. Gleich wie Irland stösst auch Norwegen auf eine zwischen den Grossmächten unverändert angespannte und polarisierte Lage im SR, die den Rat in seiner Handlungsfähigkeit in gewissen Dossiers einschränkt. Wie für Irland ist auch im Falle Norwegens jedoch der Machtwechsel in Washington Anfang 2021 insofern als positiv zu werten, als wieder mit vermehrter US-Unterstützung für traditionell vom Westen vorangetriebene Themenkomplexe, darunter auch für einige der von Norwegen priorisierten Themen,

58 Elin Marthinussen Gustavsen / Andreas Forø Tollefsen, «What Became of the Norwegian Peacekeeping Forces?», *Peace Research Institute Oslo (PRIO),* 08.08.2018.

59 Andreas Forø Tollefsen / Elin Marthinussen Gustavsen, «Norway and UN Peacekeeping Trends», in: *PRIO Conflict Trends* (2017).

60 United Nations, *Report of the Secretary-General: Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236,* 24.12.2018.

gerechnet werden kann. Gleich wie im Falle Irlands dürfte auch für Norwegen die erste SR-Präsidentschaft im Januar 2022 die erste grössere Zwischenetappe darstellen und eine erste Bestandsaufnahme der norwegischen SR-Mitgliedschaft 2021/22 erlauben.

6.2 Rolle und Aufgabe des Verteidigungsministeriums[61]

(F1) Die UNO und der SR geniessen einen hohen Stellenwert in der norwegischen Aussenpolitik. Dementsprechend ist auch das von der norwegischen Regierung vorgegebene Ambitionsniveau für die SR-Mitgliedschaft 2021/22 hoch. Dieses übertrug sich zwar auf das AM, weniger jedoch auf das VM. Dies hängt mitunter damit zusammen, dass die norwegische Sicherheitspolitik aufgrund der geopolitischen Lage des Landes, sprich seiner Landesgrenze mit Russland, stark auf die NATO ausgerichtet ist. Ähnlich wie in Belgien kann aus Gründen der Priorisierung von Ressourcen das norwegische VM der UNO und damit zusammenhängend auch dem SR weniger Gewicht beimessen.

(F2) Diese Ausgangslage trug entscheidend dazu bei, die Rolle und die Aufgaben des VM mit Hinblick auf die SR-Mitgliedschaft zu bestimmen. Dabei nimmt das VM bei Themen militärischer Natur eine für das AM punktuell unterstützende Rolle ein. Die Sektion für Internationale Sicherheitspolitik innerhalb des VM fungiert als Ansprechpartnerin für das AM und innerhalb des VM als diejenige Organisationseinheit, welche die Anfragen in einem ersten Schritt sammelt und weiterleitet und in einer zweiten Phase die VM-internen Beiträge konsolidiert und anschliessend wieder an das AM trägt.[62] Allgemein betrachtet scheint sich die Zusammenarbeit zwischen dem VM und dem AM auf folgendem Modell eingependelt zu haben: Nebst dem zwingenden Beantworten gewisser Fragen militärischer Natur, die Arbeiten im SR betreffen, wird dem VM vom AM grundsätzlich die Möglichkeit geboten, sich zu der grossen Mehrheit der sich im Rahmen der norwegischen SR-Mitgliedschaft ergebenden Arbeiten und Fragen einzubringen. Dabei ist es dem VM in der grossen Mehrzahl der Fälle möglich, äusserst selektiv vorzugehen und nur in denjenigen Bereichen substanziellere Inputs beizusteuern, in denen es aufgrund der vorhandenen Expertise einen Mehrwert bieten kann. Dies entspricht grundsätzlich einer schon in den Fällen von Schweden, Belgien und in geringerem Ausmass auch Irland beobachteten Form der punktuellen Mitarbeit. Der Fall Norwegen scheint sich allerdings dadurch abzuheben, dass dem VM oftmals die Option zugestanden wird, sich bei der grossen Mehrheit der Arbeiten einzubringen, das VM aber den Entscheid darüber behält, wo es dies tut. Durch den eher kleineren «*Peacekeeping Footprint*» bedingt wird im norwegischen VM, anders als es etwa in Ländern mit einem vergleichbar grösseren personellen Engagement der Fall ist (siehe etwa Norwegen, Deutschland und Irland), der Aufarbeitung und dem Input von im Rahmen von UNO-Friedensmissionen gemachten Erfahrungen eine weniger wichtige Rolle beigemessen.

In Bezug auf das Ausarbeiten von Weisungen für die Delegation in New York äussert sich der oben beschriebene Grundsatz der «selektiven Mitarbeit» folgendermassen. In der Vorbereitung auf eine bestimmte Sitzung im SR arbeitet die Delegation in New York selbst einen ersten Entwurf der Weisung aus. Anschliessend wird dieser Textvorschlag an das AM in Oslo gesandt, welches einen eigenen Input beisteuert und diesen an das VM, und in gewissen Fällen an andere betroffene Ministerien (zum Beispiel an das Justizministerium, falls norwegische Polizeikräfte betroffen sind) weiterleitet. Das VM prüft anschliessend, ob im vorliegenden Fall intern Expertise vorhanden ist oder Interessen des VM direkt (oder indirekt) betroffen sind. Falls dies der Fall ist, wird der Weisungsentwurf mit entsprechenden Inhalten angereichert und an das AM retourniert. Betrifft die vorliegende Weisung Themen oder geografische Kontexte, bei denen das VM über keine spezifische Expertise verfügt, verzichtet das VM auf das Kommentieren des Weisungsentwurfs oder zumindest auf das Beisteuern substanziellerer Inputs. Durch diese dem VM zukommende eher eingeschränkte Rolle konnte der Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der SR-Mitgliedschaft bisher in Grenzen gehalten und mit dem Aufstocken einer Vollzeitstelle in der im VM verantwortlichen Sektion gut bewältigt werden.

(F4) Derselbe Grundsatz der «möglichen, aber selektiven Mitarbeit» hat sich beim Setzen der Schwerpunkte der norwegischen SR-Mitgliedschaft darin geäussert, dass auch bei diesem Prozess dem VM wiederum die Möglichkeit gegeben wurde, sich einzubringen. (F6) Dieser Grundsatz bestimmte ferner auch die Art und Weise, wie bisher mit den periodisch anfallenden Mandatserneuerungen umgegangen wurde. Diese werden routinemässig auf dem Arbeitsplan des SR angekündigt. Dies gibt in der Regel genügend Vorlaufzeit, um entsprechende Vorbereitungen zu treffen. Vorbereitend lassen die Delegation in New York und das AM dem VM (bei Bedarf auch weiteren Ministerien) alle zur Verfügung stehenden Informationen zur entsprechenden Mission und der Mandatserneuerung zukommen. Diese Informationen verwendet das VM, um sich ein genaueres Bild über das zu verlängernde Mandat zu verschaffen. Den ersten Entwurf des norwegischen Beitrags an die späteren Diskussionen im SR bezüglich der jeweili-

61 Die in diesem Unterkapitel enthaltenen Informationen beruhen, falls nicht anders vermerkt, auf einem am 3. Juni 2021 geführten halbstrukturierten Interview mit einem Vertreter des *Department of Security Policy and International Military Operations* des VM. Da Norwegen seine SR-Mitgliedschaft 2021/22 am 1. Januar 2021 angetreten ist, beruhen die Einschätzungen des Vertreters des VM auf einem zeitlich relativ eingeschränkten Erfahrungswert von einem halben Jahr.

62 In diesem Zusammenhang spielen im VM neben der federführenden und koordinierenden «Abteilung für Sicherheitspolitik» angehörenden Sektion für «Internationale Sicherheitspolitik, Verteidigungskooperation und Einsätze» auch die Abteilung für Internationales Recht sowie das HQ eine wichtige Rolle.

gen Mandatserneuerung arbeitet wieder die Delegation in New York – grösstenteils die MilitärberaterInnen – aus. Oftmals sind diese Dokumente bei ihrer Ankunft in Oslo bereits in einem fortgeschrittenen Stadium. Die meisten periodischen Mandatserneuerungen haben so bisher nur selten umfangreichere Beiträge vonseiten des VM erfordert. Folglich hat sich bisher auch der mit den periodisch anfallenden Mandatserneuerungen zusammenhängende Aufwand für das VM in Grenzen gehalten. (F3) Allerdings wird die Initialphase, bei der die Hintergrundinformationen an das VM disseminiert werden und bei der es darum geht, sich eine Übersicht über das zu erneuernde Mandat zu verschaffen, aufgrund des hohen Informationsgehaltes als herausfordernder Teil des Prozesses wahrgenommen.

(F3) Eine weitere, allgemeinere Herausforderung bestand für das VM darin zu eruieren, wie nahe und in welchen Abständen der Verteidigungsminister über die im Zusammenhang mit der SR-Mitgliedschaft im VM gemachten Arbeiten einzubinden und zu informieren sei. Dies wurde gelöst, indem ein vom AM geleiteter und monatlich stattfindender Staatssekretärsausschuss einberufen wurde, bei dem nicht nur die Staatssekretäre der beteiligten Ministerien, also auch des VM, sondern auch Vertretungen des Büros des Premierministers und der Opposition über den Stand der SR-Mitgliedschaft informiert werden.

(F5) Ähnlich wie in Irland scheint allgemein betrachtet einer der Mehrwerte, den das VM dem AM im Rahmen der SR-Mitgliedschaft bieten kann darin zu liegen, die diplomatische Perspektive durch eine pragmatisch-nüchterne Sichtweise anzureichern. Dies geschieht zum Beispiel, wenn es bei Mandatserneuerungen darum geht sicherzustellen, dass die einer UNO-Friedensmission zur Verfügung gestellten Mittel realistisch sind, um die im Mandat formulierten Ziele zu erreichen. Bei der Mandatserneuerung der UNMISS im Südsudan hatte das AM zum Beispiel eine längere Liste an in das Mandat aufzunehmende Ziele, obwohl die Mission gleichzeitig umstrukturiert und substanziell verkleinert werden sollte. Daraufhin konnte das VM das AM auf diese Diskrepanz hinsichtlich Mitteln und Zielen hinweisen. Dies führte zu einer entsprechenden Justierung der norwegischen Position bezüglich der Mandatserneuerung der UNMISS.

(F7) Erkenntnisse bezüglich der längerfristigen Vorteile für die Aussen- und Sicherheitspolitik nach Ablauf des SR-Mandates lagen zum Zeitpunkt des Interviews noch keine vor. Es wird jedoch als wichtig erachtet, das Ambitionsniveau den bürokratischen Realitäten und den im VM zur Verfügung stehenden Mitteln anzupassen, da man ansonsten riskiert, die vorhandenen personellen Ressourcen in der Initialphase überzustrapazieren. Dies kann, gerade bei einer zweijährigen SR-Mitgliedschaft, mittel- bis langfristig problematisch werden. Dementsprechend sei es bei begrenzten Ressourcen sinnvoller, das Ambitionsniveau bescheiden zu halten, aber dafür nachhaltig in die SR-Mitgliedschaft einzusteigen.

7. Zusammenfassung der länderspezifischen Ansätze und länderübergreifende Erkenntnisse

7.1 Zusammenfassung der länderspezifischen Ansätze

Die in dieser Studie betrachteten länderspezifischen Herangehensweisen an eine nichtständige SR-Mitgliedschaft und die sich dadurch für die respektive VM ergebenden Rollen, Aufgaben und Implikationen lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

Die **in Schweden verfolgte Herangehensweise** an die SR-Mitgliedschaft 2017/18 war in ihrer Ausgangslage durch ein relativ grosses Gefälle zwischen dem für die SR-Mitgliedschaft hohen Ambitionsniveau im AM und einem eher bescheideneren Ambitionsniveau im VM/HQ geprägt. Zugleich weist Schweden einen grossen «*Peacekeeping-Footprint*» auf. Entsprechend dem eher tiefen Ambitionsniveau haben das VM und das HQ im Rahmen der schwedischen SR-Mitgliedschaft eher eine passive und reaktive Rolle gespielt. Für das VM und das HQ ging es in erster Linie darum, dem AM zuzuarbeiten und dessen mit dem SR zusammenhängende Anfragen strategischer oder operationell militärischer Natur zu bearbeiten sowie die im Rahmen von UNO-Missionen gemachten Erfahrungen

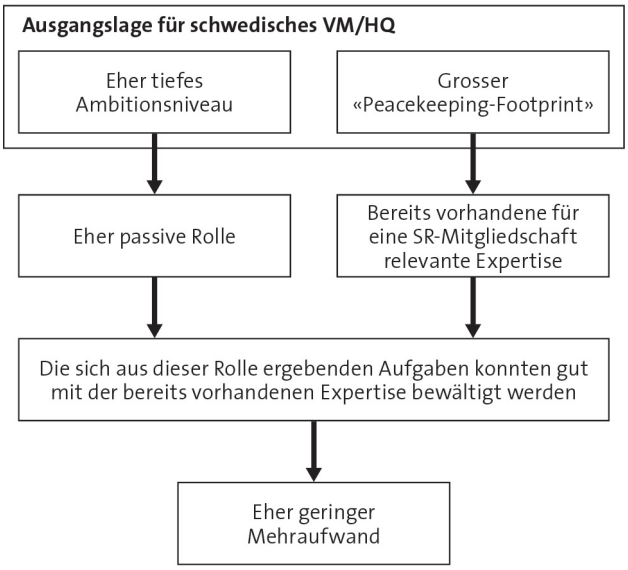

Abbildung 1: Schematische Wirkungskette bezüglich der Wechselbeziehung zwischen der Ausgangslage der schwedischen SR-Mitgliedschaft und des für das VM/HQ anfallenden Mehraufwandes.

aufzuarbeiten und bereitzustellen. Zum Erfüllen dieser Aufgaben konnte oftmals auf die durch die langjährige und umfangreiche Beteiligung an UNO-Friedensmissionen im VM und im HQ angesammelten Erfahrungen und auf das entsprechende Fachwissen zurückgegriffen werde. Dadurch hat sich im Falle Schwedens der mit der SR-Mitgliedschaft zusammenhängende Mehraufwand für das VM und das HQ eher in Grenzen gehalten. Die grösste Herausforderung für das VM wie auch für das HQ bestand im zeitgerechten Aufarbeiten und Bereitstellen von vom AM und von der Delegation in New York benötigten Inhalten.

Die **in Deutschland verfolgte Herangehensweise** an die SR-Mitgliedschaft 2019/20 war durch ein ministeriumsübergreifendes hohes Ambitionsniveau des AA und des BMVg sowie einen grossen deutschen *«Peacekeeping-Footprint»* geprägt. Entsprechend dem hohen Ambitionsniveau ist dem BMVg im Rahmen der deutschen SR-Mitgliedschaft eine sehr aktive Rolle zugekommen, wobei das BMVg vom federführenden AA bei der Mehrheit aller anstehenden Arbeiten eingebunden wurde. Dies hat unter anderem auch dazu geführt, dass sich das BMVg zu einem Grossteil an den mit der deutschen SR-Mitgliedschaft zusammenhängenden Arbeiten beteiligen und zum Teil auch substanzielle Beiträge an Dossiers beitragen musste, mit denen sich das BMVg normalerwiese nicht oder weniger intensiv befasst. Unter anderem dadurch bedingt musste – zusätzlich zu den bereits vorhandenen und anlässlich der umfangreichen Beteiligung an UNO-Friedensmissionen im BMVg angesammelten Erfahrungen – neues Hintergrundwissen aneignet und Expertise aufgebaut werden. Die äusserst aktive und partizipative Rolle des BMVg und die sich daraus ergebenden Aufgaben führte somit zu einem entsprechend hohen Mehraufwand. Dies wurde aber bereits während der Vorbereitungsarbeiten antizipiert. Durch die Schaffung eines neues UNO-Referats im BMVg vor dem Beginn der Einsitznahme konnte der grosse Mehraufwand insgesamt gut abgefedert werden. Die grösste Herausforderung für das BMVg bestand im Sicherstellen des kontinuierlich intensiven Austausches mit dem AA, wobei in diesem Zusammenhang der hohe Stellenwert guter interpersoneller Beziehungen zwischen den Vertreterinnen und den Vertretern des BMVg und des AA hervorgehoben wurde.

Die **in Belgien verfolgte Herangehensweise** an die SR-Mitgliedschaft 2019/20 war in ihrer Ausgangslage durch ein grosses Gefälle zwischen dem für die SR-Mitgliedschaf hohen Ambitionsniveau im AM und dem deutlich bescheideneren Ambitionsniveau im VM sowie einen bescheidenen belgischen *«Peacekeeping-Footprint»* geprägt. Entsprechend ist dem VM im Rahmen der SR-Mitgliedschaft im belgischen Kontext eine sehr passive und eingeschränkte Rolle zugekommen. Dabei ging es für das VM in erster Linie darum, dem AM bei Anfragen militärischer Natur im Zusammenhang mit einzelnen UNO-Friedensmissionen punktuell und in der Regel auf reaktiver Basis zuzuarbeiten. Die sich aufgrund dieser sehr eingeschränkten Rolle ergebenden Aufgaben konnten, trotz der unter anderem durch den kleinen *«Peacekeeping Footprint»* bedingten eher bescheidenen im VM vorhandenen Expertise in den mit dem SR zusammenhängenden Bereichen, mit relativ geringem Mehraufwand bewältigt werden.[63] Die grösste Herausforderung für das belgische VM bestand, ähnlich wie im deutschen BMVg, in der Koordina-

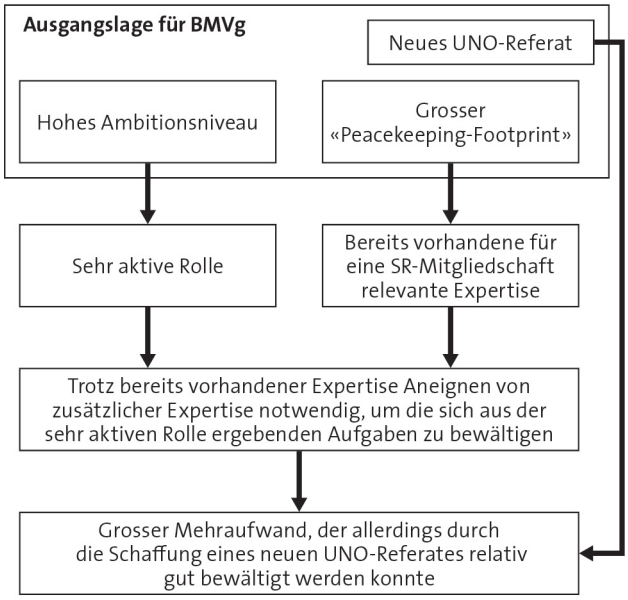

Abbildung 2: Schematische Wirkungskette bezüglich der Wechselbeziehung zwischen der Ausgangslage der deutschen SR-Mitgliedschaft und des für das BMVg anfallenden Mehraufwandes.

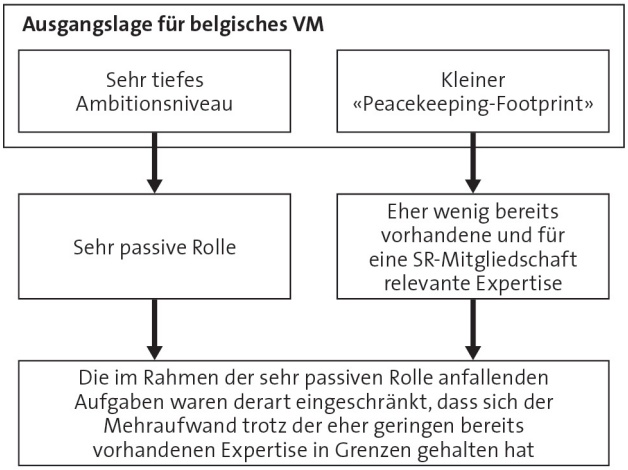

Abbildung 3: Schematische Wirkungskette bezüglich der Wechselbeziehung zwischen der Ausgangslage der belgischen SR-Mitgliedschaft und des für das VM anfallenden Mehraufwandes.

63 Wobei im Falle Belgiens während des geführten Interviews der Eindruck entstanden ist, dass die militärische Abteilung der ständigen Delegation in New York bezüglich des Beisteuerns von substanzielleren Inputs oder dem Ergreifen von Initiativen oftmals eine wichtigere Rolle gespielt hat als das VM in Brüssel. Siehe Unterkapitel 4.2 auf Seite 14.

tion mit dem AM, wobei dies im Falle Belgiens vermutlich eher auf die sehr knappen personellen Ressourcen der zuständigen Abteilung im VM und in Deutschland eher auf den durch das dortige Kooperationsmodell bedingten sehr intensiven Austausch zwischen dem BMVg und dem AA zurückzuführen war.

Die **in Irland verfolgte Herangehensweise**[64] an die Anfang 2021 angetretene SR-Mitgliedschaft war in ihrer Ausganslage von einer ausgesprochen langen Tradition der substanziellen Beteiligung an UNO-Friedensmissionen und somit auch einem ausserordentlich grossen *«Peacekeeping-Footprints»* geprägt. Entsprechend lag im in Irland verfolgten Ansatz eine der Hauptaufgabe des VM, nebst dem allgemeineren Unterstützen des AM bei Fragen militärischer Natur, in erster Linie darin, die im Rahmen der weit zurückreichenden Beteiligung an UNO-Missionen gemachten Erfahrungen in die irischen Arbeiten im SR einfliessen zu lassen. Im irischen Kontext sieht das VM zudem einen Mehrwert, den es dem AM bieten kann darin, die diplomatische Perspektive in einer konstruktiven Weise einer pragmatischen «Realitätsprüfung» bezüglich des militärisch Machbaren und Sinnvollen zu unterziehen. Der durch diese Aufgaben für das VM generierte Mehraufwand hat sich bisher in Grenzen gehalten. Dies ist mitunter auch dadurch bedingt, dass das irische VM aufgrund der langen Tradition der Beteiligung an UNO-Missionen bereits über signifikante SR-spezifische Expertise verfügt und auf diese zurückgreifen kann, um die ihm bisher zukommenden Aufgaben zu bewältigen.

Die **in Norwegen verfolgte Herangehensweise** an die Anfang 2021 angetretene SR-Mitgliedschaft war in ihrer Ausgangslage durch ein relativ grosses Gefälle zwischen dem für die SR-Mitgliedschaft hohen Ambitionsniveau im AM und einem deutlich bescheideneren Ambitionsniveau im VM sowie durch einen eher kleinen *«Peacekeeping-Footprint»* geprägt. Vor diesem Hintergrund scheint in Norwegen das Kooperationsmodell zwischen dem AM und dem VM nach dem Grundsatz der «möglichen, aber selektiven Mitarbeit» zu funktionieren. Dabei wird dem VM grundsätzlich vom AM die Möglichkeit gegeben, sich zu der grossen Mehrzahl an behandelten Dossiers und Themen zu äussern, wobei das VM aber grundsätzlich nur dort substanziellere Inputs beisteuert, wo es aufgrund der vorhandenen Expertise einen Mehrwert bieten kann oder aber dessen institutionelle Interessen betroffen sind. Dieses in Norwegen gewählte interministerielle Kooperationsmodell hat bisher zu einer eher selektiven und punktuellen Mitarbeit vonseiten des VM geführt. Vor dem Hintergrund der sich aus diesem Kooperationsmodell ergebenden Aufgaben- und Rollenverteilung hat sich der Mehraufwand für das norwegische VM bisher in Grenzen gehalten. Ähnlich wie im irischen Kontext sieht auch das norwegische VM einen Mehrwert, den es dem VM bieten kann, darin, die diplomatische Perspektive durch eine pragmatisch-nüchterne Sichtweise zu komplementieren und einer pragmatischen «Realitätsprüfung» bezüglich des militärisch Machbaren und Sinnvollen zu unterziehen.

7.2 Länderübergreifende Erkenntnisse

Aus den in der vorliegenden Studie betrachteten länderspezifischen Herangehensweisen an eine nichtständige SR-Mitgliedschaft lassen sich einige übergreifende Erkenntnissen ableiten.

1. Das Ambitionsniveau ist ein Faktor, welcher die Rollen und Aufgaben und somit auch den im Rahmen einer SR-Mitgliedschaft für ein VM anfallenden Mehraufwand beeinflusst. Ein hohes Ambitionsniveau resultierte in Deutschland in einer aktiven und initiativen Rolle des BMVg sowie in einem partizipativen interministeriellen Kooperationsmodell. Dies führte mitunter dazu, dass sich das BMVg an einer grösseren Anzahl an im Rahmen einer SR-Mitgliedschaft anfallenden Arbeiten in einer teils auch substanziellen Art und Weise beteiligte. Dies führte wiederum unweigerlich zu einem höheren Mehraufwand. Umgekehrt resultiert ein tieferes Ambitionsniveau in anderen Fällen in einer eher eingeschränkteren und passiveren Rolle des VM. Unter dieser Voraussetzung geht es für das betreffende VM in erster Linie darum, dem jeweiligen AM in eingeschränkterem Mass und eher punktuell bei Fragen militärischer Natur zuzuarbeiten, etwa bei Mandatserneuerungen von Friedensmissionen (siehe etwa Schweden, Belgien und Norwegen). Vor diesem Hintergrund erscheint es entsprechend sinnvoll, entweder das Ambitionsniveau den bürokratischen Realitäten und den im VM zur Verfügung stehenden Mitteln anzupassen (siehe zum Beispiel Belgien und Norwegen) oder zusätzliche Ressourcen und/oder Kapazitäten für die Erfüllung der mit einem höheren Ambitionsniveau zusammenhängenden Ansprüche zur Verfügung zu stellen (siehe Deutschland).

2. Die Grösse des *«Peacekeeping-Footprints»* des jeweiligen Landes scheint einen Einfluss auf die in einem VM bereits vorhandenen und für eine SR-Mitgliedschaft relevante Expertise zu haben. Dieses Vorhandensein von Expertise scheint seinerseits ein weiterer Faktor zu sein, der den für das jeweilige VM anfallenden Mehraufwand beeinflussen kann. So haben zum Beispiel im Falle Schwe-

64 Da Norwegen und Irland ihre letzte SR-Mitgliedschaft erst zu Beginn 2021 angetreten sind, waren zum Zeitpunkt der im ersten Halbjahr 2021 geführten Interviews erst eingeschränkte Erfahrungswerte vorhanden (siehe Fussnote 57 auf Seite 15 bezüglich Irland und Fussnote 61 auf Seite 17 bezüglich Norwegen). Entsprechend waren in diesen beiden Fällen die verschiedenen Wechselbeziehungen noch nicht oder weniger klar ersichtlich. In diesen beiden Fällen wurde entsprechend auf eine graphisch dargestellte «schematisierte Wirkungskette» wie sie für Schweden, Deutschland und Belgien vorgeschlagen werden, verzichtet.

dens und Irlands die während der langjährigen und umfangreichen Beteiligungen an UNO-Friedensmissionen in den VM angeeigneten Erfahrungswerte und Expertise dabei geholfen, den Mehraufwand beim Bewältigen der im Rahmen der SR-Mitgliedschaft anfallenden Aufgaben in Grenzen zu halten. Sind solche Erfahrungswerte und Expertise nicht oder nur in bescheidenem Ausmass vorhanden, muss entweder das Ambitionsniveau des betroffenen VM oder die an das Ministerium gerichtete Erwartungshaltung gesenkt (Belgien und Norwegen), oder aber die entsprechende Expertise im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten aufgebaut werden.

3. Die Grösse des *«Peacekeeping Footprints»* scheint zudem auch einen Einfluss auf die im Rahmen einer SR-Mitgliedschat dem VM zukommenden Rollen und Aufgaben zu haben. Bei den in der vorliegenden Studie betrachteten Ländern mit einem grösseren *«Peacekeeping Footprint»* (Schweden, Deutschland und Irland) gehörte oder gehört das Teilen von anlässlich von UNO-Missionen gemachten Erkenntnissen zum Aufgabenportfolio der VM. Bei den VM derjenigen Länder mit einem kleineren oder eher kleinen *«Peacekeeping Footprint»* (Belgien und Norwegen) scheint diese Rolle ganz oder zumindest teilweise wegzufallen.

4. Die Koordination zwischen dem VM und dem AM wurde in zwei der fünf in der vorliegenden Studie betrachteten Fälle als eine der Hauptherausforderungen identifiziert (Deutschland und Belgien). In Deutschland wurde zudem der hohe Stellenwert guter interpersoneller Beziehungen zwischen den Vertreterinnen und den Vertretern der beiden Ministerien hervorgehoben.

5. Eine SR-Mitgliedschaft kann zudem einen nachhaltig positiven Effekt auf die Zusammenarbeit zwischen dem VM und dem AM zur Folge haben. Eine verbesserte Kooperation zwischen dem VM und dem AM im Bereich der UNO-Politik wurde in drei in der vorliegenden Studie betrachteten Fälle als Vorteil für die Aussen- und Sicherheitspolitik nach Ablauf des SR-Mandates genannt (Schweden, Deutschland, Belgien). In Irland, welches gegenwärtig noch SR-Mitglied ist, wird eine ähnliche Entwicklung antizipiert.

6. In zwei der fünf Fälle (Belgien und Norwegen) sah das VM einen Mehrwert, den es dem AM bieten konnte, darin, die diplomatische Perspektive in einer konstruktiven Weise einer pragmatischen «Realitätsprüfung» bezüglich des militärisch Machbaren und Sinnvollen zu unterziehen. Dies indem zum Beispiel darauf geachtet wird, dass bei Mandatserneuerungen die Ziele und die einer UNO-Friedensmission zur Verfügung stehenden Mittel aufeinander abgestimmt sind.

Die Schweiz hat während ihrer bald 20-jährigen UNO-Vollmitgliedschaft Schlüsselfunktionen in vielen der wichtigen UNO-Organe eingenommen und dabei wichtige Erfahrungen sammeln können.[65] Bei einer geglückten Wahl würde die Schweiz mit ihrer ersten nichtständigen Mitgliedschaft im SR 2023/24 allerdings in vielerlei Hinsicht Neuland betreten. Vor diesem Hintergrund erscheint es umso wichtiger, dass sich die Schweiz sorgfältig auf eine potenzielle Einsitznahme im SR vorbereitet. Dazu gehört unter anderem auch das Klären wichtiger Fragen zur Rolle und Partizipation des VBS. Entsprechend erscheint es lohnenswert in einem nächsten Schritt zu klären, inwiefern die im Rahmen dieser Studie gemachten Erkenntnisse allenfalls bei der Bearbeitung dieser Fragen behilflich sein können.

65 Die Schweiz hat zum Beispiel für die Periode von 2011 bis 2012 mit Alt-Bundesrat Joseph Deiss den Präsidenten der UNO-Generalversammlung gestellt und war mehrfach Mitglied des UNO-Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) sowie des UNO-Menschenrechtsrates.

8. Anhang

8.1 Liste der geführten Interviews

Vertreterin des *Department for Security Policy and International Relations* des schwedischen Verteidigungsministeriums (siehe Fussnote 30 auf Seite 9).

Vertreterin der *International Relations Section Policy & Plans Department* des schwedischen Armeehauptquartiers (siehe Fussnote 30 auf Seite 9).

Vertreter der Politischen Abteilung des deutschen Bundesministeriums der Verteidigung (siehe Fussnote 41 auf Seite 11).

Vertreter des *Defence Staff Strategy Department* des belgischen Verteidigungsministeriums (siehe Fussnote 52 auf Seite 14).

Vertreter der *Strategic Planning Branch* des irischen Verteidigungsministeriums (siehe Fussnote 57 auf Seite 15).

Vertreter des *Department of Security Policy and International Military Operations* des norwegischen Verteidigungsministeriums (siehe Fussnote 61 auf Seite 17).

CSS
ETH Zürich

Das **Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich** ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert.