

## CSS STUDIE

# Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Wissens- gewinne und deren Management in den Verteidigungsministerien der Niederlande, Deutschlands, Belgiens und Norwegens

Fabien Merz

Zürich, April 2024  
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Autor: Fabien Merz  
Lektorat: Sara Hellmüller  
Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

DOI: 10.3929/ethz-b-000669147

# Inhalt

<b>1.</b>	<b>Hintergrund, Fragestellung und Vorgehensweise</b>	<b>4</b>
1.1	Hintergrund	4
1.2	Fragestellung	6
1.3	Vorgehensweise	6
<b>2.</b>	<b>Länderspezifische Erkenntnisse</b>	<b>7</b>
2.1	<b>Niederlande</b>	7
2.1.1	Hintergrund und Ratsmitgliedschaft 2018	7
2.1.2	Ambitionsniveau und Rolle des VM während der Ratsmitgliedschaft	7
2.1.3	Lerneffekte und Wissensgewinne	7
2.2	<b>Deutschland</b>	8
2.2.1	Hintergrund und Ratsmitgliedschaft 2019/20	8
2.2.2	Ambitionsniveau und Rolle des VM während der Ratsmitgliedschaft	9
2.2.3	Lerneffekte und Wissensmanagement	9
2.3	<b>Belgien</b>	10
2.3.1	Hintergrund und Ratsmitgliedschaft 2019/20	10
2.3.2	Ambitionsniveau und Rolle des VM während der Ratsmitgliedschaft	11
2.3.3	Lerneffekte und Wissensmanagement	11
2.4	<b>Norwegen</b>	11
2.4.1	Hintergrund und Ratsmitgliedschaft 2021/22	11
2.4.2	Ambitionsniveau und Rolle des VM während der Ratsmitgliedschaft	12
2.4.3	Lerneffekte und Wissensmanagement	12
<b>3.</b>	<b>Diskussion der Ergebnisse</b>	<b>13</b>
<b>4.</b>	<b>Relevanz der Erkenntnisse für die Schweiz</b>	<b>15</b>

# 1. Hintergrund, Fragestellung und Vorgehensweise

## 1.1 Hintergrund

Die Schweiz ist seit Anfang 2023 und noch bis Ende 2024 gewähltes Mitglied des UNO-Sicherheitsrats (SR) in New York.<sup>1</sup> Die Mitgliedschaft der Schweiz fällt in eine Phase, die von starken geopolitischen Spannungen und einer Vervielfachung diverser wieder oder neu entfachter Krisenherde geprägt ist. Die schon länger angespannte internationale Grosswetterlage hat sich seit der Invasion der Ukraine durch Russland und dem Gazakrieg nochmals deutlich verschlechtert, was sich direkt auf die Arbeit des SR auswirkt.

Der SR ist auf die Zusammenarbeit seiner fünfzehn Mitglieder angewiesen, um Beschlüsse zu fassen. Er funktioniert gegenwärtig zwar noch besser, als es der von starken Spannungen geprägte internationale Kontext hätte erwarten lassen können. So konnte der Rat beispielsweise wichtige Entscheide zu den Krisen in Afghanistan, Jemen oder Somalia treffen und die Mandate einer Reihe wichtiger UNO-Friedensmissionen erneuern.<sup>2</sup> Aufgrund der fortschreitenden Polarisierung sowie des zunehmend bröckelnden Kooperationswillens der Mitgliedsstaaten, allen voran der fünf ständigen Mitglieder (P5, für *permanent five*), findet sich der SR jedoch in bestimmten Dossiers zunehmend in seiner Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt. Ein derartiges Umfeld kann den ohnehin als limitiert geltenden Handlungsspielraum gewählter Ratsmitglieder (E10 für *electad ten*) – und somit gegenwärtig auch der Schweiz – weiter einschränken und es ihnen zusätzlich erschweren, im Rat die von ihnen gewünschte Wirkung zu erzielen.<sup>3</sup>

Der Schweiz scheint es bisher allerdings gelungen zu sein, dieses schwierige Umfeld zu navigieren. Ent-

sprechend werten die meisten Beobachterinnen und Beobachter die Ratsmitgliedschaft der Schweiz bisher als erfolgreich.<sup>4</sup> Als besonders positiv zu sehen ist, dass es die Schweiz im Einklang mit den vor der Mitgliedschaft festgesetzten Zielen geschafft hat, glaubwürdig an der gesamten Bandbreite der vom SR behandelten Themen mitzuarbeiten. Zudem konnte die helvetische Diplomatie teils auch signifikante Fortschritte im Bereich ihrer thematischen Prioritäten erzielen sowie wichtige Beiträge für die periodisch anfallenden Erneuerungen einer ganzen Reihe von UNO-Friedensmissionen leisten.<sup>5</sup>

Obwohl gerade im gegenwärtigen Kontext herausfordernd, werden die auf zwei Jahre beschränkten nichtständigen Sitze unter den UNO-Mitgliedstaaten als äusserst gefragt erachtet.<sup>6</sup> In der Regel bewerben sich Länder fünf bis zehn Jahre im Voraus für die Mandate – gelegentlich mit noch längerer Vorlaufzeit.<sup>7</sup> Dabei scheuen sich Staaten auch nicht davor, direkt miteinander zu konkurrieren und zum Teil bedeutende Ressourcen sowie diplomatisches Kapital in die entsprechenden Kampagnen zu investieren. Gerade in der «Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten» (*Western European and Others Group*, WEOG), der auch die Schweiz angehört, herrscht häufig ein starker Wettbewerb um die beiden der Ländergruppe zugewiesenen Sitze.<sup>8</sup>

Die mit einer Ratsmitgliedschaft zusammenhängenden Vorteile sind divers und können aufgrund verschiedener Kriterien variieren. Allgemein kann aber davon ausgegangen werden, dass eine Mitgliedschaft es dem betroffenen Staat ermöglicht, direkten Einfluss auf Entscheidungen der globalen Sicherheit auszuüben, nationale Interessen und aussenpolitische Werte zu fördern, das internationale Ansehen zu steigern sowie Netzwerke und diplomatische Kapazitäten auszubauen.<sup>9</sup> Einige dieser Vorteile entfalten eine konkrete Wirkung, etwa, wenn ein gewähltes Ratsmitglied die Ausgestaltung einer UNO-Friedensmission beeinflussen kann. Die Schweiz konnte

1 Siehe CSS Analyse Nr. 262 «Die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat», Mai 2020, und das Kapitel «Chance auf der internationalen Bühne: Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat» im CSS Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2021 für eine Übersicht über die Rolle und die Funktionsweise des SR.

2 Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, *Rück- und Ausblick auf die Mitgliedschaft der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat*, 2023.

3 Im Kontext der bisherigen Schweizer Ratsmitgliedschaft hängt das vermutlich aussagekräftigste Beispiel dafür mit dem humanitären Dossier in Syrien zusammen. Als co-penholder für das Dossier ist es der Schweiz und Brasilien im Sommer 2023 trotz intensiver Vermittlungsbemühungen aufgrund eines russischen Vetos nicht gelungen, die Ratsresolution zu verlängern, die es seit 2014 der UNO und deren Partnerorganisationen ermöglicht hatte, den Nordosten Syriens ohne Zustimmung des Regimes von Bashar al-Assad mit humanitärer Hilfe zu versorgen. Siehe das Kapitel «Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat» im CSS Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2023 für eine vertiefte Analyse des Scheiterns der Erneuerung des Mechanismus zur grenzübergreifenden humanitären Hilfe für den Nordosten Syriens.

4 Zum Beispiel gemäss des Grundtenors an der ETH-Arbeitstagung «Das erste Jahr der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat» vom 8. Dezember 2023 in Zürich. Siehe auch das Kapitel «Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft» im CSS Bulletin 2023.

5 Siehe das Kapitel «Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft» im CSS Bulletin 2023 für eine detailliertere Zwischenbilanz der Schweizer Ratsmitgliedschaft.

6 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 Sitzen; 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.

7 Die Schweiz hatte ihre Kandidatur für die Ratsmitgliedschaft 2023 bis 2024 zum Beispiel bereits 2007 bekannt gegeben.

8 Die Schweiz hatte das Glück, bei der Wahl für ihr Mandat von 2023 bis 2024 keinen direkten Gegenkandidaten zu haben, was gerade in der WEOG-Ländergruppe relativ selten vorkommt.

9 Ann-Marie Ekengren / Fredrik Dybfest Hjorthen / Ulrika Moller: «A Non-Permanent Seat in the United Nations Security Council: Why Bother?», in *Global Governance* (2020), Vol. 26 (1), S 21–45.

zum Beispiel bei anstehenden Mandatserneuerungen von UNO-Friedensmissionen während ihrer Ratsmitgliedschaft bewirken, dass Aspekte ihrer thematischen Prioritäten stärker berücksichtigt wurden, etwa bezüglich der Klimasicherheit, des Schutzes der Zivilbevölkerung oder der Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit» (*Woman, Peace and Security*, WPS).<sup>10</sup>

Andere mit einer SR-Mitgliedschaft zusammenhängende Vorteile entfalten eher eine indirekte Wirkung. Dazu gehören unter anderem die Lerneffekte und Wissensgewinne, die eine SR-Mitgliedschaft innerhalb der betroffenen Teile der staatlichen Verwaltung generiert. Hierzu zählen etwa ein besseres Verständnis für die Funktionsweise und Prozesse des SR und der UNO im Allgemeinen sowie eine verbesserte verwaltungsinterne Koordination und Kooperation. Einige dieser Lerneffekte und Wissensgewinne haben das Potenzial, über die Periode der respektiven SR-Mitgliedschaft hinaus für das entsprechende Land von Nutzen zu sein. Dies zum Beispiel, wenn ein besseres Verständnis des SR und des UNO-Systems sowie spezifischer Dossiers zu einer effizienteren Umsetzung der nationalen UNO-Politik befähigt.

Die grosse thematische und geografische Spannweite der vom SR behandelten Dossiers setzt in der Regel voraus, dass bei einer Mitgliedschaft unterschiedliche Bereiche der staatlichen Verwaltung des betroffenen Landes – und somit oft auch verschiedene Ministerien – involviert werden müssen. Aufgrund der für Staaten inhärent aussenpolitischen Natur einer Ratsmitgliedschaft wird üblicherweise den jeweiligen Aussenministerien (AM) oder deren äquivalenten Organisationseinheiten die Hauptrolle zuteil. Aufgrund der sicherheitspolitischen Natur und der teils militärischen Aspekte der Arbeit des SR, etwa im Bereich der UNO-Friedensmissionen, kommen bei einer SR-Mitgliedschaft allerdings häufig auch den jeweiligen Verteidigungsministerien (VM) oder deren äquivalenten Organisationseinheiten eine gewisse Rolle zu.<sup>11</sup> Entsprechend können derartige mit einer SR-Mitgliedschaft zusammenhängende Lerneffekte und Wissensgewinne nicht nur in den federführenden Aussenministerien, sondern, abhängig von ihrer Rolle und ihrem Beteiligungsgrad, ebenso in den beteiligten Verteidigungsministerien stattfinden.

Auch in der Schweiz kommt für die SR-Mitgliedschaft dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) – und somit der einem Aussenministerium äquivalenten Organisationseinheit – die führende Rolle zu. Im Kontext der Schweizer SR-Mitglied-

schaft ist mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die einem Verteidigungsministerium entsprechende Organisationseinheit ebenfalls stark involviert. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass sich das VBS schon seit längerem an verschiedenen UNO-Friedensmissionen beteiligt und zu entsprechenden Themen über langjährige Erfahrung verfügt. Nennenswert sind zum Beispiel die Bereiche der Rüstungskontrolle und Abrüstung, des humanitären Völkerrechts und Kriegsvölkerrechts, der humanitären Minenräumung, des DDR (*disarmament, demobilization and reintegration*) und des SSR (*security sector reform*) sowie der Kleinwaffen- und Munitionsverwaltung.

Entsprechend wurde in der Schweiz das VBS bereits Anfang 2021, also zwei Jahre vor Mandatsbeginn, in die spezifischen Vorbereitungsarbeiten eingebunden. In diesem Rahmen hatte das VBS auch die Möglichkeit, sich aktiv einzubringen, unter anderem bei der Festlegung der thematischen Prioritäten. Seit dem Mandatsbeginn 2023 unterstützt es das federführende EDA, insbesondere in Bereichen, die die militärischen Aspekte der Arbeiten des SR betreffen. Davon betroffen sind unter anderem militärische Einschätzungen zu den diversen UNO-Friedensmissionen. Zu diesem Zweck wurden im VBS im Hinblick auf die Ratsmitgliedschaft eine Koordinationsstelle sowie ein mit dem Beurteilen von Mandaten von UNO-Friedensmissionen beauftragtes Team neu geschaffen. Weiter wurden die im VBS mit dem Kriegsvölkerrecht betraute Organisationseinheit sowie die MilitärberaterInnen auf der Schweizer Mission in New York personell aufgestockt.<sup>12</sup>

Im Rahmen der bisherigen Ratsmitgliedschaft konnten im VBS wichtige Lerneffekte und Wissensgewinne erzielt werden. Dazu zählen unter anderem Wissensgewinne im Bereich der UNO-Friedensmissionen, insbesondere zur Entstehung, Begleitung und operativen Umsetzung entsprechender Missionsmandate. Zudem hat die Ratsmitgliedschaft als Katalysator für die Bildung eines VBS-internen informellen Netzwerks im Bereich der WPS-Thematik gedient sowie zu einer Schärfung der Kenntnisse spezifischer Aspekte des Kriegsvölkerrechts geführt.<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, ob diese Lerneffekte und Wissensgewinne auch über die SR-Mitgliedschaft hinweg auf Stufe VBS – und allenfalls departementsübergreifend – von Nutzen sein könnten, zum Beispiel im Rahmen der Schweizer Friedens- und

10 Siehe das Kapitel «Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft» im CSS Bulletin 2023.

11 Die Rolle sowie der Beteiligungsgrad eines Verteidigungsministeriums können von einem nationalen Kontext zum anderen variieren. Siehe: Fabien Merz «Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Die Rolle von Verteidigungsministerien und Armeehauptquartieren in einem länderspezifischen Vergleich für eine Übersicht zur Rolle und Aufgaben der Verteidigungsministerien von Schweden, Deutschland, Belgien, Irland und Norwegen», *Center for Security Studies (CSS)*, September 2021.

12 Die für die Beurteilung von UNO-Mandaten sowie für das Kriegsvölkerrecht zuständigen Organisationseinheiten sind dem Bereich Internationale Beziehungen Verteidigung (IB V) des VBS angegliedert. Die für die UNO-Koordination zuständige Organisationseinheit war zunächst ebenfalls dem IB V angegliedert, wurde zu Beginn 2024 im Rahmen der Reorganisation des VBS allerdings in das neue Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOL) transferiert.

13 Hintergrundgespräch mit Vertretern des VBS im Frühjahr 2024. Bei den genannten Elementen handelt es sich nicht um eine abschliessende Bestandsaufnahme, sondern um einige als Beispiel dienende und bis zum Zeitpunkt des Hintergrundgesprächs im VBS festgestellte Lerneffekte und Wissensgewinne.

UNO-Politik. Es ist weiter zu fragen, inwiefern es sich lohnen könnte, Massnahmen zu ergreifen, um diese Lerneffekte, Erfahrungen und Wissensgewinne längerfristig institutionell zu verankern.

## 1.2 Fragestellung

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieser Studie, eine Übersicht darüber zu verschaffen, welche Erfahrungen Verteidigungsministerien ausgewählter westeuropäischer Länder mit den während ihrer jeweiligen SR-Mitgliedschaft erzielten Lerneffekten und Wissensgewinnen gemacht haben. Spezifisch sollen dabei folgende Unterfragen beantwortet werden:

1. Welches waren die Lerneffekte und die Wissensgewinne in den jeweiligen Verteidigungsministerien während der SR-Mitgliedschaft?
2. Wie wurden diese Lerneffekte und Wissensgewinne bezüglich ihrer Nützlichkeit über eine SR-Mitgliedschaft hinaus bewertet?
3. Welcher Ansatz wurde gewählt, um diese Lerneffekte und Wissensgewinne (oder Teile davon) längerfristig institutionell zu verankern (sofern der Anspruch bestand)? Welche Erfahrungen wurden damit gemacht?

## 1.3 Vorgehensweise

Um diese Fragen zu beantworten, wurden halbstrukturierte Hintergrundgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Verteidigungsministerien der Niederlande, Deutschlands, Belgiens und Norwegens geführt.<sup>14</sup> Bei der Länderwahl wurde spezifisch darauf geachtet, dass die gewonnenen Erkenntnisse eine möglichst hohe Relevanz für den Schweizer Kontext aufweisen. Entsprechend wurden die zu untersuchenden Länder nach den folgenden Kriterien ausgewählt. *Erstens* handelt es sich um westeuropäische und sogenannte «*like-minded*» oder «gleichge-

sinnte Länder», die alle gewisse Grundmerkmale bezüglich ihres politischen Systems sowie der Grundwerte ihrer Aussenpolitik mit der Schweiz teilen. *Zweitens* gehören die ausgewählten Länder allesamt der informellen UNO-Ländergruppe an, zu der auch die Schweiz gehört.<sup>15</sup> Drittens handelt es sich ausschliesslich um Länder, deren letzte SR-Mitgliedschaft nicht zu weit zurückliegt: Die Niederlande haben zuletzt 2018 im Rat gedient;<sup>16</sup> Deutschland und Belgien zuletzt von 2019 bis 2020; Norwegen zuletzt von 2021 bis 2022.<sup>17</sup> Entsprechend wird sich diese Studie auf die letzten SR-Einsitze der jeweiligen Länder beschränken.

Im nachfolgenden zweiten Kapitel werden zunächst die einzelnen Länder gesondert betrachtet. Dabei sind die einzelnen Fallstudien in umgekehrt chronologischer Reihenfolge der letzten SR-Mitgliedschaft der Länder angeordnet. Für jedes Land wird zunächst kurz auf die letzte Ratsmitgliedschaft und die Rolle des entsprechenden VM eingegangen.<sup>18</sup> Darauf aufbauend werden die Erkenntnisse zum Umgang mit allfälligen Lerneffekten und Wissensgewinnen sowie den in den verschiedenen VM gemachten Erfahrungen zusammengefasst. Dabei gilt es zu beachten, dass aufgrund der gewählten Datenerhebungsmethode die erzielten Erkenntnisse von Land zu Land in ihrer Granularität sowie Vollständigkeit variieren. Im dritten und vierten Kapitel werden die zuvor ermittelten Erkenntnisse diskutiert und anschliessend vor den Hintergrund der Ende 2024 auslaufenden SR-Mitgliedschaft der Schweiz gesetzt.

Im Hinblick auf die Ende 2024 auslaufende SR-Mitgliedschaft sollen die im Rahmen der vorliegenden Studie gewonnenen Erkenntnisse als Teil der Diskussionsgrundlage dienen, wie das VBS mit den während der SR-Mitgliedschaft 2023/24 erzielten Lerneffekten und Wissensgewinnen umgehen kann, damit die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik sowie die Friedensförderung auch mittel- bis langfristig davon profitieren kann.

14 Im Rahmen dieser Studie wurden im Frühjahr 2024 Hintergrundgespräche mit zur Zeit der respektiven Ratsmitgliedschaften in Schlüsselfunktionen dienenden Vertreterinnen oder Vertretern der entsprechenden Verteidigungsministerien geführt. Im Fall der Niederlande mit einer Militärberaterin des Verteidigungsministeriums, im Fall Deutschlands mit einem Vertreter des Referats Vereinte Nationen der Abteilung Politik des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), im Fall Belgiens mit einem Vertreter der für die UNO und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verantwortlichen Abteilung innerhalb des Armeehauptquartiers, im Fall Norwegens mit einem ehemaligen Mitarbeitenden der Abteilung für Sicherheitspolitik und Operationen des Verteidigungsministeriums. In erster Linie beruhen die Erkenntnisse in den Unterkapiteln 2.1.3, 2.2.3, 2.3.3 und 2.4.3 auf diesen Hintergrundgesprächen. Punktuell und wo möglich wurden für die entsprechenden Unterkapitel auch Erkenntnisse aus der CSS Studie «Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Die Rolle von Verteidigungsministerien» herangezogen.

15 Siehe Fussnote 6.

16 Italien und die Niederlande hatten sich 2016 entschieden, das Mandat im UNO-Sicherheitsrat für die Jahre 2017 und 2018 zu teilen, nachdem keines der beiden Länder auch nach mehreren Wahlrunden die erforderliche Zweidrittelmehrheit hatte erreichen können. Gemäss dieser Vereinbarung hat Italien 2017 im Sicherheitsrat gedient, und die Niederlande haben dies 2018 getan.

17 Ursprünglich war vorgesehen, Schweden und Irland (zuletzt von 2017 bis 2018 respektive von 2021 bis 2022 Ratsmitglieder) ebenfalls in die zu untersuchende Ländergruppe aufzunehmen. Aufgrund verschiedener Faktoren hat es sich allerdings als nicht möglich erwiesen, die nötigen Hintergrundgespräche zeitgerecht zu führen.

18 Dabei wird, wo möglich, auf den Erkenntnissen der CSS Studie «Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Die Rolle von Verteidigungsministerien» aufgebaut.

## 2. Länderspezifische Erkenntnisse

### 2.1 Niederlande

#### 2.1.1 Hintergrund und Ratsmitgliedschaft 2018

Die Niederlande gelten als traditionell dem Multilateralismus stark verpflichtetes Land.<sup>19</sup> Entsprechend genießt nicht nur die UNO, sondern spezifisch auch der SR, einen hohen Stellenwert in der niederländischen Aussenpolitik. Die Niederlande haben 2018 zum inzwischen sechsten Mal als gewähltes Ratsmitglied gedient und gehören somit gemeinsam mit Belgien zu den wenigen kleineren Ländern, die es in die *Top Ten* der am häufigsten in den Rat gewählten UNO-Mitgliedstaaten geschafft haben. Den Haag hat zudem durch seine substanzielle Beteiligung an verschiedenen UNO-Friedensmissionen auch einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, Entschiede des Rats umzusetzen. Anfang 2018 dienten zum Beispiel 240 niederländische Friedenssoldatinnen und Soldaten in fünf verschiedenen UNO-Missionen; die Mehrzahl von ihnen im Rahmen der MINUSMA in Mali.<sup>20</sup>

Während der Mitgliedschaft im SR 2018 konzentrierten sich die Niederlande auf Themen wie den Schutz von Zivilisten in Konfliktgebieten, die Konfliktprävention und die Stärkung der UNO-Friedenssicherung sowie die Bekämpfung der Straflosigkeit. Die niederländische Ratsmitgliedschaft 2018 fiel auf eine von internationalen Spannungen geprägte Situation im Rat. Seit der russischen Annexion der Krim 2014 waren die Spannungen im Rat verschärft. Dies vor allem zwischen den drei westlichen ständigen Mitgliedern, der USA, Frankreich und Grossbritannien (auch bekannt als P3 für *permanent three*) und Russland, ebenfalls ein ständiges Ratsmitglied. Ab Anfang 2018 verschlechterten sich zudem im Zuge von Handelsstreitigkeiten und der amerikanischen Präsidentschaft von Donald Trump die Beziehungen zwischen den USA und China, ebenfalls einem ständigen Ratsmitglied. Trotz der dadurch bedingten Schwierigkeit, im Rat einen Konsens zu finden, gelang es den Niederlanden, während ihrer einjährigen Mitgliedschaft wichtige Erfolge zu erzielen, unter anderem auch im Bereich ihrer Schwerpunktthemen. Nennenswert sind zum Beispiel die bedeutenden niederländischen Beiträge an Resolutionen zur UNO-Friedenssicherung (Resolution

2436) und zur Ernährungssicherheit in Konfliktsituationen (Resolution 2417). Weiter konnten die Niederlande während ihrer Ratsmitgliedschaft wichtige Beiträge im Rahmen verschiedener SR-Sanktionsregimes leisten.<sup>21</sup>

#### 2.1.2 Ambitionsniveau und Rolle des VM während der Ratsmitgliedschaft

Entsprechend dem traditionell starken Engagement der Niederlande im Rahmen der UNO und des SR war das Ambitionsniveau für die SR-Mitgliedschaft 2018 hoch. Dieses übertrug sich auf das federführende niederländische AM und – in einem abgeschwächten Grad – ebenso auf das VM. Im Hinblick auf die Ratsmitgliedschaft wurde im VM ein kleines Team mit aus verschiedenen Abteilungen sekundierten Mitarbeitenden zusammengestellt. Dieses Team hat sich während der Mitgliedschaft um die Abstimmung mit dem AM gekümmert und VM-intern eine koordinierende Rolle eingenommen. Während der SR-Mitgliedschaft konnte das VM eine relativ aktive Rolle spielen und sich unter anderem mit den im Rahmen der niederländischen Beteiligung an UNO-Friedensmissionen gemachten Erfahrungen sehr gut einbringen, darunter zum Beispiel im Bereich des militärischen Nachrichtendienstes im Kontext von Friedenssicherungseinsätzen (*peacekeeping intelligence*).

#### 2.1.3 Lerneffekte und Wissensgewinne

Während der Ratsmitgliedschaft konnte sich das VM wichtiges Wissen zur Funktionsweise des Rats sowie zu den für das VM relevanten subsidiären Organen und Gremien aneignen. Zudem konnte es im Rahmen der Mitarbeit im Rat neues Wissen im Bereich der UNO-Friedenssicherung allgemein sowie spezifisch zu einzelnen Missionen und Themenbereichen sammeln. Dieses Wissen konnte unter anderem während (teilweise allerdings aber auch nach) der Ratsmitgliedschaft in niederländische Initiativen im Bereich der UNO-Friedensmissionen einfließen. Weiter wurde beschrieben, wie die enge Abstimmung zwischen dem AM und dem VM sowie die internen Koordinierungssprosse innerhalb des VM gerade in der Anfangsphase der Ratsmitgliedschaft verbessert werden konnten. Diese während der Ratsmitgliedschaft im VM gemachten Erfahrungs- und Wissensgewinne wurden als wertvoll eingestuft, unter anderem für deren positiven Effekt während der Mitgliedschaft selbst, teilweise aber auch bezüglich ihres Nutzens für die niederländische UNO- und SR-Politik in der Phase nach der Mitgliedschaft.

Nach dem Ende der Ratsmitgliedschaft wurden im niederländischen VM keine gezielten Massnahmen er-

19 Rob de Wijk / Jack Thompson / Esther Chavannes, «Adjusting the Multilateral System to Safeguard Dutch Interests», *Hague Centre for Strategic Studies*, 2020.

20 UN News, *The Netherlands and UN peacekeeping: Helping countries navigate the difficult path from conflict to peace*. 2018.

21 Alanna O'Malley / David den Dunnen, «Stretching Horizons and Testing Limits, The Netherlands and Sweden as Norm Entrepreneurs the United Nations Security Council», in *JIOS* (2019), Vol. 10 (2).



griffen, um die Erfahrungs- und Wissensgewinne institutionell zu verankern. Ein Teil des während der Ratsmitgliedschaft gewonnenen Wissens konnte zwar indirekt erhalten werden, etwa, indem es in niederländische Initiativen wie Handbücher oder Trainings- und Weiterbildungsangebote im Bereich der Friedenssicherung eingeflossen ist. Allerdings wurde im niederländischen VM zum Zeitpunkt der geführten Hintergrundgespräche im Frühjahr 2024, also mehr als fünf Jahre nach dem Ende der Ratsmitgliedschaft, davon ausgegangen, dass ein grosser Anteil des entsprechenden Wissens verloren gegangen oder zumindest nicht mehr direkt abrufbar ist. Allenfalls sind Teile dieses Wissen noch bei denjenigen Mitarbeitenden vorhanden, welche während der Ratsmitgliedschaft in entsprechenden Funktionen gedient haben und weiterhin im VM beschäftigt sind. Allerdings gilt es zu beachten, dass die entsprechenden Mitarbeitenden inzwischen zum Teil neue Rollen angenommen haben, in deren Rahmen das entsprechende Wissen nicht oder wenig zum Tragen kommt. Ausserdem wird davon ausgegangen, dass dieses bei einzelnen Mitarbeitenden noch vorhandene Wissen im Rahmen der regulären Personalfluktuationen kurz- bis mittelfristig ebenfalls verloren gehen wird.

Aufgrund dieser Feststellung werden im niederländischen VM gegenwärtig Überlegungen angestellt, wie entsprechende Wissensgewinne bei einer allfällig zukünftigen Ratsmitgliedschaft auch längerfristig institutionell verankert werden könnten. In diesem Zusammenhang wurden beispielsweise die Verschriftlichung der Wissensgewinne und die Etablierung einer entsprechenden Datenbank als mögliche Massnahmen erwähnt.

## 2.2 Deutschland<sup>22</sup>

### 2.2.1 Hintergrund und Ratsmitgliedschaft 2019/20

Die deutsche Aussenpolitik legt traditionell grossen Wert auf Multilateralismus.<sup>23</sup> Vor diesem Hintergrund engagiert sich Deutschland stark im Rahmen des gesamten UNO-Systems, darunter auch spezifisch im SR. In den Jahren 2019–2020 diente die Bundesrepublik zum sechsten Mal im Sicherheitsrat und gehört somit ebenfalls zu den *Top Ten* der bisher am häufigsten in den Rat gewählten Länder.<sup>24</sup> Zudem hat Deutschland angekündigt, sich für die Periode von 2027 bis 2028 erneut für ein SR-Mandat

zu bewerben.<sup>25</sup> Bei einer geglückten Wahl wäre die Bundesrepublik – verglichen mit den üblicherweise relativ langen Zeitabschnitten zwischen zwei Ratsmitgliedschaften – verhältnismässig zeitnah wieder im Rat. Deutschland leistet zudem einen substanziellen Beitrag an die jeweils vom SR entsandten UNO-Friedensmissionen: nicht nur mit den in den Jahren 2019 und 2020 auf zehn verschiedene Missionen verteilten und zwischen 543 und 576 beteiligten SoldatInnen und PolizistInnen sowie zivilen SpezialistInnen, sondern auch, indem es in der gleichen Periode rund sechs Prozent des Gesamtbudgets der UNO-Friedensmissionen trug und somit nach den USA, China und Japan der viertgrösste Geldgeber war.<sup>26</sup> Dieses starke Engagement Deutschlands im Sicherheitsrat und in der UNO-Friedenssicherung ist auch vor dem Hintergrund der schon seit längerem debattierten Reformbestrebungen des SR zu verstehen, durch die sich die Bundesrepublik gemeinsam mit anderen Ländern wie Japan oder Indien künftig einen ständigen Sitz im SR erhofft.

Deutschland priorisierte für seine SR-Mitgliedschaft zwischen 2019 und 2020 Themenkomplexe wie die Stärkung von Krisenprävention, die Klimasicherheit, die WPS-Agenda sowie Themen rund um Abrüstung und Rüstungskontrolle. Diese Agenda fiel auf eine äusserst herausfordernde Ausgangslage im Rat. Neben den geopolitischen Spannungen zwischen den P5 kam erschwerend dazu, dass die US-Regierung unter Präsident Donald 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. Diese Konstellation führte unter anderem dazu, dass China und Russland ihren Einfluss im gesamten UNO-System, inklusive des SR, ausdehnen konnten. Traditionell von westlichen Ländern hochgehaltene Themenkomplexe, darunter auch von Deutschland priorisierte Themen wie die Klimasicherheit, wurden dadurch geschwächt. Zudem kam es zum Teil dazu, dass die USA unter der Regierung von Donald Trump gegen ansonsten üblicherweise von westlichen Ratsmitgliedern mitgetragene Initiativen opponierte. Anfang 2020 stellte die COVID-19-Pandemie den SR vor zusätzliche praktische und politische Herausforderungen. So mussten die Delegationen ihre Verhandlungen digital führen, während Schuldzuweisungen über den Ursprung der Pandemie zwischen den USA und China das Klima im Rat zusätzlich verschlechterten.

Deutschland gelang es während seiner Ratsmitgliedschaft von 2019 bis 2020 zwar, wichtige Beiträge zum Krisenmanagement des SR zu leisten, etwa in den

22 Die Unterkapitel 2.2.1 und 2.2.2 basieren auf den Erkenntnissen der 2021 durchgeführten CSS-Studie «Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Die Rolle von Verteidigungsministerien» und übernehmen diese in Teilen.

23 Hanns Maull, «Multilateralismus in der deutschen Außenpolitik – eine Bilanz», in: *SIRIUS* (2020), Vol 4 (3), S. 258–275.

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

25 Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York, *50 Jahre Deutschland in den Vereinten Nationen*, 2024.

26 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.



Dossiers zu Afghanistan und dem Sudan/Darfur, bezüglich Sanktionen zu Libyen sowie zu humanitären Fragen in Syrien. Verhältnismässig weniger signifikante Fortschritte gelangen indes in einigen der von Deutschland priorisierten thematischen Bereichen. Eine Resolution (2467) zu sexueller Gewalt in Konflikten kam zustande, hatte aufgrund einer Vetoandrohung durch die Trump-Regierung inhaltlich allerdings eher einen Rückschritt gegenüber dem Status quo zur Folge. Eine Resolution zum Klimawandel als potenziellem Konflikttreiber scheiterte am Widerstand der USA, Chinas und Russlands. Entsprechend beurteilen einige Beobachterinnen und Beobachter die Bilanz der deutschen Mitgliedschaft im SR zwischen 2019 und 2020 zwar als durchmischt, führen dieses Resultat aber eher auf die internationale Grosswetterlage und die Situation im Rat selbst als auf das Unvermögen der deutschen Diplomatie zurück.<sup>27</sup>

## 2.2.2 Ambitionsniveau und Rolle des VM während der Ratsmitgliedschaft

Übereinstimmend mit dem hohen Stellenwert der UNO und des SR für die deutsche Aussenpolitik war das Ambitionsniveau für die SR-Mitgliedschaft 2019/2020 nicht nur aus der Perspektive des federführenden Auswärtigen Amtes (AA), sondern auch für das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hoch. Folglich spielte das BMVg bei der Vorbereitung und der Einsitznahme eine aktive Rolle und wurde vom AA bei der Mehrheit aller anstehenden Arbeiten vor und während des SR-Sitzes eingebunden. Dies hat unter anderem dazu geführt, dass das BMVg zum Teil auch substanzielle Beiträge zu Dossiers leisten musste, mit denen es sich normalerweise nicht oder weniger intensiv befasst.

Konsistent mit dem hohen Ambitionsniveau wurde mit Blick auf die SR-Mitgliedschaft 2019/2020 in der Abteilung Politik des BMVg ein eigenständiges UNO-Referat geschaffen. Letzteres nahm bei den anstehenden Arbeiten eine zentrale Rolle ein. In erster Linie fungierte es als Eintritts- und Sammelpunkt für alle von verschiedenen Bundesministerien, hauptsächlich dem AA, sowie von Partnerländern oder der UNO selbst an das BMVg gerichteten und mit dem SR-Einsatz zusammenhängenden Anfragen. Diese Anfragen wurden im UNO-Referat ausgewertet und entweder direkt bearbeitet oder, sofern erforderlich, an die verschiedenen relevanten Stellen innerhalb des BMVg weitergeleitet. In der Folge wurden die Beiträge aus den unterschiedlichen Stellen innerhalb des BMVg im UNO-Referat konsolidiert und anschliessend wieder nach aussen getragen.

Das UNO-Referat fungierte somit aus der Perspektive des AA und der anderen beteiligten Bundesminis-

terien als Hauptansprechpartner im BMVg. Zudem diente das neue Referat als BMVg-interne Koordinationsstelle für alle die UNO und den SR betreffenden Angelegenheiten. Das UNO-Referat wurde nach der Ratsmitgliedschaft Ende 2020 beibehalten und blieb jüngst auch während einer weitgreifenden Reorganisation des BMVg unter Verteidigungsminister Boris Pistorius unberührt. Dies widerspiegelt den unverändert hohen Stellenwert, den die UNO und die SR nicht nur für die deutsche Aussen- und Sicherheitspolitik ganz allgemein, sondern auch spezifisch für das BMVg haben.

## 2.2.3 Lerneffekte und Wissensmanagement

Die sehr aktive Rolle des BMVg während der deutschen Ratsmitgliedschaft 2019/2020 setzte einen engen Austausch und regelmässige Abstimmung mit dem federführenden AA voraus. Dieser hohe ministeriumsübergreifende Koordinierungsbedarf war zwar auch mit Herausforderungen verbunden, hat aus der Perspektive des BMVg allerdings sehr gut funktioniert. Aufgrund der engen Zusammenarbeit konnte die Koordination zwischen dem BMVg und dem AA während der Ratsmitgliedschaft zudem kontinuierlich verbessert werden. Dies mündete auch in effizientere Beiträge und Initiativen seitens des BMVg. Auch nach der Beendigung der Ratsmitgliedschaft wurden regelmässige Austausche zwischen dem AA und dem BMVg beibehalten, unter anderem, um längerfristig eine optimal abgestimmte SR- und UNO-Politik zu gewährleisten.

Zudem konnte sich das BMVg während der SR-Mitgliedschaft ein besseres Verständnis für die Funktionsweise und die Prozesse des SR sowie Wissen zu der im SR behandelten thematischen und geografischen Dossiers aneignen. Zusätzlich wurde gelernt, wie BMVg-intern am effizientesten mit den mit der SR-Mitgliedschaft zusammenhängenden Herausforderungen, wie der hohen Arbeitsfrequenz und der Breite der behandelnden Dossiers, umzugehen ist. Ebenfalls konnte das BMVg während der Ratsmitgliedschaft die Zusammenarbeit mit verschiedenen UNO-Institutionen, darunter dem UNO-Sekretariat, sowie mit anderen Verteidigungsministerien, intensivieren und somit Netzwerke weiter ausbauen.

Viele der im BMVg erzielten Lerneffekte haben nicht nur dabei geholfen, die Ratsmitgliedschaft an sich effizienter auszugestalten, sondern hatten auch einen positiven Einfluss auf die deutsche UNO- und SR-Politik über die Mitgliedschaft hinaus. Dies etwa, indem eine engere ministeriumsübergreifende Abstimmung sowie bessere Kenntnisse der Dossiers eine effizientere deutsche SR- und UNO-Politik ermöglichen. Somit konnten während der Ratsmitgliedschaft von Deutschland priorisierte Themen, wie unter anderem die WPS-Agenda, auch nach

<sup>27</sup> Judith Vorrath / Wibke Hansen, «Was vom Rate übrig blieb», *Internationale Politik und Gesellschaft*, 21.01.2021.

dem Ende des Mandats effizient weiterbearbeitet werden.

Überdies konnten die während der Ratsmitgliedschaft erzielten Erfahrungswerte vom BMVg verwendet werden, um nachrückende gewählte Ratsmitglieder bei ihren Vorbereitungsarbeiten zu unterstützen. So fanden zum Beispiel im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für die Schweizer Ratsmitgliedschaft Austausche zwischen dem Schweizer VBS und dem BMVg statt. Der Transfer von während der SR-Mitgliedschaft gemachten Erfahrungen hat somit nicht nur dabei geholfen, bilaterale Beziehungen auszubauen, sondern auch, ausgewählte Partnerländer während ihrer Ratsmitgliedschaft zu befähigen. Letzteres kommt indirekt auch der deutschen UNO- und SR-Politik zugute, etwa, wenn sich die Partnerländer während ihrer Ratsmitgliedschaft für Themen einsetzen, die auch für Deutschland einen hohen Stellenwert haben. Ein gutes Beispiel hierfür ist das Engagement der Schweiz im Bereich der WPS-Agenda, einem Themenkomplex, der zu den Prioritäten der deutschen Ratsmitgliedschaft 2019/20 und zu deren gegenwärtigen UNO-Politik gehört.

Die erzielten Wissensgewinne haben auch das Potenzial, bei der nächsten deutschen Ratsmitgliedschaft herangezogen zu werden, sofern sie erfolgreich verankert werden. Da in der Regel neu in den SR-Eintretende E10 eine zum Teil längere Eingewöhnungszeit benötigen, um sich mit dem Rat sowie seiner Funktionsweise zu familiarisieren und die internen Prozesse abzustimmen, kann ein Verkürzen dieses Prozesses von grossem Vorteil sein. Das ist ganz besonders im deutschen Kontext relevant, weil das Land aktiv bestrebt ist, in möglichst kurzen Zeitabständen im Rat zu dienen.

Im BMVg wurden zwar keine expliziten Massnahmen zur Verankerung dieser Lerneffekte und Wissensgewinne, wie eine gezielte Verschriftlichung, ergriffen. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass das längerfristige Fortbestehen des UNO-Referats als fixe Struktur und deren kontinuierlichen Handhabung der deutschen SR- und UNO-Politik wesentlich dazu beitragen werden, auch längerfristig von den während der Ratsmitgliedschaft 2019/20 erzielten Wissensgewinnen profitieren zu können. Das BMVg scheint folglich auf einen indirekten Ansatz des Wissensmanagements gesetzt zu haben. Dabei wird Wissen durch kontinuierliches Abrufen sowie im Rahmen einer verhältnismässig grösseren Organisationseinheit implizit verankert. Das BMVg scheint damit bisher gute Erfahrungen gemacht zu haben.

## 2.3 Belgien<sup>28</sup>

### 2.3.1 Hintergrund und Ratsmitgliedschaft 2019/20

Belgien war bereits sechs Mal und zuletzt von 2019 bis 2020 Mitglied im Sicherheitsrat. Somit befindet es sich auch, gemeinsam mit Deutschland und den Niederlanden, in der Gruppe der *Top Ten* der bisher am häufigsten in den SR gewählten Länder. Belgien ist, gemeinsam mit den Niederlanden, zudem eines der wenigen kleineren Länder auf dieser Liste. Dies widerspiegelt den grossen Wert, den die traditionell dem Multilateralismus verpflichtete belgische Aussenpolitik nicht nur der UNO allgemein, sondern ebenso spezifisch dem SR beimisst.<sup>29</sup> Durch seine personellen Beiträge an UNO-Friedensmissionen hat Belgien zudem einen Anteil daran geleistet, Entschiede des SR auch umzusetzen, wobei dieser jedoch fluktuiert. Ab Beginn der 1990er-Jahre wurden grössere belgische Truppenkontingente etwa im Rahmen von UNO-Friedensmissionen in Bosnien-Herzegowina, Somalia und 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-Jahre allerdings gestoppt und durch ein verstärktes Engagement im Rahmen von NATO- und EU-Missionen abgelöst.<sup>30</sup> Ab 2006 kam im Rahmen der FINUL im Libanon wieder ein grösseres belgisches Truppenkontingent in einer UNO-Mission zum Einsatz. Seither nahm die Zahl des an UNO-Missionen beteiligten belgischen Personals allerdings wieder ab. 2019 wirkte Belgien noch mit 41 und 2020 mit 55 Armeeinghörigen an verschiedenen UNO-Missionen mit.<sup>31</sup>

Belgien hat während seiner Mitgliedschaft im SR zwischen 2019 und 2020 auf die Förderung einer breiten Konzeption von Sicherheit gesetzt und Themenkomplexe wie Klimasicherheit, den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten und den Kampf gegen Strafflosigkeit priorisiert.<sup>32</sup> Auch die belgische Mitgliedschaft fiel in einen von Spannungen geprägten Kontext: Die UNO-Politik der Trump-Regierung schwächte die traditionell von westlichen Ländern hochgehaltenen Werte und Themen, und die COVID-19-Pandemie erschwerte eine effiziente Handhabung der Dossiers. Trotzdem gelang es Belgien unter anderem, Fortschritte im Bereich seiner thematischen Prioritäten zu erzielen, insbesondere bei der Anerkennung des

28 Die Unterkapitel 2.3.1 und 2.3.2 basieren auf den Erkenntnissen der 2021 durchgeführten CSS-Studie «Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Die Rolle von Verteidigungsministerien» und übernehmen diese in Teilen.

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

30 Ebd.

31 United Nations, *Contributors to UN Peacekeeping Operations*, 2019.

32 Kingdom of Belgium Foreign Affairs, *Belgium on the UN Security Council: how a small country can punch above its weight*, 03.03.2021.

Klimawandels als Sicherheitsrisiko und bei der Stärkung des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten. So schaffte es Belgien zum Beispiel, dass Aspekte zum Schutz von Kindern in mehreren Resolutionen und Ratsprodukten stärker berücksichtigt wurden.<sup>33</sup> Des Weiteren konnte dank belgischer und deutscher Bemühungen der humanitäre Zugang im Nordwesten Syriens weiter aufrechterhalten werden, und dies trotz russischen Bestrebungen, dieser Resolution ein Ende zu setzen.

### 2.3.2 Ambitionsniveau und Rolle des VM während der Ratsmitgliedschaft

Entsprechend dem hohen Stellenwert der UNO und des SR in der belgischen Aussenpolitik war das von der Regierung vorgegebene Ambitionsniveau für die SR-Mitgliedschaft 2019 bis 2020 hoch. Dieser Anspruch übertrug sich in erster Linie auf das AM, jedoch weniger auf das VM. Das tiefere Ambitionsniveau des VM hing primär damit zusammen, dass aufgrund eines seit dem Ende des Kalten Krieges kontinuierlich schrumpfenden Verteidigungsetats die Notwendigkeit entstand, sich im VM auf einige Prioritäten zu konzentrieren. Dabei wurde entschieden, strategisch auf die NATO und die EU zu fokussieren, während die UNO weniger stark priorisiert wurde.

Dementsprechend war während der Ratsmitgliedschaft die Rolle in SR-Angelegenheiten des belgischen VM relativ eingeschränkt und eher passiv. Dem AM wurde punktuell und in der Regel auf eher reaktiver Basis gearbeitet. Dabei spielten innerhalb des VM die Defense Policy Division und spezifischer die Sektion für Globale Angelegenheiten die federführende Rolle. Diese Sektion koordinierte innerhalb des VM und fungierte als Hauptansprechpartnerin für das AM. Anfragen militärischer Natur aus dem AM wurden entgegengenommen und bei Bedarf innerhalb des VM bearbeitet, bevor die Beiträge gebündelt und wieder nach aussen getragen wurden.

### 2.3.3 Lerneffekte und Wissensmanagement

Die belgische Ratsmitgliedschaft hat zu einem besseren Verständnis für die Funktionsweise und die Prozesse des SR sowie Wissen zu einzelnen thematischen und geografischen Dossiers geführt. Dies hat es unter anderem erlaubt, während der Ratsmitgliedschaft effizienter zu arbeiten und somit besser mit den beschränkten personellen Ressourcen umzugehen. Davon abgesehen waren die während der Ratsmitgliedschaft im belgischen VM erzielten Lerneffekte und Wissensgewinne mit der im Rahmen dieser Studie gewählten Datenerhebungsmethode sowie

dem zur Verfügung stehenden zeitlichen Rahmen allerdings schwer zu eruieren.

Dessen ungeachtet wurde jedoch bestätigt, dass das Wissen zu der UNO und dem SR, inklusive des während der SR-Mitgliedschaft Gelernten, aufgrund der beschränkten personellen Ressourcen und der Organisation des VM stark personengebunden und auf einige wenige Mitarbeitenden beschränkt ist. Die wenigen Mitarbeitenden, die sich seit Längerem mit der UNO auseinandersetzen, werden kurz- bis mittelfristig in den Ruhestand treten. Im Rahmen des Übergabeprozesses und der Überschneidungsperioden zwischen älteren und neuen Mitarbeitenden wird entsprechend darauf geachtet, möglichst viele Erfahrungswerte, darunter vermutlich auch implizit während der SR-Mitgliedschaft gewonnene, weiterzugeben. Abgesehen davon wurden im belgischen VM allerdings keine gezielten Massnahmen ergriffen, um während der Ratsmitgliedschaft gewonnenes Wissen institutionell zu verankern.

## 2.4 Norwegen<sup>34</sup>

### 2.4.1 Hintergrund und Ratsmitgliedschaft 2021/22

Norwegen setzt in seiner Aussenpolitik traditionell stark auf Multilateralismus.<sup>35</sup> Entsprechend war Oslo stets ein starker Befürworter der UNO und wirkte in regelmässigen Abständen aktiv im SR mit. Norwegens letzte Ratsmitgliedschaft von 2021 bis 2022 war dessen fünfte. Die grösseren personellen Beiträge an UNO-Missionen von den 1960er- bis zu den 1980er-Jahren wurden, ähnlich wie in Belgien, ab Mitte der 1990er-Jahre stark reduziert. Dies zum einen aufgrund der Schwierigkeiten, auf die UNO-Friedensmissionen in Ruanda und in Bosnien trafen, zum anderen, weil Norwegen begann, sein Engagement in von der NATO geführten Stabilisierungsoperationen auszubauen.<sup>36</sup> Ab 2005 erhöhte das skandinavische Land die Anzahl der in UNO-Operationen dienenden Personen kurzzeitig wieder, reduzierte diese aber innerhalb der folgenden Jahre erneut. Seitdem ist die Anzahl des in UNO-Friedensoperationen dienenden norwegischen Personals relativ konstant geblieben. 2021 dienten 118 norwegische Armeeangehörige, PolizistInnen und zivile SpezialistInnen im Rahmen von UNO-Missionen.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Die Unterkapitel 2.4.1 und 2.4.2 basieren auf den Erkenntnissen der 2021 durchgeführten CSS-Studie «Ein nichtständiger Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Die Rolle von Verteidigungsministerien» und übernehmen diese in Teilen.

<sup>35</sup> Ann-Marie Ekengren, «Norway's Foreign and Security Policy: A Challenging Mix of Realism and Idealism», *The Swedish Institute of International Affairs*, 2022.

<sup>36</sup> Elin Marthinussen Gustavsen / Andreas Forø Tollefsen, «What Became of the Norwegian Peacekeeping Forces?», *Peace Research Institute Oslo (PRIO)*, 08.08.2018.

<sup>37</sup> United Nations, *Contributors to UN Peacekeeping Operations*, 2021.

<sup>33</sup> Nations Unies, *Dans les coulisses de la diplomatie belge au Conseil de Sécurité*, 2021.

Für seine SR-Mitgliedschaft 2021/2022 hat Norwegen den Schutz von Zivilpersonen und ganz spezifisch von Kindern in bewaffneten Konflikten, die WPS-Agenda, die Klimasicherheit sowie die Konfliktprävention als thematische Prioritäten gesetzt. Das Land stiess bei Mandatsantritt Anfang 2021 auf eine unverändert angespannte und polarisierte Lage im SR. Im Zuge der russischen Invasion der Ukraine im Februar 2022 sah sich Norwegen in der zweiten Hälfte seines Mandats mit einer deutlichen Zunahme der Spannungen im Rat konfrontiert. Im Fall Norwegens war zumindest der Machtwechsel in Washington Anfang 2021 insofern als positiv zu werten, als im Rat wieder mit vermehrter US-Unterstützung der Regierung von Joe Biden für traditionell vom Westen vorangetriebene Themenkomplexe gerechnet werden konnte, darunter unter anderem auch für von Norwegen priorisierte Themen wie der WPS-Agenda.

Auch für Norwegen wurde das Navigieren des von geopolitischen Spannungen und zunehmender Polarisierung geprägten Sicherheitsrats zu einer der Hauptherausforderungen. Vor diesem Hintergrund wurden unter anderem Norwegens Engagement für inklusive Friedensprozesse und sein Einsatz für die Koordination internationaler Anstrengungen zur Konfliktlösung gelobt. Norwegen ist es während seiner Mitgliedschaft ebenfalls gelungen, seine thematischen Prioritäten voranzutreiben, beispielsweise in den Bereichen WPS, Schutz von Zivilisten (insbesondere Kindern) und Klimasicherheit. Zudem konnte Norwegen auch eine zentrale Rolle bei der Gestaltung effektiverer und gezielterer UNO-Sanktionsregimes spielen und initiierte bedeutsame Resolutionen, darunter eine zur Sicherung der Bildung in Konfliktsituationen (Resolution 2601).<sup>38</sup>

#### 2.4.2 Ambitionsniveau und Rolle des VM während der Ratsmitgliedschaft

Aufgrund des hohen Stellenwerts der UNO in der norwegischen Aussenpolitik war 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, das heisst seiner Grenze mit Russland, spätestens seit 2014 stark auf die NATO und zusehends auch auf die Landesverteidigung ausgerichtet wurde. Diese Prioritätensetzung hat sich im Zuge des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine ab Februar 2022 nochmals deutlich akzentuiert. Ähnlich wie in Belgien konnte aus Gründen der Priorisierung von Ressourcen das norwegische VM der UNO und damit zusammenhängend auch der Mitgliedschaft

im SR weniger Gewicht beimessen. Entsprechend wurde im norwegischen VM entschieden, das Ambitionsniveau bezüglich der SR-Mitgliedschaft den zur Verfügung stehenden Mitteln anzupassen und relativ bescheiden zu halten.

Diese Ausgangslage trug entscheidend dazu bei, die Rolle des VM während der SR-Mitgliedschaft zu bestimmen. Dabei nahm das VM bei Themen militärischer Natur eine für das AM punktuell unterstützende Rolle ein. Die Sektion für Internationale Sicherheitspolitik innerhalb des VM fungierte als Ansprechpartnerin für das AM. Innerhalb des VM war die entsprechende Organisationseinheit dafür zuständig, Anfragen in einem ersten Schritt intern zu verteilen, zu konsolidieren und anschliessend wieder an das AM zu tragen. Daneben wurde dem VM vom AM grundsätzlich ermöglicht, sich zu der grossen Mehrheit der sich im Rahmen der norwegischen SR-Mitgliedschaft ergebenden Arbeiten und Fragen einzubringen. Aufgrund beschränkter personeller Ressourcen musste das VM allerdings äusserst selektiv vorgehen und konnte nur in denjenigen Bereichen substantziellere Inputs beisteuern, in denen bereits Expertise vorhanden war. Entsprechend ging es dem VM 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 aufzuarbeiten und bereitzustellen. Dementsprechend hat das VM im Rahmen der norwegischen SR-Mitgliedschaft eine eher passive und reaktive Rolle gespielt.

#### 2.4.3 Lerneffekte und Wissensmanagement

Gerade in der Anfangsphase wurde die Lernkurve bezüglich der im Rahmen der Ratsmitgliedschaft dem VM zukommenden Aufgaben als relativ steil beschrieben. Das hat es ermöglicht, effizienter mit diesen Aufgaben – darunter zum Beispiel mit der Bearbeitung der Anfragen aus dem AM – umzugehen. Ebenfalls wurde erwähnt, wie diese Effizienzgewinne dabei geholfen haben, die entsprechenden Aufgaben besser mit den beschränkten zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen zu bewältigen. Des Weiteren haben während der Ratsmitgliedschaft der Koordinations- und Kooperationsbedarf zwischen dem AM und dem VM zugenommen. Gerade in der Anfangsphase konnte die interministerielle Zusammenarbeit verbessert werden, was sich während der Mitgliedschaft positiv auf einzelne norwegische Beiträge ausgewirkt hat. Nach der Beendigung des Mandats hat sich die interministerielle Zusammenarbeit bezüglich der UNO- und SR-relevanten Themen allerdings wieder auf den Stand vor dem Beginn der Ratsmitgliedschaft eingependelt. Somit hatte dieser Umstand aus der Perspektive des VM zwar

<sup>38</sup> Anniken Huitfeldt, [Address to the Storting on Norway's membership of the UN Security Council](#), 10.05.2023.



kurzfristig, das heisst während der Ratsmitgliedschaft, nicht jedoch längerfristig einen merklich positiven Effekt.

Aus der russischen Invasion der Ukraine zu Beginn des zweiten Jahres der norwegischen Ratsmitgliedschaft im Februar 2022 resultierte eine weitere Verschiebung der Prioritäten des VM weg von der UNO und dem SR. Vor diesem Hintergrund wurde beschrieben, wie das während der SR-Mitgliedschaft relativ tiefe Ambitionsniveau im VM für die Phase nach der Mitgliedschaft tendenziell noch weiter herabgesetzt werden musste. Das VM hatte folglich aufgrund der zunehmenden Priorisierung anderer Bereiche auch nach der Ratsmitgliedschaft weder die Mittel gehabt noch den Anspruch erhoben, grössere Beiträge zu der norwegischen UNO- und SR-Politik beizusteuern. Dabei soll es aus der Perspektive des VM in der Phase nach der Mitgliedschaft eher darum gegangen sein, die existierenden Dossiers und Bereiche möglichst ressourceneffizient abzudecken, ohne dabei den Anspruch zu haben, grössere Initiativen anzustossen.

Vor diesem Hintergrund wurden auch keine gezielten Massnahmen ergriffen, um die während der Ratsmitgliedschaft erzielten Lerneffekte und Wissensgewinne institutionell zu verankern. Da dieses Wissen aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen und der Organisation des VM bei einzelnen wenigen Mitarbeitenden konzentriert war, war auch damit zu rechnen, dass dieses im Rahmen der üblichen Personalwechsel verloren gehen würde. Zum Zeitpunkt des entsprechenden Interviews im Frühjahr 2024, also etwas mehr als ein Jahr nach dem Ende der norwegischen SR-Mitgliedschaft, hatten zum Beispiel die für die Ratsmitgliedschaft hauptverantwortlichen Mitarbeitenden die entsprechende Organisationseinheit im VM bereits verlassen: eine der beiden Personen im Rahmen eines internen Wechsels im VM, die andere im Zuge eines Austritts aus dem VM. Entsprechend wurde davon ausgegangen, dass die während der SR-Mitgliedschaft im VM erzielten Lerneffekte und Wissensgewinne gegenwärtig bereits teilweise nicht mehr verfügbar sind und kurz- bis mittelfristig vermutlich ganz verloren gehen werden.

### 3. Diskussion der Ergebnisse

In allen der im Rahmen dieser Studie betrachteten vier Verteidigungsministerien wurden während der respektiven SR-Mitgliedschaften Lerneffekte und Wissensgewinne festgestellt. Diese sind relativ divers und variieren von Land zu Land, lassen sich aber analytisch grob in folgende Kategorien zusammenfassen: *Erstens*, das Aneignen von Wissen zu der Funktionsweise und den Prozessen des SR (und in geringerem Ausmass auch allgemeiner zum UNO-System). Dies wurde zum Beispiel im niederländischen, im deutschen und im belgischen Kontext festgestellt. *Zweitens*, das Aneignen von Wissen zu spezifischen im SR behandelten thematischen oder geografischen Dossiers und/oder zur UNO-Friedenssicherung im Allgemeinen oder zu einzelnen Aspekten davon, etwa zu einzelnen Missionen oder deren Mandaten. Dies wurde in allen betrachteten Länderkontexten festgestellt, in Norwegen allerdings eher implizit. *Drittens*, eine Verbesserung der interministeriellen Zusammenarbeit, in erster Linie zwischen den Aussen- und den Verteidigungsministerien, sowie die Optimierung VM-interner Prozesse. Dies wurde beispielsweise in den Niederlanden, in Deutschland und in Norwegen beschrieben.

Weiter scheinen in allen Fällen die erzielten Lerneffekte und Wissensgewinne unmittelbar, das heisst noch während der Mitgliedschaft selbst, einen positiven Einfluss entfaltet zu haben – hauptsächlich dadurch, dass sie in den Verteidigungsministerien dazu beigetragen haben, deren respektiven Beiträge während der Ratsmitgliedschaft zu optimieren. Es wurde zum Beispiel beschrieben, wie bessere Kenntnisse zu spezifischen im SR behandelten Dossiers einen positiven Einfluss auf deren Beiträge während der Ratsmitgliedschaft hatten. Zudem wurde in den Fällen der Niederlande und Deutschlands verdeutlicht, wie diese Lerneffekte und Wissensgewinne – in erster Linie die Wissensgewinne zu thematischen und geografischen Dossiers sowie zur Friedenssicherung – auch in der Phase nach der Ratsmitgliedschaft einen anhaltend positiven Einfluss auf die Beiträge der VM an die nationale UNO-Politik gehabt haben.

In Belgien und Norwegen konnte im Rahmen dieser Studie nicht explizit dokumentiert werden, welche Wirkung entsprechende Lerneffekte und Wissensgewinne über die jeweilige Ratsmitgliedschaft hinaus entfaltet haben. Dabei fällt auch auf, dass das niederländische und das deutsche VM nicht nur während der Ratsmitgliedschaft, sondern ebenso in der Phase danach ein höheres Ambitionsniveau bezüglich ihrer Beiträge an die nationale UNO- und SR-Politik zu haben schienen als ihre belgischen und norwegischen Pendanten. In beiden letzteren Fällen war das bedingt durch die in den VM vorgenommenen Priorisierungen anderer Bereiche (unter anderem der

NATO und der EU in Belgien und der NATO sowie der Landesverteidigung in Norwegen) und den entsprechenden tieferen Stellenwerten, welche der UNO und dem Sicherheitsrat im VM eingeräumt werden konnten. Vor diesem Hintergrund scheinen, zumindest gemäss den hier gemachten Erkenntnissen, entsprechende Lerneffekte und Wissensgewinne vor allem dann auch in der Phase nach einer Ratsmitgliedschaft von potenziell höherem Nutzen zu sein, wenn im entsprechenden VM die Ambition besteht, längerfristig substantiellere Beiträge an die nationale UNO-Politik zu leisten.

Interessant war ferner festzustellen, dass in keinem der betrachteten Fälle gezielte Massnahmen ergriffen wurden, um entsprechende Lerneffekte und Wissensgewinne institutionell zu verankern. Für Belgien und Norwegen kann vermutet werden, dass dies mit dem verhältnismässig tieferen Ambitionsniveau und den damit einhergehenden eher beschränkten personellen Ressourcen während und nach der Ratsmitgliedschaft zusammenhängt. In den Niederlanden wurden zwar keine entsprechenden Massnahmen ergriffen, gleichzeitig wurde dies nachträglich aber auch als Versäumnis erkannt, das bei einer allfälligen nächsten Ratsmitgliedschaft allenfalls anzugehen wäre. Im Fall des deutschen BMVg, das mit Abstand das höchste Ambitionsniveau bezüglich seines Beitrags an die nationale UNO- und SR-Politik an den Tag legt, wurden ebenfalls keine gezielten Massnahmen ergriffen. Aufgrund der bereits vor der letzten Einsitznahme erfolgten längerfristigen Etablierung einer grösseren Organisationsstruktur in Form eines UNO-Referats konnten in Deutschland allerdings fortlaufend signifikante Beiträge an die deutsche UNO- und SR-Politik generiert werden. Dadurch konnte das entsprechende Wissen regelmässig abgerufen und auf eine indirekte und implizite Weise verankert werden.<sup>39</sup>

In den Fällen, in denen weder gezielte Massnahmen ergriffen noch eine sich auch längerfristig aktiv an die nationale UNO-Politik beitragende Struktur etabliert wurde, liess sich beobachten, wie die im Rahmen einer Ratsmitgliedschaft gemachten Erfahrungswerte mittel- bis längerfristig erodierten. Das hängt, wie im niederländischen, belgischen und norwegischen VM festgestellt, in erster Linie damit zusammen, dass dieses Wissen grösstenteils bei einigen wenigen Mitarbeitenden verankert ist und mittel- bis längerfristig im Rahmen regulärer Personalfluktuationen zunehmend verloren geht. Dies liess sich zum Beispiel in den Niederlanden und in Norwegen feststellen, deren Ratsmitgliedschaften etwas mehr als fünf Jahre respektive ein Jahr zurückliegen, und dürfte

vermutlich in absehbarer Zeit (zumindest teilweise) auch auf Belgien zutreffen.<sup>40</sup>

Vor dem Hintergrund der im Rahmen dieser Studie gemachten Erkenntnisse lässt sich entsprechend festhalten, dass, sofern keine gezielten Massnahmen ergriffen werden (wie in den Niederlanden, Belgien und Norwegen) und keine fixe Struktur vorhanden ist, die im Rahmen einer ambitionierten UNO- und SR-Politik des VM dieses Wissen kontinuierlich abrufen und somit implizit verankern kann (wie dies in Deutschland der Fall ist), die während einer Ratsmitgliedschaft gemachten Lerneffekte mittel- bis längerfristig im Rahmen von Personalfluktuationen grösstenteils verloren gehen.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Zumindest bis zum Zeitpunkt der geführten Hintergrundgespräche im Frühjahr 2024, das heisst für eine Periode von mehr als drei Jahren nach der letzten Ratsmitgliedschaft.

<sup>40</sup> Belgien war diesbezüglich insofern eine Ausnahme, als es seit der letzten Ratsmitgliedschaft 2020/21 wenige Personalfluktuationen in der entsprechenden Organisationseinheit gab.

<sup>41</sup> Weil in keinem der im Rahmen dieser Studie betrachteten VM gezielte Massnahmen ergriffen wurden, entsprechendes Wissen institutionell zu verankern, lassen sich auch keine Erkenntnisse bezüglich der Art und Weise, wie solche Massnahmen ausgestaltet werden können, ableiten. Diesbezüglich dürften sich allenfalls Ansätze und Konzepte aus dem Bereich des Wissensmanagements (*knowledge management*) als nützlich erweisen, die sich zum Teil explizit mit diesen Fragestellungen auseinandersetzen.



## 4. Relevanz der Erkenntnisse für die Schweiz

Die Erkenntnisse dieser Studie scheinen nahezuzeigen, dass die im Rahmen von SR-Mitgliedschaften in den VM erzielten Wissensgewinne, Erfahrungen und positiven Lerneffekte potenziell von besonderem Nutzen sein können. Dies scheint vor allem dann der Fall zu sein, wenn im entsprechenden VM der Anspruch besteht, auch längerfristig relevante Beiträge zur nationalen UNO-Politik zu leisten. Weiter scheinen die im Rahmen dieser Studie gemachten Erkenntnisse ebenfalls darauf hinzudeuten, dass, sofern keine gezielten Massnahmen ergriffen oder organisatorischen Vorkehrungen struktureller und/oder personeller Natur getroffen werden, die entsprechenden Wissensgewinne und Lerneffekte kurz- bis mittelfristig verloren gehen.

Vor diesem Hintergrund sowie im Hinblick auf die Ende 2024 auslaufende Schweizer Sicherheitsratsmitgliedschaft erscheint es zunächst naheliegend, unter Berücksichtigung der allgemeinen strategischen Ausrichtung der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik zu klären, welche längerfristigen relevanten Beiträge das VBS an das Engagement der Schweiz im Rahmen der UNO allgemein und spezifisch auch im Rahmen der UNO-Friedensförderung anstrebt.

Falls vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung als sinnvoll errachtet, würde es sich anbieten, in einem nächsten Schritt zu evaluieren, inwiefern die im Rahmen der Schweizer Mitgliedschaft im VBS erzielten Lerneffekte und Wissensgewinne mittel- bis langfristig nutzbar gemacht werden könnten. Basierend darauf würde es sich allenfalls in einem weiteren Schritt anbieten, Überlegungen anzustellen, wie dieses Wissen institutionell im VBS verankert werden soll und kann. Mit diesem Vorgehen könnte sichergestellt werden, dass die während der Ratsmitgliedschaft gewonnenen Wissens- und Erfahrungsgrundlagen bewahrt und längerfristig den Beiträgen des VBS an die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik sowie die Friedensförderung zugutekommen.



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.