

# Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat: Bilanz und Ausblick

Von Sara Hellmüller, Flavia Keller und Lucile Maertens

Der erstmalige Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat zeigt, dass nichtständige Mitglieder auch im aktuell äusserst herausfordernden Kontext eine wichtige Rolle spielen können. Trotz Rückschlägen gelang es der Schweiz, ihre Werte und Interessen zu fördern, insbesondere als Verfechterin des Multilateralismus und des Völkerrechts und als Gastgeberin des internationalen Genfs. Der Einsitz war neutralitätspolitisch unproblematisch und erlaubte der Schweiz neue diplomatische Zugänge, die es nun über ihr zweijähriges Mandat hinaus zu erhalten gilt.

Die Schweiz war in den Jahren 2023 und 2024 erstmals nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Mit diesem Mandat übernahm sie eine zentrale Rolle bei der Entscheidungsfindung zu globalen Fragen der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens. Als nichtständiges Mitglied hatte sie sich für ihren zweijährigen Einsitz vier thematische Prioritäten gesetzt: Nachhaltiger Frieden, Schutz der Zivilbevölkerung, Klimasicherheit und Effektivität des Rates.<sup>1</sup> Ihr Einsitz fiel in eine Zeit, die von einem schwierigen internationalen und institutionellen Kontext geprägt war. Insbesondere die Unfähigkeit des Rates, in den akutesten aktuellen Krisenherden effizient zu handeln, vor allem im Nahen Osten, Myanmar und der Ukraine, führte nicht nur zu einer Infragestellung des Rates an sich, sondern auch des Einflusses, den nichtständige Mitglieder wie die Schweiz dort ausüben können.

Im vorliegenden Beitrag wird dieser schwierige Kontext skizziert, Bilanz gezogen zum Schweizer Einsitz im UNO-Sicherheitsrat und ein Ausblick auf dessen Vermächtnis präsentiert. Es wird argumentiert, dass die Schweiz durchaus eine wichtige Rolle im Rat spielen konnte,

1 Für eine Diskussion der vier Prioritäten, siehe: Fabien Merz, «Prioritäten der Schweizer UNO-Sicherheitsrats-Mitgliedschaft», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2022), S. 81–99.

und sie den bestehenden Handlungsspielraum vor allem in Hinblick auf drei Aspekte gut zu nutzen wusste. Erstens trug die Schweiz zur Weiterführung wichtiger thematischer und geografischer Dossiers bei, auch wenn bei den umstrittensten Fragen unüberwindbare Gräben fortbestehen. Zweitens hat die Schweiz innovative Herangehensweisen an die Arbeitsmethoden des Rates genutzt, um bestehende Blockaden zu umgehen, obwohl es die langfristige Tragweite dieser Herangehensweisen noch zu untersuchen gilt. Drittens konnte sich die Schweiz als Verfechterin des Völkerrechtes im Rat etablieren, indem sie konsequent auf grundlegende humanitäre Normen hinwies, auch wenn deren konkrete Umsetzung nicht immer sichergestellt werden konnte. Natürlich gab es aber auch grössere Rückschläge. So konnten beispielsweise das Mandat des Expertenpanels für die Umsetzung der Sanktionen gegen Nordkorea und die Autorisierung der grenzüberschreitenden humanitären Hilfe in Syrien nicht verlängert werden. In Mali und Sudan wurden Friedensmissionen nicht verlängert (MINUSMA und UNITAMS) und das lange Ringen um eine Reaktion im Nahostkonflikt warf einen langen Schatten auf die Arbeit des Rates.

Ob die aktuellen Spannungen im UNO-Sicherheitsrat mehr Herausforderungen oder Spielraum für die gewählten Mitglieder bringen, kann nicht abschliessend beurteilt werden und hängt auch stark von deren politischem Willen, Ressourcen und nicht zuletzt Mut ab. Die Schweiz konnte jedoch ihre Werte und Interessen als Verfechterin des Multilateralismus und Gastgeberin des internationalen Genfs durch den Einsitz im Sicherheitsrat fördern. Das Mandat eröffnete auch neue diplomatische Zugänge, insbesondere zu den Grossmächten. Ausserdem zeigte sich, dass es neutralitätspolitisch unproblematisch war. Aus dieser ersten Erfahrung der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat lässt sich also keinen Grund erschliessen, warum sie sich nicht auch in Zukunft für ein solches Mandat bewerben sollte.

## **1 Der internationale, institutionelle und innenpolitische Kontext**

Der Bundesrat reichte die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat im Jahr 2011 ein, nachdem umfangreiche Konsultationen mit dem Parlament durchgeführt wurden. In der regionalen Gruppe «westeuropäische und andere Länder» mit ihren zwei Sitzen im UNO-Sicherheitsrat

kandidierte neben der Schweiz für den Einsitz 2023–2024 nur Malta. Daraus resultierte, dass die Schweiz am 9. Juni 2022 unangefochten und mit 187 von 190 Stimmen in den UNO-Sicherheitsrat gewählt wurde. Vor dem Hintergrund der unumstrittenen Wahl begann die Schweiz bereits früh mit den Vorbereitungen auf den Mandatsbeginn im Januar 2023.<sup>2</sup> So wurden beispielsweise zusätzliche Stellen in Bern und New York geschaffen, sowie die administrativen und institutionellen Strukturen angepasst, um eine bestmögliche Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten zu gewährleisten.<sup>3</sup>

Auch wenn gewählte Mitglieder im Gegensatz zu den ständigen Mitgliedern kein Vetorecht besitzen, prägen sie die Dynamiken im Rat entscheidend mit.

Mit Ausnahme der fünf ständigen Mitglieder (China, Frankreich, Grossbritannien, Russland, USA) verändert sich die Zusammensetzung des UNO-Sicherheitsrates jedes Jahr durch die Wahl von fünf nichtständigen Mitgliedern. Neben der Schweiz und Malta traten am 1. Januar 2023 auch Ecuador, Japan und Mosambik ihre zweijährigen Einsitze an. Dazu kamen Albanien, Brasilien, Gabun, Ghana und die Vereinigten Arabischen Emirate, die bereits ein Jahr im Rat vertreten gewesen waren. Im Jahr 2024 wurden diese fünf Staaten durch Algerien, Guyana, Sierra Leone, Slowenien und Südkorea ersetzt.

Auch wenn gewählte Mitglieder im Gegensatz zu den ständigen Mitgliedern kein Vetorecht besitzen, prägen sie die Dynamiken im Rat entscheidend mit. Ihr Handlungsspielraum wird dabei vom internationalen, institutionellen und innenpolitischen Kontext beeinflusst.

### 1.1 International: Geopolitische Spannungen

Der internationale Kontext des Schweizer Einsitzes im UNO-Sicherheitsrat war von geopolitischen Spannungen geprägt. Sowohl in der Forschung wie auch in der Praxis wird dies oft auf strukturelle

2 Fabien Merz, «Chance auf der internationalen Bühne: Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2021), S. 43–5.

3 Massimo Pico, «Préparer son mandat au Conseil de sécurité de l'ONU», in: *Journal du multilatéralisme*, 01.08.2024.

Veränderungen in der aktuellen Weltordnung zurückgeführt, insbesondere auf neue Kräfteverhältnisse zwischen den Grossmächten.<sup>4</sup> Besonders der Einfluss von China und Russland, ebenfalls ständige Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates, hat in den letzten Jahren in der internationalen Politik stark zugenommen.<sup>5</sup>

Die sich im Wandel befindende Weltordnung bietet mehr Raum für geopolitische Spannungen, da sich die Staaten dauernd machtpolitisch repositionieren. Dies zeigte sich unlängst in den aktuellen Konflikttherden von Syrien zur Ukraine zu Gaza – in allen drei Kontexten ist die internationale Staatengemeinschaft zutiefst gespalten. Dies führte dazu, dass der UNO-Sicherheitsrat in den vergangenen Jahren in den akutesten Krisen grösstenteils handlungsunfähig war. Nebst diesen visiblen Blockaden weisen weitere Indikatoren auf die zunehmende Spaltung des Rates hin. So hat beispielsweise der Gebrauch des Vetorechtes durch die ständigen Mitglieder in den letzten Jahren bedeutend zugenommen. Während es zwischen 2001 und 2010 im Schnitt 1,4 Vetos pro Jahr waren, stieg die Zahl von 2011 bis 2020 auf 2,5 Vetos pro Jahr und zwischen 2021 und 2023 waren es sogar 3,3 pro Jahr.<sup>6</sup> Ausserdem ist es schwieriger geworden, Einstimmigkeit im Rat zu erzielen. So waren Mandatserneuerungen von Friedensmissionen im Jahre 2011 in weniger als 5 Prozent der Fälle nicht einstimmig, während es im Jahre 2022 in 33,3 Prozent der Erneuerungen keine Einstimmigkeit gab.<sup>7</sup> Die Schwierigkeit, einen Konsens zu finden, zeigt sich auch in der abnehmenden Anzahl von Präsidialerklärungen, die einstimmig angenommen werden müssen: Im Jahre 2021 gab es 24 solche Erklärungen, im Jahre 2022 waren es nur noch sieben, ein Rückgang von 71 Prozent.<sup>8</sup>

4 UNO-Generalsekretär António Guterres bezieht sich beispielsweise auf die multipolare Weltordnung in seiner «New Agenda for Peace», siehe: UN Secretary-General, *Policy Brief on a New Agenda for Peace* (New York: United Nations, 2023). In der Forschung wird die neue Weltordnung auch diskutiert, siehe: Mitav Acharya, «After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order», in: *Ethics & International Affairs* 31:3 (2017), S. 271–85; Barry P. Posen, in G. John Ikenberry / Michael Mastanduno / William C. Wohlforth (Hrsg.), *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity* (New York: Cambridge University Press, 2012), S. 317–41; Cedric De Coning / Mateja Peter (Hrsg.), *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order* (Cham: Palgrave Macmillan, 2019).

5 Fabien Merz, «Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2023), S. 28–32; Alexander Cooley / Daniel H. Nexon, «(No) exit from liberalism?», in: *New Perspectives* 28:3 (2020), S. 280.

6 United Nations, *Security Council – Veto List*, research.un.org.

7 Security Council Report, *Security Council Working Methods in Hard Times*, Mai 2023.

8 *Ebd.*

Diese geopolitisch angespannte Lage und deren Einfluss auf den UNO-Sicherheitsrat beeinflusst den zweijährigen Einsitz der nichtständigen Mitglieder. In einem zunehmend polarisierten Kontext ist es einerseits schwieriger, Entscheide durchzubringen, andererseits bietet aber genau ein solcher Kontext mehr Spielraum für brückenbildende Funktionen der gewählten Mitglieder.<sup>9</sup>

## 1.2 Institutionell: Krise des Multilateralismus

Auch der institutionelle Kontext des Schweizer Einsitzes war herausfordernd, da er in einer für den Multilateralismus äusserst schwierigen Zeit stattfand, was unter anderem auch die obengenannten geopolitischen Spannungen spiegelt. Unilaterale Handlungen einiger Mitgliedstaaten, einschliesslich klarer Verstösse gegen die UNO-Charta, die zunehmende «Klubdiplomatie», bei der nur (selbsternannte) Grossmächte am Tisch sitzen, und populistische Kritik, welche den internationalen Organisationen vorwirft, nicht in der Lage zu sein, alle globalen Probleme zu lösen, schaffen den Hintergrund dessen, was weitgehend als «Krise des Multilateralismus» bezeichnet wird. Auf praktischer Ebene haben sich diese Herausforderungen in einer Liquiditätskrise manifestiert, da Mitgliedstaaten ihre geplanten Beiträge zum regulären Haushalt der UNO verzögern. Dies führte zum Beispiel dazu, dass der *Palais des Nations* in Genf letzten Winter teilweise geschlossen blieb und UNO-Mitarbeitende von zu Hause arbeiten mussten, um Energiekosten zu sparen.<sup>10</sup>

Während sämtliche UNO-Gremien von diesem herausfordernden institutionellen Kontext betroffen sind, hat er insbesondere auf den Sicherheitsrat einen wichtigen Einfluss. Obwohl dieser weiterhin das einzige Forum ist, in dem sich die Grossmächte treffen und miteinander verhandeln können, sind Entscheidungen nicht nur schwerer zu erreichen, sondern die internationalen Normen, die der Rat eigentlich schützen und durchsetzen sollte, werden häufiger in Frage gestellt. Dies beeinflusst die Rolle der zehn nichtständigen Mitglieder. So kann der institutionelle Kontext sie daran hindern, das Potenzial ihres zweijährigen

9 Siehe: Merz, *Chance auf der internationalen Bühne*.

10 United Nations, *Public Announcement from the United Nations Office at Geneva*, [ungeneva.org](http://ungeneva.org), 2024.

Einsitzes voll auszuschöpfen. Dazu gehört einerseits die Förderung ihrer Prioritäten, wie etwa die Klimasicherheit – ein Thema, das kontinuierlich von den gewählten Mitgliedern auf die Agenda gesetzt wird, jedoch zunehmend auf Widerstand bei den ständigen Mitgliedern gestossen ist.<sup>11</sup> Andererseits kann dies die gewählten Mitglieder dazu ver-

Die Krise des Multilateralismus ist für die Schweiz besonders besorgniserregend.

anlassen, sich auf weniger politische Themen zu konzentrieren, um eine minimale Kontinuität innerhalb der Organisation zu gewährleisten. Und schliesslich kann der schwierige institutionelle Kontext zu einer grösseren

Hinterfragung der Rolle nichtständiger Mitglieder in einer derart kritisierten Institution führen. Denn auch wenn die Polarisierung zwischen den fünf ständigen Mitgliedern, wie oben erwähnt, den gewählten Mitgliedern potenziell mehr Handlungsspielraum eröffnen kann, wird von kritischer Seite dennoch häufiger die Tatsache unterstrichen, dass der UNO-Sicherheitsrat keine Einigungen zu den wesentlichen Problemen erzielt, die er eigentlich zu lösen hat.

Die Krise des Multilateralismus ist für die Schweiz besonders besorgniserregend, da sie eine bedeutende Gastgeberin multilateraler Einrichtungen und Depositarstaat der Genfer Konventionen ist. Das internationale Genf beherbergt eine grosse Anzahl von UNO-Einrichtungen in unterschiedlichen Bereichen wie Menschenrechte, Migration, globale Gesundheit oder Abrüstung. Dieses Ökosystem ist tief mit dem wirtschaftlichen und sozialen Leben der Stadt und des Kantons Genf verflochten, ebenso wie mit der Identität der Schweiz als Gastgeberland internationaler Institutionen, Gipfel und Konferenzen, als Verfechterin des humanitären Völkerrechts und als neutrale Vermittlerin durch ihre Guten Dienste. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Krise der multilateralen Institutionen ist es umso wichtiger, dass die Schweiz diese Identität weiterhin vehement vertritt, trotz der tiefen Spannungen, die den Rat im Speziellen und die internationale Staatengemeinschaft

11 Das einzige Veto im Jahr 2021 richtete sich gegen eine Resolution zum Thema Klimawandel und Sicherheit, die von einer grossen Koalition von UN-Mitgliedstaaten unterstützt und von gewählten Mitgliedern verfasst wurde. Russland und Indien stimmten dagegen, China enthielt sich. Siehe: Lucile Maertens / Maria J. Trombetta, «Climate Change at the United Nations Security Council: Securitization, Climatization and Beyond», in: Maria J. Trombetta (Hrsg.), *Handbook on Climate Change and International Security* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023), S. 182–200.

im Allgemeinen spalten. Dennoch könnten die Herausforderungen, mit denen sich die Schweiz im Rat konfrontiert sah, auch innenpolitische Debatten über die Vorteile und die Relevanz eines gewählten Mitglieds in diesem herausfordernden Kontext anheizen.

### 1.3 Innenpolitisch: Demokratische Debatten

In der Tat war der Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat innenpolitisch nicht unumstritten. So war es von Beginn an Gegenstand weitreichender Debatten, und das Parlament wurde aktiv in die Ratsarbeit einbezogen. Die Kandidatur im Jahr 2011 wurde erst nach parlamentarischer Zustimmung in Angriff genommen,<sup>12</sup> und die Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments (APKs) wurden vor dem Einsitz zu den Prioritäten der Schweiz im Rat konsultiert.<sup>13</sup> Neben regelmässigen Berichten an die APKs wurden deren Präsidenten bei anstehenden Entscheidungen im Rat, welche die Einführung neuer Sanktionsregimes oder die Genehmigung militärischer Durchsetzungsmassnahmen beinhalten, in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen. Zum Beispiel wurden die APK-Präsidenten zum Resolutionsentwurf bezüglich der Autorisierung der Entsendung einer internationalen Polizeitruppe nach Haiti konsultiert.<sup>14</sup> Zudem fand bereits im Vorfeld der Wahl in den UNO-Sicherheitsrat eine Debatte über die Bedeutung und den Einfluss des Einsitzes auf die Schweizer Aussenpolitik und insbesondere deren Neutralität statt. In einem Bericht von 2015, der auf Anfrage des Parlaments erstellt wurde, stellte der Bundesrat fest, dass die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat «an der Neutralität entsprechend ihrer gegenwärtigen Praxis festhalten» könne.<sup>15</sup> Dennoch wurde die Kandidatur im Parlament wiederholt in Frage gestellt.<sup>16</sup> Die aktive Einbindung

12 Bundesrat, *Die Kandidatur der Schweiz für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Periode 2023–2024*, 05.06.2015, S. 8.

13 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Bericht zum ersten Jahr im Sicherheitsrat (2023), 07.02.2024, S. 3.

14 *Ebd.*, S. 5.

15 Bundesrat, *Die Kandidatur der Schweiz*, S. 4.

16 Siehe: Bundesversammlung, *Motion 21.4554*, parlament.ch, 16.12.2021.

innenpolitischer Akteure zum Schweizer Einsitz war einzigartig und bei anderen nichtständigen Mitgliedern deutlich weniger direkt.<sup>17</sup>

Auf administrativer Ebene wurde entschieden, während dem Einsitz im Rat auf die bereits bestehenden Konsultations- und Entscheidungsprozesse zurückzugreifen.<sup>18</sup> Anders als während dem OSZE-Vorsitz, zu dem eine spezifische Taskforce errichtet wurde, fungierte die UNO-Abteilung in Bern während dem Einsitz im Sicherheitsrat als Schaltzentrale zwischen der Mission in New York, den Aussenstellen sowie anderen Abteilungen und Diensten der Bundesverwaltung. In dieser Position gewährleistete die UNO-Abteilung insbesondere den Informationsfluss zwischen jenen Stellen. Daraus resultierte eine breit abgestützte und von grossen Teilen der Bundesverwaltung informierte Position der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat. Der reibungslose Ablauf dieses Konsultationssystems bedurfte ausserdem zusätzlicher finanzieller Mittel, denn gewählte Mitglieder sind vor dem Hintergrund der grossen Arbeitslast im Rat auf einen (temporären) Personalausbau in der Zentrale und in New York angewiesen.<sup>19</sup>

Die stetige Auseinandersetzung mit innenpolitischen Dynamiken, sowohl auf inhaltlicher wie auch administrativer Ebene, trug schliesslich dazu bei, dass der Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat intern gut abgesichert war. Durch den breiten Einbezug der Administration und des Parlaments wurde besonders einer möglichen politischen Gegenreaktion vorgebeugt. Gleichzeitig können solch verhältnismässig inklusiven Entscheidungs- und Konsultationsprozesse potenziell auch eine bremsende Wirkung vis-à-vis dem dynamischen Ratsalltag entfalten und damit den Handlungsspielraum der Delegation in New York einschränken.

17 Siehe: Bundesrat, *Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes*, 11.09.2020. So sagte beispielsweise Andreas Gross (ehemaliges Mitglied des Nationalrats) in einem Interview: «Die Schweiz ist gut in der UNO angekommen. Sie bleibt aber wohl das einzige UNO-Mitglied, dessen Aufnahme in den Sicherheitsrat zu Hause umstrittener ist als in der UNO-Generalversammlung». Bruno Kaufmann, «20 Jahre nach Beitritt: Schweiz führt wieder eine UNO-Debatte», in: *swissinfo*, 03.03.2022.

18 Massimo Pico, *Préparer son mandat de membre élu au Conseil de sécurité des Nations Unies : analyse des pratiques de la Suisse* (Masterarbeit, Université de Lausanne), S.118.

19 EDA, *Fragen und Antworten: Die Schweiz und der UNO-Sicherheitsrat*, eda.admin.ch, 13.12.2022.

## 2 Bilanz

Vor dem Hintergrund dieser Konstellation des internationalen, institutionellen und innenpolitischen Kontextes stellt sich die Frage, welchen Handlungsspielraum die Schweiz als nichtständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat hatte, und wie sie diesen genutzt hat. Im Folgenden wird diese Frage aus drei Blickwinkeln betrachtet: Erstens wird die alltägliche Arbeit des Rates untersucht und argumentiert, dass er trotz Spannungen weiterhin in verschiedenen geografischen und thematischen Dossiers handlungsfähig war. Zweitens wird der Umgang der Schweiz mit den Arbeitsmethoden des Rates diskutiert und aufgezeigt, dass eine innovative Herangehensweise es erlaubte, bestehende Blockaden zu umgehen. Und drittens wird beschrieben, wie sich die Schweiz als Wächterin des Völkerrechtes im Rat etablierte und argumentiert, dass es im aktuellen Kontext vor allem um eine Bewahrung von Minimalstandards ging.

### 2.1 Weiterführung geografischer und thematischer Dossiers

Trotz eines herausfordernden Kontextes hat der UNO-Sicherheitsrat in den Jahren 2023 und 2024 bedeutende Arbeit geleistet. So konnten eine Reihe von geografischen und thematischen Dossiers mit wichtiger Schweizer Beteiligung weitergeführt werden.

In den geografischen Dossiers betrifft dies insbesondere die Verlängerung der Mandate von UNO-Friedensmissionen. Grundsätzlich werden deren Mandate vom Sicherheitsrat jeweils für ein Jahr verabschiedet, sie unterliegen also einem stetig wiederkehrenden Aushandlungsprozess. Angesichts der internationalen Spannungen gestalten sich diese Verhandlungen zunehmend schwieriger und verlangen teils grosses diplomatisches Geschick. Je nach Kontext ist es demnach bereits als Erfolg anzusehen, wenn ein Mandat unverändert fortgeführt wird. Als Beispiel lässt sich hier die Verlängerung der EU-geführten multidimensionalen Stabilisierungstruppe in Bosnien und Herzegowina (EUFOR ALTHEA) vom November 2023 nennen. Die Schweiz war als Vorsitzende der Koordinierungs- und Redaktionsgruppe des Dossiers zu Bosnien und Herzegowina in der Federführung dieser Mandatsverlängerung. Vor dem Hintergrund eines gespaltenen UNO-Sicherheitsrates – Russland und China erkennen die Legitimität des Hohen Repräsentanten für

Bosnien und Herzegowina (den ehemaligen deutschen Landwirtschaftsminister Christian Schmidt) nicht an – entschied sich die Schweiz für umfangreiche bilaterale Konsultationen vor der Veröffentlichung des ersten Entwurfs, der dieselben operativen Ansätze wie die vorausgehende Resolution aus dem Jahr 2022 beinhaltet. Neue Elemente wurden keine hinzugefügt. Diese Strategie der frühzeitigen und umfangreichen Konsultationen schlug sich in einem für dieses Dossier verhältnismässig reibungslosen Verhandlungsprozess nieder, der schliesslich in der Verlängerung der Friedensmission mündete.<sup>20</sup>

Dass die Mandatserneuerung von Friedensmissionen keineswegs ein Automatismus ist, zeigen die Nicht-Verlängerungen der Missionen in Mali (MINUSMA) und Sudan (UNITAMS). Beide Friedensmissionen wurden abgezogen, da ihre Mandate auf Ersuchen der Gastgeberstaaten nicht mehr verlängert wurden. Ausserdem gab es Momente, in denen die politischen Gräben im UNO-Sicherheitsrat nicht überwunden werden konnten und die diplomatische Arbeit der Delegationen nicht von Erfolg gekrönt war. Im Juli 2023 wurde beispielsweise die Resolution zum grenzüberschreitenden humanitären Zugang zum Nordwesten Syriens durch ein russisches Veto beendet. Im Januar desselben Jahres hatte der UNO-Sicherheitsrat das Mandat, welches seit 2013 bestand, noch einstimmig um sechs Monate verlängert. Die Schweiz und Brasilien, als Co-Federführerinnen, legten im Anschluss daran einen Vorschlag zur Verlängerung um neun Monate vor, was einem Kompromiss zwischen den geforderten zwölf (u.a. von USA und Grossbritannien) versus sechs Monaten (von Russland) entsprach.<sup>21</sup> Auch wenn die Arbeit der Schweiz gelobt wurde, konnte ein Veto nicht verhindert werden.<sup>22</sup> Gleiches gilt für die Mandatierung des von der Schweiz präsierten Expertenpanels für die Umsetzung der Sanktionen gegen Nordkorea. Aufgrund schwieriger Verhandlungen wurde die Abstimmung um mehrere Tage verschoben. Trotzdem konnte kein Konsens über den Text gefunden werden. Die Mandatsverlängerung des Expertenausschusses wurde schliesslich mit einem Veto Russlands belegt.

20 Security Council Report, «Bosnia and Herzegovina: Debate and EUFOR ALTHEA Reauthorisation\*», in: *What's in Blue*, 01.11.2023.

21 Security Council Report, «Syria: Vote on Reauthorisation of the Cross-Border Aid Mechanism\*», in: *What's in Blue*, 11.07.2023.

22 Merz, *Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat*, S. 41–4.

Trotz solchen Rückschlägen öffnet sich jedoch hin und wieder eine Tür, die es ermöglicht, kleine Fortschritte zu erzielen. Das ist insbesondere bei thematischen Dossiers der Fall. Als Beispiel soll hier der Einbezug des Klimawandels in die Arbeit des Rates dienen, eine der vier Prioritäten der Schweiz. Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit ist weiterhin ein Diskussionspunkt zwischen Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrates, da einige (auch ständige) Mitglieder diese Verbindung anfechten und argumentieren, dass der UNO-Sicherheitsrat nicht das geeignete Forum zur Diskussion von Klimafragen sei. Gleichwohl konnte die Schweiz bei verschiedenen Produkten neue Sprache zum Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit integrieren. Beispielsweise beinhaltet die Mandatsverlängerung des Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Haiti (BINUH) vom 12. Juli 2024 neue von der Schweiz vorgeschlagene Formulierungen zu den möglichen Folgen von Bandengewalt für die Massnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen negative Auswirkungen des Klimawandels.<sup>23</sup> Ausserdem anerkennt eine am 24. Mai 2024 verabschiedete Präsidialerklärung zur Lage im Sahel und Westafrika die verschärfende Auswirkungen des Klimawandels auf die Ernährungssicherheit und andere humanitäre, soziale und wirtschaftliche Faktoren, die die Sicherheit und Stabilität Westafrikas und der Sahelzone beeinträchtigen.<sup>24</sup> Die Schweiz war zusammen mit Sierra Leone federführend bei der Ausarbeitung der Erklärung. Es ist dies die erste verabschiedete Präsidialerklärung zu Westafrika seit August 2021, nachdem die Verhandlungen über einen Text mehr als zwei Jahre lang wegen der Formulierung über den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit ins Stocken geraten waren. Schliesslich leitet die Schweiz zusammen mit Mosambik auch die «Informelle Expertengruppe zu Klimasicherheit».

Auch unter schwierigen Voraussetzungen und trotz Rückschlägen schaffen es die Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates also weiterhin,

Trotz solchen Rückschlägen  
öffnet sich jedoch hin und wieder  
eine Tür, die es ermöglicht, kleine  
Fortschritte zu erzielen.

23 Security Council Report, «Haiti: Vote on BINUH Mandate Renewal», in: *What's in Blue*, 11.07.2024.

24 United Nations Security Council, *S/PRST/2024/3*, documents.un.org, 24.05.2023.

Mandate zu verlängern und Resolutionen zu verabschieden. Gewählte Mitglieder wie die Schweiz nehmen als (Co-)Federführer eine wichtige Rolle ein und können bei polarisierten Positionen im Rat als Brückenbauer agieren. Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Ausführung des Mandats des UNO-Sicherheitsrates. Darüber hinaus nutzen nicht-ständige Mitglieder aber auch kreative und innovative Instrumente, um ihre Anliegen voranzubringen, wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird.

## 2.2 Innovation in den Arbeitsmethoden

Das herausfordernde Umfeld des UNO-Sicherheitsrates hat auch Innovation in den Arbeitsmethoden hervorgebracht. In der Forschung wird gezeigt, wie gewählte Mitglieder trotz ungleicher Machtverhältnisse, ihrer nur zweijährigen Mitgliedschaft und des damit verbundenen fehlenden institutionellen Gedächtnisses durch innovative Arbeitsmethoden Einfluss ausüben können.<sup>25</sup> So können sie Koalitionen bilden, als (Co-) Federführer agieren und Resolutionsentwürfe erstellen oder zu spezifischen Themen beitragen, bei denen sie Expertise entwickelt haben.<sup>26</sup>

Auch die Schweiz hat solche Techniken während ihres zweijährigen Einsitzes angewendet. Ein exemplarisches Beispiel ist die Resolution 2728 zu Gaza, die am 25. März 2024 verabschiedet wurde. Alle erwähnten Einflussmittel kamen zum Tragen: Koalitionsbildung, Resolutionserstellung und Beiträge zu prioritären Themen, im Falle der Schweiz der Schutz von Zivilpersonen. So kam die nach fast sechs Monaten Krieg im Gazastreifen angenommene Resolution dank einer Koalition aller gewählten Mitglieder zustande. Sie wurde mit 14 Stimmen bei keiner Gegenstimme und einer Enthaltung (USA) angenommen und markierte die erste kollektive Entscheidung des UNO-Sicherheitsrates zu

25 Jeremy Farrall et al., «Elected member influence in the United Nations Security Council», in: *Leiden Journal of International Law* 33:1 (2020), S. 101–15.

26 Nils N. Schia, «Being Part of the Parade», in: *Political and Legal Anthropology Review* 36:1 (2013), S. 138–56; Adam Lupel / Lauri Mälksoo, *A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council* (New York: International Peace Institute, 2019); Marie-Eve Loiselle, «The penholder system and the rule of law in the Security Council decision-making», in: *Leiden Journal of International Law* 33:1 (2020), S. 139–56; Rosa Freedman / Nicolas Lemay-Hébert, «The Security Council in Practice», in: *Leiden Journal of International Law* 33:1 (2020), S. 157–76.

einem sofortigen Waffenstillstand während des Ramadans.<sup>27</sup> Dies war ein wichtiger Meilenstein nach Monaten gescheiterter Resolutionen – seit Oktober 2023 wurden fünf Resolutionen zur «Situation im Nahen Osten, einschliesslich der Palästina-Frage» entweder von den USA oder von Russland und China mit einem Veto belegt. Im Vergleich dazu wurde im Jahr 2021 das Veto nur einmal von Russland gegen eine Resolution zur Klimasicherheit eingesetzt.<sup>28</sup> Die Schweiz beteiligte sich aktiv an der zu Stande gekommenen Koalition, die alle zehn gewählten Mitglieder umfasste.<sup>29</sup> Tatsächlich war es das erste Mal in der Geschichte des UNO-Sicherheitsrates, dass ein Resolutionsentwurf von allen gewählten Mitgliedern eingebracht wurde. Dieser historische Moment wurde von der Schweiz selbst betont, indem sie argumentierte, dass die Verabschiedung «die Bedeutung und das Gewicht zeigt, das gewählte Mitglieder haben können, wenn die Blockaden des Rats die Erfüllung seines Mandats stören».<sup>30</sup> Sie unterstrich dabei auch insbesondere eines ihrer Kernthemen, als sie sagte, dass sie sich des Mandats bewusst sei, «das uns von der Generalversammlung übertragen wurde, als sie uns wählte, und unserer eigenen Priorität – dem Schutz von Zivilpersonen».<sup>31</sup> Während die tatsächliche Wirkung dieser Resolution auf einem anderen Blatt steht, zeigt sie doch den wichtigen Einfluss nichtständiger Mitglieder.

Der Fall der Schweiz zeigt auch zusätzliche Praktiken auf, durch die gewählte Mitglieder ihre Agenda vorantreiben und neue Handlungsweisen entwickeln können. Drei Methoden wurden von der Schweiz besonders genutzt.

Erstens hat die Schweiz die inzwischen gut etablierte Praxis der Organisation von «Arria-Formel-Treffen» genutzt, um für sie wichtige Themen voranzutreiben. Dies sind informelle Zusammenkünfte, die es

27 United Nations, «Security Council Demands Immediate Ceasefire in Gaza for Month of Ramadan, Adopting Resolution 2728 (2024) with 14 Members Voting in Favour, United States Abstaining» in: *Meetings Coverage Security Council*, 25.03.2024. Andere Resolution, die vor allem die humanitäre Situation betrafen, wurden vorher angenommen: Resolution 2712 am 15. November 2023 und Resolution 2720 am 22. Dezember 2023.

28 United Nations, *Security Council – Veto List*.

29 EDA, «Nahost: UNO-Sicherheitsrat fordert sofortigen Waffenstillstand», in: *A Plus For Peace*, 25.03.2024; Security Council Report, «The Middle East, including the Palestinian Question: Yesterday's Adoption and Today's Briefing and Consultations», in: *What's in Blue*, 11.07.2023.

30 United Nations Security Council, *S/PV.9586*, documents.un.org, 25.03.2024.

31 *Ebd.*

UNO-Sicherheitsratsmitgliedern ermöglichen, eine Diskussion über Themen zu führen, die (noch) nicht formell auf der Agenda des Rats stehen, und dazu zivilgesellschaftliche Sprecher und Sprecherinnen einzuladen.<sup>32</sup> Die Schweiz hat dieses Format beispielsweise im Bereich der Wissenschaftsdiplomatie angewendet. So veranstaltete sie am 16. Mai 2024 ein Arria-Treffen mit dem Titel «Die Macht der Wissenschaft für Frieden und Sicherheit freisetzen».<sup>33</sup>

Tatsächlich war es das erste Mal in der Geschichte des UNO-Sicherheitsrates, dass ein Resolutionsentwurf von allen gewählten Mitgliedern eingebracht wurde.

Indem die Schweizer Vertretung betonte, dass «der Rat auf wissenschaftlichen Grundlagen basieren muss», hob sie die entscheidende Rolle wissenschaftlicher Akteure hervor, um zuverlässige Fakten und Wissen für evidenzbasierte Analysen und Entscheidungen bereitzustellen.<sup>34</sup> Mit

dieser Initiative förderte die Schweiz weniger politisierte Sichtweisen und potenziell weniger polarisierte Debatten im Rat. Dies zeigte sich auch im Schwerpunkt auf Wissenschaft und Technologie während des im Folgenden erwähnten informellen Besuchs des UNO-Sicherheitsrates in Genf im August 2024.<sup>35</sup>

Zweitens hat die Schweiz das Format der Besuchsmissionen mit Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrates wiederbelebt. Solche Besuche existieren seit 1964, als Delegierte erstmals nach Kambodscha und Vietnam reisten,<sup>36</sup> und sind seit dem Ende des Kalten Krieges zu einer oft angewandten Arbeitsmethode geworden.<sup>37</sup> Ausgesetzt aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie, wurden sie erst im März 2023 mit einer von Frankreich und Gabun geleiteten Mission in die

32 Security Council Report, *Arria-formula Meetings*, securitycouncilreport.org, 16.12.2020.

33 EDA, «Arria-Formula Meeting: Unlocking the Power of Science for Peace and Security», in: *A Plus For Peace*, 17.05.2024.

34 *Ebd.*

35 EDA, «Innovation, Wissenschaft und Technologie unterstützen die Bemühungen zur Prävention neu auftretender Sicherheitsrisiken», in: *A Plus For Peace*, 26.08.2024.

36 Security Council Report, *Security Council Visiting Missions*, securitycouncilreport.org, 20.09.2023.

37 *Ebd.*

Demokratische Republik Kongo wieder aufgenommen.<sup>38</sup> Im selben Jahr führte die informelle Expertengruppe des UNO-Sicherheitsrates zu «Frauen, Frieden und Sicherheit», die von der Schweiz zusammen mit Sierra Leone (im ersten Mandatsjahr mit den Vereinigten Arabischen Emiraten) geleitet wird, einen Feldbesuch im Südsudan durch. Während des zweiten Jahres ihres Einsitzes nutzte die Schweiz diese Methode aktiv, indem sie im Februar 2024 gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich und Guyana<sup>39</sup> eine Besuchsmission nach Kolumbien leitete und im August 2024 einen informellen Besuch in Genf zum 75. Jahrestages der Genfer Konventionen von 1949 organisierte.<sup>40</sup> Indem sie Besuche als Mittel nutzt, um Einblicke in die Situationen vor Ort, wie im Fall Kolumbiens,<sup>41</sup> und «die Expertise des internationalen Genf zur Prävention neuer Bedrohungen für Frieden und Sicherheit» zu präsentieren, trägt die Schweiz dazu bei, den Rat zu dezentralisieren.<sup>42</sup> Solche Bemühungen können nicht nur wertvolle Informationen für die Entscheidungsfindung liefern, sondern auch die Arbeit des UNO-Sicherheitsrates legitimieren, die oft als losgelöst von lokalen Realitäten wahrgenommen wird.

Drittens hat die Schweiz ihr Ansehen als Förderin des Multilateralismus gestärkt, in dem sie bestehende Partnerschaften zwischen dem UNO-Sicherheitsrat und anderen internationalen (regionalen) Organisationen ausgebaut hat. Dies war besonders mit der Afrikanischen Union der Fall. Einerseits organisierte die Schweiz während ihrer ersten Ratspräsidentschaft im Mai 2023 eine Debatte über die Finanzierung von Friedensoperationen der Afrikanischen Union. VBS-Vorsteherin Bundesrätin Viola Amherd betonte in ihrer Rede ihre Unterstützung für «eine neue Entscheidung des Sicherheitsrates zur vorhersehbaren, nachhaltigen und flexiblen Finanzierung von Friedenseinsätzen unter

38 Security Council Report, *Security Council Visiting Missions*; Security Council Report, «In Hindsight: The UN Security Council Returns to the Field», in: *March 2023 Monthly Forecast*, 28.02.2023.

39 EDA, «Der UNO-Sicherheitsrat reist nach Kolumbien, um den Friedensprozess zu unterstützen», in: *A Plus For Peace*, 09.02.2024.

40 Security Council Report, «Dispatches from the Field: Tour of the «Humanitarian Trail» in Geneva and Briefing by the Central Tracing Agency of the ICRC», in: *What's in Blue*, 30.08.2024.

41 EDA, *Der UNO-Sicherheitsrat reist nach Kolumbien*.

42 Bundesrat, *Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats reisen nach Genf*, admin.ch, 20.08.2024.

der Leitung der Afrikanischen Union».<sup>43</sup> Am 21. Dezember 2023 verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat einstimmig eine Resolution, die diese Initiative unterstützte.<sup>44</sup> Andererseits nahm die Schweiz nicht nur am jährlichen Treffen mit den Mitgliedern des Friedens- und Sicherheitsrates der Afrikanischen Union teil, sondern organisierte während ihrer zweiten Präsidentschaft auch die erste Retraite der Mitglieder beider Räte.<sup>45</sup> Indem sie die Zusammenarbeit des UNO-Sicherheitsrates mit regionalen Organisationen vertieft, nutzt die Schweiz bestehende Partnerschaften, um die multilaterale Zusammenarbeit zu revitalisieren. Wie das EDA sagt: «Strategische Partnerschaften und regelmässiger Austausch zwischen der UNO und der AU sind notwendig und essenziell für einen effizienten und effektiven Multilateralismus».<sup>46</sup>

Es bleibt abzuwarten, ob diese Initiativen die Arbeitsmethoden des UNO-Sicherheitsrates dauerhaft beeinflussen werden, doch die Beispiele zeigen, wie gewählte Mitglieder kreativ innerhalb einer so komplexen Institution navigieren und aktiv die täglichen Praktiken der UNO gestalten können.

### 2.3 Bewahrung des bestehenden Regelwerkes

Die Schweiz und andere Staaten haben sich auch sehr stark dafür eingesetzt, das bestehende Regelwerk des internationalen Völkerrechtes zu bewahren. In diesem Zusammenhang wird oft von der regelbasierten Weltordnung gesprochen.<sup>47</sup> Diese gerät in einem von geopolitischen Spannungen geprägten Kontext unter Druck, weil Staaten zunehmend die bestehenden Regeln missachten oder sie nicht in allen Situationen gleichermaßen einfordern. Jedoch ist die regelbasierte Ordnung

43 United Nations Security Council, *S/PV.9329*, documents.un.org, 25.05.2023.

44 United Nations, «Security Council Opens Door to UN Funding for African-led Peace Missions, Unanimously Adopting Resolution 2719 (2023)», in: *Meetings Coverage Security Council*, 21.12.2023.

45 Pascale Baeriswyl, *What an honor and inspiration to co-chair the first ever retreat between the Security Councils of the African Union and of the United Nations*, X.com, 17.10.2024.

46 EDA, «Der UN-Sicherheitsrat thematisiert die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und regionalen und subregionalen Organisationen», in: *A Plus For Peace*, 12.10.2023.

47 Boas Lieberherr, «Die «regelbasierte Ordnung»: Divergierende Auffassungen», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 317 (2023).

insbesondere für sogenannte «Kleinststaaten»<sup>48</sup> oder «Mittelgrosse Staaten» – wie sich die Schweiz kürzlich bezeichnete<sup>49</sup> – wichtig, denn sie gibt ihnen Schutz vor der Willkür der Grossmächte. Die Schweiz hat sich während ihres zweijährigen Einsitzes im UNO-Sicherheitsrat sehr stark für die Einhaltung des Völkerrechtes eingesetzt. Sie tat dies in drei Bereichen: Indem sie bei den im Rat blockierten Dossiers aufs Völkerrecht verwies, durch die Stärkung der Instrumente des Völkerrechtes und durch die Förderung einiger das Völkerrecht betreffenden Themen.

In Bezug auf Ersteres brachte die Schweiz laut eigenen Angaben in jeder Verhandlung das Völkerrecht zur Sprache, insbesondere bei den Dossiers, bei denen eine friedens- und sicherheitspolitische Blockade besteht. Im Ukraine-Russland Dossier, zum Beispiel, verurteilte die Schweiz nicht nur entschieden die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine, sondern kritisierte auch die russischen Angriffe auf die zivile Infrastruktur in der Ukraine und forderte Moskau auf, die gravierenden Angriffe auf die ukrainische Energieinfrastruktur sofort zu beenden.<sup>50</sup> Im Israel-Hamas Konflikt hat die Schweiz wiederholt die uneingeschränkte Einhaltung des humanitären Völkerrechtes eingefordert. In ihren Stellungnahmen betonte sie die Dringlichkeit der Einhaltung dieses Rechtes und der Umsetzung von Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates.<sup>51</sup> Am 20. Mai 2024 unterstrich die Schweiz beispielsweise, dass alle Konfliktparteien ihre Verpflichtungen gemäss dem humanitären Völkerrecht einhalten müssen und am 26. Juli 2024 verurteilte die Schweiz alle Verletzungen dieses Rechtes.<sup>52</sup> Auch in Bezug auf Myanmar hat sich die Schweiz kontinuierlich für die Einhaltung des Völkerrechtes in ihren Stellungnahmen ausgesprochen. So hat sie den Militärputsch, Menschenrechtsverletzungen und die Gewalt gegen Zivilisten der Militärjunta verurteilt.<sup>53</sup>

48 Die Definition von «Kleinststaaten» ist sehr subjektiv und umstritten, siehe: Baldur Thorhallsson, «Small States in the UN Security Council: Means of Influence?», in: *The Hague Journal of Diplomacy* 7:2 (2012), S. 135–60; Mélanie Albaret / Delphine Placidi-Frot, «Les petits États au Conseil de sécurité», in: *Critique Internationale* 71:2 (2016), S. 19–38).

49 Damilola Banjo, «Swiss to Spotlight Women's Rights but Mideast Wars Will Control the Agenda», in: *PassBlue*, 01.10.2024.

50 Keystone-SDA, «Cassid fordert im Uno-Sicherheitsrat russischen Abzug aus Ukraine», in: *Swissinfo*, 04.05.2023.

51 EDA, *Was macht die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat?*, eda.admin.ch, 27.09.2024.

52 *Ebd.*

53 United Nations Security Council, *S/PV.9595*, documents.un.org, 04.04.2024.

Zweitens setzte sich die Schweiz auch für die Instrumente der regelbasierten Weltordnung ein. Als «Focal Point» für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zusammen mit Japan, hat sie im Rat wiederholt für eine Stärkung des Gerichts in Den Haag geworben. So sprach sie sich beispielsweise bei einer Sitzung am 25. Januar 2023 zur Lage in Darfur für eine engere und effektivere Zusammenarbeit zwischen dem IStGH und dem Sicherheitsrat aus. Ausserdem übernahm die Schweiz den Vorsitz eines Treffens des UNO-Sicherheitsrates im Rahmen des 25-jährigen Jubiläums des Römischen Statuts des IStGH und brachte dem Gericht damit mehr Sichtbarkeit und politische Rückendeckung.<sup>54</sup> Die Schweiz hat mit anderen Sicherheitsratsmitgliedern auch zwei Presseerklärungen zum IStGH unterstützt. Eine am 25. Januar 2023 angenommene Presseerklärung ruft zur Unterstützung der Arbeit des IStGH auf, um die Völkerrechtsmissachtungen in Darfur anzugehen, und eine am 8. November 2023 verabschiedete Presseerklärung unterstreicht die Bemühungen des Gerichtshofes in Libyen und die Relevanz kontinuierlicher internationaler Zusammenarbeit. Nebst dem IStGH hat die Schweiz auch im Rahmen des 75-jährigen Jubiläums der Genfer Konventionen die Wichtigkeit des humanitären Völkerrechts in Erinnerung gerufen, nicht zuletzt auch durch ihre wichtige Rolle als Gaststaat des internationalen Genfs. So wurde während des obengenannten Besuchs von Sicherheitsratsmitgliedern in Genf im August die Relevanz der Konventionen in Erinnerung gerufen.<sup>55</sup>

Drittens setzte sich die Schweiz für bestimmte das humanitäre Völkerrecht betreffende Themen ein, insbesondere den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten als eine ihrer vier Prioritäten. So leitete der damalige Bundespräsident Alain Berset im Rahmen der Schweizer Ratspräsidentschaft am 23. Mai 2023 eine offene Debatte zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten. Auch in Hinblick auf den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten hat sich die Schweiz eingesetzt.<sup>56</sup> Vor allem bemerkenswert sind zudem die von der Schweiz

54 EDA, «Anlässlich des 25-jährigen Bestehens des Römer Statuts führt die Schweiz den Vorsitz eines Treffens des UNO-Sicherheitsrats in New York zum Internationalen Strafgerichtshof», in: *A Plus For Peace*, 20.07.2023.

55 EDA, «Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats auf informellem Besuch in Genf», in: *A Plus For Peace*, 26.08.2024.

56 EDA, *Schweizer Schwerpunkte für den UNO-Sicherheitsrat*, eda.admin.ch, 31.08.2022.

eingebraachte Resolution zum Schutz von humanitärem Personal<sup>57</sup> und ein von der Schweiz einberufenes Arria-Treffen zum Verschwinden von Personen in bewaffneten Konflikten, welches am 12. Juni 2024 stattfand.

Der Fokus auf völkerrechtliche Aspekte kann keine politischen Entscheide ersetzen oder über sicherheits- oder friedenspolitische Blockaden hinwegtäuschen. In einer Zeit der zunehmenden Erosion des bestehenden Regelwerkes ist deren Aufrechterhaltung jedoch wichtiger denn je.

### 3 Ausblick

Es kann bilanziert werden, dass der Einsitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat die Herausforderungen für nichtständige Mitglieder im aktuellen internationalen, institutionellen und innenpolitischen Kontext beispielhaft aufzeigt: Die Schweizer Mitgliedschaft fand in einer Zeit zunehmender internationaler Spannungen statt, welche die Verhandlungen im Rat erschwerten. Zusätzlich dazu befinden sich multilaterale Organisationen wie die UNO vor dem Hintergrund grober Verstösse gegen deren Charta durch Mitgliedstaaten in einer Legitimitäts- und, folglich, Finanzierungskrise. Schliesslich wirkt sich auch die innenpolitische Ausgangslage auf den Handlungsspielraum von Ratsmitgliedern aus. Wie dieser Kontext die Arbeit nichtständiger Mitglieder im Rat konkret beeinflusst, lässt sich anhand der Resolution 2712 zum Krieg in Gaza illustrieren, welche am 15. November 2023 angenommen wurde. Nach etlichen gescheiterten Versuchen aufgrund der internationalen Polarisierung brachte sich Malta als nichtständiges Mitglied ein und verfasste einen Text, der auf Kinder in bewaffneten Konflikten fokussierte, ein Thema zu dem Malta auch die ratsinterne Arbeitsgruppe leitet. Damit, und durch die Inkludierung von «humanitären Pausen» anstelle einer «humanitären Waffenruhe», wurden die Positionen im Rat überbrückt. Die Schweiz unterstützte die Vorlage von Malta. Dass die Schweiz nicht selbst zur Feder gegriffen hat, muss wahrscheinlich vor dem Hintergrund (innen)politischer Abwägungen und Diskussionen interpretiert werden, denn das Dossier hätte eine wichtige Möglichkeit für die Schweiz geboten, sich auf dem internationalen Parkett als noch aktiveres und innovativeres Mitglied der Staatengemeinschaft zu positionieren.

57 United Nations Security Council, *S/RES/2730*, documents.un.org, 24.05.2024.

Im Allgemeinen konnte die Schweiz ihre Werte und Interessen als Verfechterin des Multilateralismus und Gastgeberin des internationalen Genfs durch den Einsitz im UNO-Sicherheitsrat fördern. Da es für die Schweiz die erste Mitgliedschaft im Rat war, wird es interessant sein zu beobachten, welche Bilanz sie ziehen wird, insbesondere in Bezug auf die vier von ihr gewählten Prioritäten.

Im Sinne eines Ausblickes sind vor allem vier Aspekte hervorzuheben. Erstens hat die Mitgliedschaft das aussenpolitische Profil der Schweiz erhöht und insbesondere bilaterale Beziehungen erleichtert und neue diplomatische Zugänge eröffnet, vor allem zu den fünf ständigen Mitgliedern. Ob sich diese nach Ende des Einsitzes wieder schliessen oder (zumindest teilweise) offengehalten werden können, wird sich zeigen. Zweitens erwies sich der Einsitz der Schweiz neutralitätspolitisch entgegen einigen kritischen Stimmen im Vorfeld als unproblematisch. Es gab in den zwei Mandatsjahren zwar durchaus die Neutralität betref-

Im Allgemeinen konnte die Schweiz ihre Werte und Interessen als Verfechterin des Multilateralismus fördern.

fende Diskussionen in der Schweiz, insbesondere im Ukraine-Krieg, diese wurden aber überwiegend unabhängig von der Rolle im UNO-Sicherheitsrat geführt und so kann die Neutralität nicht als Argument gegen eine Mitgliedschaft eingebracht werden. Drit-

tens war die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat eine vehemente Verteidigerin einer regelbasierten Ordnung und multilateraler Institutionen im weiteren Sinne. Diese Position wird auch durch die zusätzlichen Rollen fortgesetzt, die die Schweiz nach dem Ende ihres Einsitzes im Sicherheitsrat übernehmen wird: So wurde sie zum vierten Mal als Mitglied des UNO-Menschenrechtsrats für die Jahre 2025–2027 gewählt (die vorherigen Mandate liefen von 2006–2009; 2010–2013; 2016–2018)<sup>58</sup> und kandidiert für den Vorsitz des Rates.<sup>59</sup> Ausserdem hat der ehemalige Bundesrat Alain Berset gerade seine Amtszeit als Generalsekretär des Europarats begonnen.<sup>60</sup> Viertens ist der Einsitz im UNO-Sicherheitsrat auch in Hinblick auf die Rolle des internationalen Genfs zu bewerten.

58 EDA, *Die UNO und die Menschenrechte*, eda.admin.ch.

59 Die Wahl findet im Dezember statt, es wurden noch keine weiteren Kandidaturen vorgestellt.

60 Bundesrat, *Alain Berset zum Generalsekretär des Europarats gewählt*, admin.ch, 25.06.2024.

Während ihres Einsitzes im UNO-Sicherheitsrat wies die Schweiz aktiv auf die in Genf ansässigen Organisationen hin und verlieh dem Standort Genf so mehr Sichtbarkeit. Es bleibt abzuwarten, ob diese Bemühungen eine dauerhafte Förderung engerer Kooperationen zwischen den beiden UNO-Zentren ermöglichen werden. Die Erkenntnisse aus dem Einsitz können auch für die vom Bundesrat in Auftrag gegebene Strategie zu Multilateralismus und Gaststaat für die Jahre 2026 bis 2029 genutzt werden.<sup>61</sup>

Während diese Erfahrungen und Lehren der Schweiz einzigartig sind, bieten sie trotzdem Einsichten für andere nichtständige Mitglieder, besonders für diejenigen, welche einige der Merkmale der Schweiz teilen. Im Allgemeinen werfen die Lehren aus der Mitgliedschaft der Schweiz die grundsätzliche Frage nach der Rolle der gewählten Mitglieder im UNO-Sicherheitsrat auf. Der Fall der Schweiz hat den hohen Grad an institutioneller Professionalität gezeigt, der mit der Übernahme einer so anspruchsvollen Rolle verbunden ist. Einerseits haben die etablierten und effizienten Konsultationsmechanismen in der Bundesverwaltung die Kontinuität der Positionen in einer komplexen institutionellen Architektur sichergestellt und innenpolitische Aufruhr verhindert. Andererseits kann die Abstützung auf technische und bürokratisierte Verfahren auch davon abhalten, Innovationen voranzutreiben, Veränderungen herbeizuführen und Reformmöglichkeiten auszuschöpfen.

Im aktuellen internationalen und institutionellen Kontext hat sich ein auf Konsens zwischen den Vetomächten basiertes System als herausfordernd erwiesen. Für die gewählten Mitglieder im Rat können die internen Spaltungen unter den ständigen Mitgliedern zwar unerwarteten Spielraum bieten, dies aber setzt politischen Willen, Ressourcen und einen gewissen Mut voraus. Dies insbesondere, weil die nichtständige Mitgliedschaft kostspieliger denn je erscheint: sowohl auf symbolischer Ebene, da gewählte Mitglieder eher kritisch beäugt und für ihre Passivität sowie für eine zu proaktive Haltung kritisiert werden, als auch auf materieller Ebene, da es Fachwissen und wichtige personelle Ressourcen erfordert, um allen laufenden Debatten folgen und einen substanziellen Beitrag leisten zu können. Trotz dieser Herausforderungen hat die

61 Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2023–2027, 06.06.2024.

Schweizer Erfahrung gezeigt, dass es sowohl eine Verantwortung als auch eine Gelegenheit ist, zur Gestaltung der Zukunft des Multilateralismus beizutragen. Deshalb gibt es keinen Grund, warum die Schweiz sich in Zukunft nicht für einen zweiten Einsitz bewerben sollte.