

Zwischenbilanz der Schweizer Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat

Von Fabien Merz

Seit dem 1. Januar 2023 ist die Schweiz für zwei Jahre erstmals gewähltes Mitglied des UNO-Sicherheitsrates. Die Schweizer Diplomatie konnte während der knapp ersten Hälfte des Mandats wichtige Erfolge erzielen. Gleichzeitig sah sich auch mit substanziellen Herausforderungen konfrontiert.

Im Januar 2023 trat die Schweiz ihr zweijähriges Mandat als gewähltes Mitglied im UNO-Sicherheitsrat (SR) an. Sie betrat damit Neuland. Zwar engagierte sich die Schweiz bereits seit ihrem Beitritt als UNO-Vollmitglied 2002 stark im Rahmen der Organisation und nahm Schlüsselrollen in einigen wichtigen Unterorganisationen ein.¹ Allerdings diente die Schweiz in ihrer nun mehr als zwanzigjährigen UNO-Mitgliedschaft noch nie als gewähltes Mitglied des SR. Dieses Gremium trägt gemäss UNO-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Sich auf eine Mitgliedschaft in diesem für Fragen der internationalen Sicherheit wichtigsten aller Gremien einzulassen, war in der Schweiz nicht unumstritten. Vor allem während der Kandidatur – und somit vor der Einsitznahme – wurde darüber in Politik und Öffentlichkeit rege diskutiert.²

1 Die Schweiz war zum Beispiel mehrfach Mitglied des UNO-Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC) sowie des UNO-Menschenrechtsrates. Zusätzlich leitet die Schweiz seit 2009 eine Länderkonfiguration (Burundi) in der Kommission für Friedenskonsolidierung und ist seit 2021 Mitglied im Organisationsausschuss dieser Kommission.

2 Vor diesem Hintergrund haben sich vorherige Ausgaben des Bulletins zur schweizerischen Sicherheitspolitik unter anderem vertieft mit den Vorbereitungsarbeiten der Schweiz sowie den möglichen Chancen und Herausforderungen dieser Ratsmitgliedschaft auseinandergesetzt. Für eine vertiefte Diskussion über die Rolle nichtständiger Mitglieder im Rat und der Vorbereitungsarbeiten der Schweiz siehe: Fabien Merz, «Chance auf der internationalen Bühne: Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat», in: Oliver Thränert / Benno Zogg (Hrsg.), *Bulletin 2021 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: CSS/ETH, 2021), S. 31–49. Für eine weiterführende Diskussion der Vorbereitungsarbeiten sowie eine Übersicht über die in diesem Rahmen definierten thematischen Prioritäten der Schweiz siehe: Fabien Merz, «Prioritäten der Schweizer UNO-Sicherheitsrats-Mitgliedschaft», in: Julian Kamasas / Fabien Merz / Oliver Thränert (Hrsg.), *Bulletin 2022 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: CSS/ETH, 2022), S. 80–99.

Dieses Kapitel zieht eine erste Zwischenbilanz nach der knapp ersten Hälfte der Schweizer SR-Mitgliedschaft.³ Dabei soll zunächst ein besonderes Augenmerk auf das zunehmend von internationalen Spannungen geprägte Umfeld gelegt werden. Anschliessend wird einerseits beleuchtet, was der helvetischen Diplomatie bisher besonderes gut gelungen ist, andererseits aber auch, mit welchen Herausforderungen sich die Schweiz im Rat konfrontiert sah. Abschliessend erfolgt ein kurzer Ausblick auf die Anfang 2024 beginnende und bis Ende des Jahres dauernde zweite Hälfte der Schweizer Ratsmitgliedschaft. Dabei wird ein besonderer Fokus auf die Chancen und Herausforderungen gelegt, die im nächsten Jahr auf die Schweiz zukommen werden.

1. Ein herausforderndes Umfeld

Unter anderem aufgrund der Machtasymmetrie, die im Rat zwischen den ständigen (P5 für *permanent five*) und den gewählten, nichtständigen Mitgliedern (E10 für *elected ten*) vorherrscht, gilt das Umfeld im SR für letztere allgemein als äusserst herausfordernd.⁴ Gleichzeitig hat sich jedoch in der Praxis gezeigt, dass auch gewählte Ratsmitglieder, wenn sie sich entsprechend vorbereiten und während der Mitgliedschaft geschickt vorgehen, konstruktiv einbringen und die Arbeiten des Rats entscheidend beeinflussen können.⁵ Gewählte Ratsmitglieder sollten etwa, wann möglich und sinnvoll, im Verbund mit anderen Ratsmitgliedern arbeiten sowie auf Kontinuität setzen, etwa indem sie darauf achten, dass eigene Initiativen auf bereits Erreichtem aufbauen können.⁶ Diese Erfahrungswerte sind in die Vorbereitungsarbeiten der Schweiz eingeflossen.

Zudem ist es üblich, dass gewählte Ratsmitglieder sogenannte thematische Prioritäten definieren, das heisst, Themenfelder, die sie

3 Im Rahmen der Rechercharbeiten wurden mehrere Hintergrundgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung geführt.

4 Siehe: Fabien Merz, «Die Schweizer Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 262, 06.05.2020; und Merz, *Chance auf der internationalen Bühne*. In den letzten Jahren häuften sich zwar Initiativen, die darauf abzielten, diesem Umstand entgegenzuwirken. Zum Beispiel indem die E10 enger untereinander kooperieren und sich besser abstimmen. Dennoch bleibt die Machtasymmetrie zwischen den P5 und den E10 ausgeprägt. Siehe: Merz, *Prioritäten der SR-Mitgliedschaft*.

5 Siehe dazu: Merz, *Chance auf der internationalen Bühne*.

6 Siehe dazu: Merz, *Chance auf der internationalen Bühne*; und Merz, *Prioritäten der SR-Mitgliedschaft*.

während ihrer Ratsmitgliedschaft möglichst prioritär versuchen voranzutreiben. Solche priorisierten Themenfelder sollten am besten – dies hatte sich ebenfalls in der Praxis gezeigt – im Einklang mit dem ausserpolitischen Profil des jeweiligen Landes sein. Dies ermöglicht es einem nichtständigen SR-Mitglied, sein themenspezifisches Know-how mit einer gewissen Glaubwürdigkeit einzubringen. Sind diese Voraussetzungen gegeben, bestehen gute Chancen, die entsprechenden Themenbereiche während einer Ratsmitgliedschaft voranzutreiben. Die von der Schweiz gewählten thematischen Prioritäten, (1) das Fördern des nachhaltigen Friedens, (2) der Schutz der Zivilbevölkerung, (3) die Klimasicherheit sowie (4) die Stärkung der Effizienz des Rats erfüllen diese Kriterien. Somit schuf sich die Schweiz gute Voraussetzungen, um während ihrer Ratsmitgliedschaft in den von ihr priorisierten Themenbereichen wichtige Beiträge zu leisten.⁷ Die Schweiz hatte sich somit optimal auf die Einsitznahme im Rat vorbereitet.

Erschwerend für die Schweiz kam allerdings hinzu, dass sich die ohnehin bereits sehr angespannte internationale Grosswetterlage nach der russischen Invasion der Ukraine im Februar 2022 nochmals deutlich verschlechtert hat. Dies hatte auch einen Einfluss auf den Sicherheitsrat in New York. Tatsächlich ist der Rat aufgrund der Art und Weise, wie er konzipiert ist und funktioniert, grundsätzlich auf Kooperation unter seinen Mitgliedern angewiesen, um sein Mandat erfüllen zu können. Entscheide des Rats wie Resolutionen benötigen ein qualifiziertes Mehr von neun der insgesamt fünfzehn Stimmen. Aufgrund ihrer Vetomacht, welche es ihnen ermöglicht, Initiativen zu blockieren, können gerade Spannungen unter den P5, den USA, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Russland und China, zu Blockaden und somit letztlich dazu führen, dass der SR sein Mandat nicht oder nur in eingeschränkterem Umfang ausführen kann. Ein extremes Beispiel war die Phase während des Kalten Krieges. Während dieser Periode war der SR aufgrund der ideologischen Fundamentalopposition zwischen der Sowjetunion und ihren Alliierten sowie dem von den USA angeführten westlichen Staatenblock zwar nicht komplett, aber doch weitestgehend handlungsunfähig.⁸

7 Siehe dazu: Merz, *Prioritäten der SR-Mitgliedschaft*.

8 Corinne Bara, «UNO-Friedenssicherung», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 330, 04.10.2023.

Vor diesem Hintergrund ist es umso erstaunlicher, dass der Rat im circa ersten halben bis dreiviertel Jahr nach dem Beginn der russischen Invasion im Februar 2022 besser funktioniert zu haben scheint, als es die im Zuge des Kriegs in der Ukraine verschärften internationalen Spannungen hätten erwarten lassen können. Dabei schienen sich die Ratsmitglieder und allen voran die P5 implizit auf einen Ansatz der Kompartimentalisierung geeinigt zu haben, wobei bei den weniger umstrittenen Dossiers versucht wurde, weiterhin auf eine möglichst pragmatische Art und Weise zu kooperieren. Dieser Pragmatismus unter den Ratsmitgliedern hat, zur Überraschung vieler Beobachterinnen und Beobachter, dazu geführt, dass der Rat in der ersten Phase nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges in der Mehrheit der von ihm behandelten Dossiers grösstenteils handlungsfähig geblieben ist.⁹

Die meisten Beobachterinnen und Beobachter sind sich jedoch einig, dass die anfängliche Bereitschaft zur pragmatischen Kooperation unter den Ratsmitgliedern, und allen voran unter den westlichen P5 (auch P3 für *permanent three* genannt) einerseits und Russland andererseits, gegen Ende 2023 allmählich zu erodieren begann. Dieser Trend hin zu einer fortschreitenden Polarisierung im Rat scheint sich seit dem Beginn des Schweizer Mandats im Januar 2023 kontinuierlich verstärkt zu haben. Besonders kam dies in einer harscher und zum Teil auch ideologischer werdenden Rhetorik zwischen den P3 und Russland zum Tragen. Moskau begann, sein Störpotenzial im Rat vermehrt auszuspielen, zum Beispiel durch eine ungehemmtere Androhung oder Nutzung des Vetos, zunehmend auch in Bereichen, die vordergründig weit entfernt von russischen Schlüsselinteressen zu liegen schienen.¹⁰ Zudem inszenierte sich Russland, und teilweise auch China, vermehrt als Verfechter gewisser Anliegen des Globalen Südens. Unter anderem stellte sich Moskau vermehrt gegen UNO-Mandate, die sich mit Menschenrechten, Geschlechterfragen, der Zivilgesellschaft und ähnlichen Initiativen

9 Davon ausgenommen sind natürlich diejenigen Konfliktsituationen, in denen eines der P5 seine Interessen durch ein potenzielles Handeln des SR gefährdet sieht und bereit ist, dies mit einem Veto oder einer Vetoandrohung zu verhindern.

10 Russland ist unter den P5 das Land, welches das Veto mit grossem Abstand am häufigsten nutzt. Seit der Annexion der Krim im Frühjahr 2014 hat Russland fünfundzwanzigmal auf das Veto zurückgegriffen. China hat im gleichen Zeitraum neun, die USA drei Vetos ausgesprochen. Frankreich hat sein letztes Veto 1976 und das Vereinigte Königreich ihr letztes Veto 1989 ausgesprochen. Die Anzahl russischer Vetos hat seit 2014 und besonders seit der russischen Invasion der Ukraine Anfang 2022 kontinuierlich zugenommen. Siehe: Dag Hammarskjöld Library, <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>, UNO, Zugriff am 10.10.2023.

befassen und entsprechend als Eingriff in die Souveränität der betroffenen Staaten und als Förderung westlich-liberaler Werte dargestellt werden.¹¹ Das vielleicht einschneidendste Beispiel sind die jüngsten Ereignisse in Mali. Nachdem ein Militärputsch dort einen Machtwechsel herbeiführte, erwirkte Malis neue Regierung gemeinsam mit russischer Unterstützung im SR Ende Juli 2023 die Beendigung der MINUSMA¹², einer der gegenwärtig zahlenmässig grössten UNO-Friedensmissionen, unter anderem weil die UNO Menschenrechtsverletzungen des neuen malischen Regimes angeprangert hatte.

Ein gutes Beispiel, welches die Auswirkungen der zunehmenden Polarisierung auf die Handlungsfähigkeit des SR verdeutlicht, hängt mit dem humanitären Dossier in Syrien zusammen. Der durch den SR im Zuge des syrischen Bürgerkriegs erwirkte humanitäre Zugang zum Nordwesten des Landes wurde seit 2013 und trotz kontinuierlicher russischer Opposition regelmässig und zuletzt zu Beginn 2023, unter anderem unter Mitwirkung der Schweiz, durch den SR erneuert. Somit war es den Ratsmitgliedern seit 2013 gelungen, in diesem Dossier jeweils eine für alle Mitglieder akzeptable Kompromisslösung zu finden. Die erneute Verlängerung dieses Mechanismus, die im Juni 2023 anstand, wurde jedoch durch ein russisches Veto blockiert. Aufgrund der zentralen Rolle, welche die Schweiz als Co-Federführerin für das humanitäre Dossier in Syrien in diesem Zusammenhang spielte, wird sich das nächste Kapitel vertieft mit diesen Geschehnissen auseinandersetzen.

Die Schweiz sah sich 2023 mit einer ganz besonders herausfordernden Ausgangslage konfrontiert.

Gegenwärtig ist der Rat zwar noch bei Weitem nicht an einem Punkt angelangt, an dem er ähnlich wie während des Kalten Kriegs als nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt handlungsfähig galt. Dennoch scheint es für die Ratsmitglieder einschliesslich der P5 zunehmend schwieriger zu werden, sich auf Kompromisslösungen zu einigen. Sollte dieser Trend anhalten, ist indes damit zu rechnen, dass der Rat je länger, desto mehr in einer wachsenden Anzahl an Dossiers in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt und somit weniger gut imstande

11 Bara, *UNO-Friedenssicherung*.

12 MINUSMA steht für *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*.

sein wird, sein Mandat zu erfüllen. Die eskalierende Situation im Nahen Osten im Nachgang zum 7. Oktober hat das Potenzial, eine weitere Komplexitätsebene in den Beziehungen zwischen den P5 hinzuzufügen und die Dichotomien noch weiter zu verstärken.

Diese Dynamiken im Rat bringen für gewählte Mitglieder wie die Schweiz zusätzliche Herausforderungen mit sich. Tatsächlich kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass ein stark polarisierter und von Spannungen und Misstrauen geprägter SR den ohnehin bereits beschränkten Handlungsspielraum gewählter Ratsmitglieder zusätzlich einschränkt. Obwohl argumentiert werden kann, dass ein gewisses Mass an Uneinigkeit unter den anderen Ratsmitgliedern es gerade Ländern mit dem aussenpolitischen Profil der Schweiz ermöglichen kann, sich im Rat als Vermittler zu positionieren und Kompromisse zu finden, muss doch davon ausgegangen werden, dass zu starke Spannungen unter den Ratsmitgliedern eine solche Positionierung erschweren oder im Extremfall gar verunmöglichen. Letztlich kann nur erfolgreich vermittelt werden, wenn auch ein gewisser Kompromisswille vorhanden ist. Zusätzlich erschwerend kommt hinzu, dass eine starke Polarisierung im Rat die Wahrscheinlichkeit erhöhen dürfte, dass westliche Staaten, im SR allen voran die P3, also die USA, das Vereinigte Königreich und Frankreich, Solidarität von den anderen Ratsmitgliedern einfordern. Dies kann den Handlungsspielraum, gerade von Ländern wie der Schweiz, die traditionell eine unabhängige Aussenpolitik pflegen, weiter einschränken.

Die Ausgangslage für gewählte Ratsmitglieder ist aufgrund struktureller Faktoren und des daraus resultierenden Machtgefälles zwischen den P5 und den E10 ohnehin herausfordernd. Für die Schweiz kamen 2023 vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs in der Ukraine allerdings die verstärkten internationalen Spannungen und deren Effekte auf die Ratsdynamiken als zusätzlich erschwerender Faktor hinzu. Die Schweiz sah sich bei ihrem Mandatsantritt Anfang 2023 und trotz einer äusserst effektiven Vorbereitung daher mit einer ganz besonders herausfordernden Ausgangslage konfrontiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie es der Schweiz in der knapp ersten Hälfte ihrer Ratsmitgliedschaft gelungen ist, in diesem Umfeld zu navigieren, welche Erfolge sie dabei erzielen konnte und mit welchen Herausforderungen sie sich konfrontiert sah.

2. Rückblick auf 2023

Die Schweiz hatte sich im Rahmen ihrer Vorbereitungsarbeiten vorgenommen, sich nebst dem Vorantreiben ihrer thematischen Prioritäten auf der gesamten Bandbreite der vom Rat behandelten Themen und geografischen Kontexte glaubwürdig einbringen zu können. Dies gilt aufgrund der grossen Anzahl und der Diversität der im SR behandelten thematischen und geografischen Dossiers sowie der hohen Sitzungsfrequenz als kein leichtes Unterfangen, besonders für ein kleineres Land wie die Schweiz, welches zudem noch zum ersten Mal als gewähltes Ratsmitglied dient.¹³

2.1 Wichtige Erfolge trotz einer herausfordernden Ausgangslage

Trotzdem scheint es der Schweiz bisher gut gelungen zu sein, auf der gesamten Bandbreite der vom SR behandelten Dossiers glaubwürdig mitzuarbeiten. Hier konnte die Schweiz unter anderem von ihrem verhältnismässig grossen Aussennetz profitieren. Dadurch verfügt sie in einer grossen Anzahl der vom SR behandelten geografischen Dossiers über eigene Informationskanäle und somit über gute Kenntnisse der entsprechenden Kontexte. Diese Kenntnisse konnten dank einer exzellenten Vorbereitung und gut funktionierenden Koordinierungs- und Informationsverarbeitungsprozessen effektiv in eine grosse Anzahl der im Rat behandelten Dossiers konstruktiv eingebracht werden. Als besonders positiv zu werten ist zudem, dass die Schweiz auch in den meisten derjenigen Fälle überzeugend mitarbeiten konnte, in denen der Rat aufgrund seiner fortschreitenden Polarisierung nicht oder nur eingeschränkt imstande war, angemessen zu handeln. Beispiele dafür sind etwa die erneuten Gewaltausbrüche im Sudan sowie die jüngsten Militärputsche in Mali und Niger. Dies sind allesamt Situationen, in denen die Schweiz – trotz des relativen Handlungsunvermögens des Rats – durch ihre Beiträge positiv auffallen konnte. Vor dem Hintergrund der Beendigung der MINUSMA in Mali, war es der Schweiz beispielsweise gelungen, im Verbund mit anderen Ratsmitgliedern dazu beizutragen, einen von der malischen Regierung gewünschten unrealistisch schnellen Abzug der

13 Adam Lupel / Lauri Mälksoo, «A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council», *International Peace Institute*, 15.04.2019.

UNO-Friedenstruppen zu verhindern, sodass die MINUSMA einigermaßen geordnet abziehen und die Übergangsphase unter den gegebenen Umständen somit so effektiv wie möglich ausgestaltet werden kann.

Zudem gelang es der Schweiz ungeachtet der äusserst herausfordernden Situation im Rat, im Bereich ihrer thematischen Prioritäten beachtenswerte Fortschritte zu erzielen. Bei ihrer ersten thematischen Priorität, *der Förderung des nachhaltigen Friedens*, hatte sich die Schweiz unter anderem vorgenommen, dazu beizutragen, die UNO-Friedensförderung wirksamer zu gestalten, sich für eine bessere Einhaltung der Menschenrechte, für einen besseren Schutz von Minderheiten sowie der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an Friedensprozessen und UNO-Friedensmissionen, auch bekannt als die *Woman, Peace and Security* (WPS) Agenda, einzusetzen.¹⁴

In diesem Zusammenhang konnte die Schweiz wichtige Beiträge zur Erneuerung von verschiedenen UNO-Missionen, die im Verlauf des Jahres anstanden, und dadurch auch zu einer weiteren und in vielen Fällen dringend benötigten Stabilisierung der betroffenen Kontexte leisten. Beispiele dafür sind die Verlängerung der UNOWAS in Westafrika und dem Sahel, der UNMISS im Südsudan, der UNAMI im Irak, der UNAMA in Afghanistan sowie der UNIFIL im Libanon.¹⁵ Dadurch, dass die Schweiz bei den anstehenden Mandatserneuerungen der entsprechenden UNO-Missionen unter anderem auch besonders darauf achtete, dass die in den Mandaten festgehaltenen Ziele im Einklang mit den jeweils zur Verfügung stehenden Mittel standen, konnte zudem zu einer wirksameren Gestaltung der UNO-Friedensförderung beigetragen werden. Im Mai 2023, während der Schweizer Ratspräsidentschaft,¹⁶ reiste die Vorsteherin des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bundesrätin Viola Amherd, nach New York, um eine

14 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), «Schweizer Schwerpunkte für den UNO-Sicherheitsrat», EDA, 31.08.2022.

15 UNOWAS steht für *United Nations Office for West Africa and the Sahel*, UNMISS für *United Nations Mission in South Sudan*, UNAMI für *United Nations Assistance Mission for Iraq*, UNAMA für *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* und UNIFIL für *United Nations Interim Force in Lebanon*.

16 Die Mitglieder des SR nehmen die Ratspräsidentschaft turnusgemäss in der alphabetischen Reihenfolge der englischen Staatennamen wahr. Während eines zweijährigen Mandats kommt gewählten Ratsmitgliedern diese Rolle üblicherweise ein bis zwei Mal zu. Der dem Rat vorsitzende Staat leitet die Sitzungen, stellt einen reibungslosen Ablauf der Ratsgeschäfte sicher und vertritt den Rat gegen aussen und gegenüber anderen UNO-Organen. Der Ratsvorsitz bietet den gewählten Ratsmitgliedern immer auch eine gute Chance, ihre thematischen Prioritäten für die Ratsmitgliedschaft in den Fokus zu stellen und dem Rat Impulse für sein Handeln zu geben.

Ratssitzung zur Finanzierung der von der UNO mandatierten friedensunterstützenden Missionen der Afrikanischen Union (AU) zu leiten. Durch ihre Vertretung auf höchster politischer Ebene gelang es der Schweiz, das Vorhaben der derzeitigen afrikanischen SR-Mitglieder politisch zu stärken, welches auf einen Ratsbeschluss abzielt, der eine vorhersehbare, nachhaltige und flexible Finanzierung für AU-Missionen sicherstellen soll. Vor dem Hintergrund einer vermehrten Kooperation der UNO mit regionalen Organisationen wie der AU bei Friedenssicherungseinsätzen¹⁷ wäre ein solcher Ratsbeschluss ein wichtiger Schritt für die internationale Friedenssicherung.

Ferner hat die Schweiz bei den anstehenden Mandatserneuerungen darauf geachtet, dass – wo möglich und sinnvoll – WPS-spezifische Elemente beibehalten oder stärker berücksichtigt wurden. Den Stellenwert des Themenkomplexes widerspiegelnd und gleichzeitig den Schweizer Forderungen in diesem Bereich Nachdruck verleihend, war die Schweiz im März 2023 zudem mit Bundespräsident Alain Berset auf höchster politischer Ebene an einer Ratsdebatte zur WPS-Agenda vertreten. Dabei schlug Berset unter anderem vor, die WPS-Agenda durch konkrete Massnahmen in Bezug auf Budget, Personal und Politik weiter voranzutreiben.¹⁸ Überdies konnte die Schweiz im Rahmen ihrer Rolle als Co-Vorsitzende einer entsprechenden informellen Expertengruppe dazu beitragen, die Umsetzung der WPS-Agenda im Rat besser zu koordinieren. Ein Dossier, wo dies auch dank der Arbeit der Schweiz in New York und im Feld besonders gut gelungen ist, ist Kolumbien.

Der Schweiz ist es bisher gut gelungen, auf der gesamten Bandbreite der Dossiers glaubwürdig mitzuarbeiten.

Während der Schweizer Ratspräsidentschaft im Mai 2023, welche gewählten Mitgliedern jeweils gute Chancen bietet, die eigenen thematischen Prioritäten in den Fokus zu stellen, organisierte die Schweiz zudem eine dem Thema der Förderung des nachhaltigen Friedens gewidmete Ratsdebatte. Die am 3. Mai 2023 vom Vorsteher der Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA),

17 Bara, *UNO-Friedenssicherung*.

18 EDA, «Was macht die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat», EDA, 08.10.2023.

Bundesrat Ignazio Cassis, präsierte Veranstaltung zielte darauf ab, unter den Ratsmitgliedern die Bedeutung des gegenseitigen Vertrauens zu unterstreichen, um somit die Fähigkeit des Rats zu erhöhen, nachhaltigen Frieden zu fördern. In diesem Rahmen unterbreitete die Schweiz auch konkrete Vorschläge, um dieses Ziel zu erreichen. Dabei geht es vor allem um die Stärkung des gemeinsamen Vertrauens in einen normativen Rahmen, mehr Inklusion und das Zurückgreifen auf wissenschaftlich fundierte Fakten. Die Diskussion ermöglichte zudem, die Beiträge der technischen Expertise des internationalen Genfs im Bereich Frieden und Sicherheit ins Schaulaufensterlicht zu rücken. Solche Initiativen erscheinen gerade vor dem Hintergrund eines zunehmend polarisierten Rats als besonders wichtig.

Den Grundsatz einer besseren Einhaltung der Menschenrechte liess die Schweiz in allen ihren relevanten Beiträgen im SR einfließen. Ein anschauliches Beispiel war die Positionierung der Schweiz im Rat bezüglich der internationalen Terrorismusbekämpfung. In diesem Zusammenhang hat sich die Schweiz bei einer entsprechenden Sitzung im Rat im Februar 2023 zwar für eine effektive und international abgestimmte Terrorismusbekämpfung eingesetzt, gleichzeitig aber dafür plädiert, dass Menschenrechte sowie das humanitäre Völkerrecht auch in diesem Kontext strikt eingehalten werden müssen.

Im Bereich ihrer zweiten thematischen Priorität, *des Schutzes der Zivilbevölkerung*, hatte sich die Schweiz zum Ziel gesetzt, sich für eine striktere und umfassendere Einhaltung des humanitären Völkerrechts, insbesondere was die Kriegsführung und den Schutz der Zivilbevölkerung betrifft, einzusetzen. Dabei soll ein besonderes Augenmerk auf den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten, von Patienten, Flüchtenden, medizinischem Personal und entsprechenden Einrichtungen, Transporten sowie von kritischer Infrastruktur gesetzt werden. Weiter geht es der Schweiz um Verbesserungen in folgenden Bereichen: die strafrechtliche Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts; die Einhaltung der Menschenrechte; den Schutz von Minderheiten in Konflikten; die Ernährungssicherheit in Konfliktregionen.¹⁹

Auch hier konnte die Schweiz wieder durch eine Vertretung auf höchster politischer Ebene glänzen und somit unter anderem ihren

19 EDA, *Schweizer Schwerpunkte*.

Forderungen auch mehr Nachdruck verleihen. So leitete Bundespräsident Berset im Rahmen der Schweizer Ratspräsidentenschaft am 23. Mai 2023 eine offene Debatte zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten. Berset forderte unter anderem eine konsequentere Anwendung der entsprechenden Instrumente des Rats und schlug konkrete Wege vor, wie dies erreicht werden könnte.²⁰ Ebenfalls konnte die Schweiz durch ihre Beiträge an die Erneuerung der oben bereits erwähnten UNO-Missionen gleich mehrere der unter ihrer zweiten thematischen Priorität subsumierten Bereiche vorantreiben. Viele derjenigen Mandate, die unter anderem durch den Beitrag der Schweiz verlängert werden konnten, beinhalten Aspekte, die unter die Schweizer Priorität des nachhaltigen Friedens fallen. So umfasst etwa die Aufgabe der UNMISS im Südsudan, welche am 15. März 2023 auch durch die Unterstützung der Schweiz verlängert wurde, unter anderem auch den Schutz der Zivilbevölkerung, die logistische Unterstützung der humanitären Hilfe, die Förderung des humanitären Völkerrechts sowie die Stärkung der Menschenrechte. Dies sind alles Bereiche, die auch zur zweiten thematischen Priorität der Schweiz gehören.

Nebst der konsequenten Verurteilung der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine verurteilte die Schweiz im Rahmen ihrer Bestrebungen, sich für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung einzusetzen, ebenfalls wiederholt die systematischen russischen Angriffe auf die ukrainische zivile Infrastruktur. An einer Sitzung am 13. Januar 2023 zur Situation in der Ukraine unterstrich die Schweizer UNO-Botschafterin Pascale Baeriswyl zum Beispiel die weitreichenden Folgen der wiederholten russischen Angriffe auf die ukrainische Energieinfrastruktur, darunter die Beeinträchtigung wichtiger Einrichtungen wie Krankenhäuser und Wasserversorgungssysteme. Die Botschafterin forderte Russland dazu auf, diese Angriffe unverzüglich einzustellen. Weiter hielt die Schweiz, gemeinsam mit Mosambik und anlässlich des Weltwassertags am 22. März 2023, den Sicherheitsrat dazu an, sich im Rahmen eines informellen Treffens mit

20 Zu den von Berset aufgezählten Punkten zählt erstens die Aufforderung, Angriffe auf überlebenswichtige Güter der Zivilbevölkerung zu beenden. Zweitens muss der volle, schnelle, sichere und ungehinderte humanitäre Zugang zu allen Bedürftigen gewährleistet sein. Drittens müssen Konfliktparteien, die das Aushungern von Zivilisten als Kriegsmethode einsetzen, zur Rechenschaft gezogen werden. Viertens fordert die Schweiz den vollständigen Einbezug von Frauen bei allen Prozessen zum Schutz der Zivilbevölkerung. Und fünftens muss gewährleistet werden, dass die Zivilbevölkerung dort gut geschützt bleibt, wo sich UNO-Friedensmissionen zurückziehen. Siehe: EDA, «Was macht die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat», EDA, 23.05.2023.

dem Schutz des Zugangs zu Wasser und der sanitären Infrastrukturen in bewaffneten Konflikten auseinanderzusetzen. Es war das erste Mal überhaupt, dass eine Ratssitzung diesem Thema gewidmet war. Unter anderem konnten dadurch die Ratsmitglieder für diese Thematik sensibilisiert werden.

Als langjährige Unterstützerin des Internationalen Strafgerichtshof (*International Criminal Court*, ICC) und seiner Bestrebungen, sich für eine lückenlose strafrechtliche Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts einzusetzen, setzte sich die Schweiz zudem im Rat wiederholt für eine Stärkung des Strafgerichtshofs in Den Haag ein. An einer Sitzung am 25. Januar 2023 zur Situation in der südsudanesischen Region Darfur plädierte die Schweiz zum Beispiel für ein effizienteres Zusammenspiel zwischen dem ICC und UNO-Organen wie dem Sicherheitsrat. Dies steht auch im Einklang mit der Rolle der Schweiz als sogenannter *Focal Point* für Themen, die den ICC betreffen, eine Aufgabe, die sich die Schweiz mit Japan teilt. Anlässlich des 25-jährigen Bestehens des Römischen Statuts des ICC führte die Schweiz zudem den Vorsitz eines Treffens des SR und warb für eine uneingeschränkte Unterstützung des ICC. Die Schweiz konnte dadurch die Visibilität und die politische Unterstützung für den ICC erhöhen. Somit konnte die Schweiz einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen die Strafflosigkeit, unter anderem auch bei der Verletzung des humanitären Völkerrechts, leisten.

Im Bereich der *Klimasicherheit*, der dritten thematischen Priorität, hatte sich die Schweiz in erster Linie zum Ziel gesetzt, die sicherheits- und friedenspolitisch relevanten Auswirkungen des Klimawandels im Rat zu thematisieren und mögliche Lösungsansätze zu identifizieren.²¹ Ähnlich wie bei den beiden ersten thematischen Prioritäten gelang es der Schweiz auch im Bereich der Klimasicherheit, über den Vektor der Mandatserneuerungen von UNO-Missionen wichtige Erfolge zu erzielen. Die Schweiz hat sich etwa erfolgreich dafür eingesetzt, dass bei der Mitte Februar 2023 per Ratsresolution verabschiedeten Mandatserneuerung der UNO-Mission im Südsudan (UNMISS) Elemente aus dem Bereich der Klimasicherheit integriert wurden. Ende Mai 2023 wurde zudem das Mandat der Unterstützungsmission der UNO für den Irak,

21 EDA, *Schweizer Schwerpunkte*.

der UNAMI, verlängert. Auch hier setzte sich die Schweiz dafür ein, dass die Aspekte der Klimasicherheit im Mandat beibehalten beziehungsweise gestärkt wurden. Weiter ist die Schweiz bei den Verhandlungen des Mandats der UNMISS dafür eingestanden, dass der UNO-Generalsekretär in seiner Berichterstattung an den Sicherheitsrat neu auch auf die Risiken im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels Bezug nimmt.

Ferner konnte die Schweiz in ihrer Rolle als Co-Vorsitzende der informellen Expertengruppe zu Klima und Sicherheit dazu beitragen, gemeinsam mit globalen Expertinnen und Experten die operativen Herausforderungen zu erörtern, die sich aus klimabedingten Sicherheitsrisiken für UNO-Missionen und andere Operationen ergeben. Diese Erfolge im Bereich der Mandatserneuerungen sind vor dem Hintergrund der Bestrebungen der ständigen Mitglieder Russland und China, jegliche mit dem Themenkomplex der Klimasicherheit zusammenhängende Elemente aus UNO-Mandaten möglichst auszuschliessen, als wichtige Erfolge zu werten. In diesem Zusammenhang ist ferner zu beachten, dass in gewissen Fällen allein das Sichern des Status quo, also das einfache Beibehalten klimasicherheitsspezifischer Bestimmungen, bereits als Teilerfolge gelten können.

Einen weiteren wichtigen Erfolg erzielte die Schweiz mit der im Juni 2023 gemeinsam mit den Ratsmitgliedern Malta, Mosambik und Vereinigte Arabische Emirate vorgelegten «Gemeinsamen Absichten zu Klima, Frieden und Sicherheit». Diese Erklärung unterstützen inzwischen auch die Ratsmitglieder Albanien, Frankreich, Gabun, Japan, Vereinigtes Königreich und die USA. Damit sind elf der vierzehn Sicherheitsratsmitglieder beteiligt, was für eine qualifizierte Mehrheit im Rat ausreicht. Die Unterzeichner verpflichten sich, regelmässig Sitzungen zum Thema einzuberufen, sich als Ratspräsidenten zu koordinieren, den Zusammenhang zwischen Klimawandel, Frieden und Sicherheit in Sicherheitsratstexte aufzunehmen und die Mandate von UNO-Missionen mit Aufträgen zur Abschätzung und Bewältigung entsprechender Risiken zu versehen. Der Klimawandel wird in dieser Erklärung zudem als «die entscheidende Herausforderung unserer Zeit» benannt. Auch dies ist als wichtiger Erfolg zu werten, unter anderem, weil damit das Thema Klimasicherheit nachhaltiger auf der Agenda des Rates etabliert wird – ein Vorhaben, gegen das sich die beiden ständigen Mitglieder

Russland und China sowie teilweise einzelne gewählte Mitglieder wie zuletzt Brasilien stark gewehrt hatten.²²

Im Bereich der vierten thematischen Priorität der Schweiz, *der Steigerung der Effizienz des Rats*, hatte sich die Schweiz in erster Linie zum Ziel gesetzt, die Abläufe, die Handlungsfähigkeit sowie die Rechenschaftspflicht des SR zu verbessern. Zudem soll die Rechtsstaatlichkeit von vom SR verabschiedeten Sanktionsregimes verbessert werden.²³ Die Schweiz setzt sich als UNO-Mitglied schon seit Längerem konsequent für derartige Ratsreformen ein, unter anderem auch im Rahmen überregionaler Ländergruppen. Sie war zum Beispiel 2005 Mitbegründerin der sogenannten *small five* (S5)-Ländergruppe und ist gegenwärtig Koordinatorin der 2013 gegründeten und derzeit 27 Staaten umfassenden *Accountability, Coherence and Transparency* (ACT)-Ländergruppe.

Als SR-Mitglied konnte die Schweiz verschiedene Initiativen der ACT-Ländergruppe in den Rat tragen und ihnen somit zu mehr Visibilität und Legitimität verhelfen. Die ACT-Ländergruppe hatte zum Beispiel 2015 eine Initiative lanciert, die darauf abzielt, den Vetogebrauch durch die P5 einzuschränken, wenn dieses den SR daran hindert, sich Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen wie Genoziden oder Massengräuelaten anzunehmen. Als SR-Mitglied warb die Schweiz wiederholt stark für diese Initiative und trug entsprechend dazu bei, dass nun mehr als zwei Drittel der UN-Mitgliedstaaten einen entsprechenden *«Code of Conduct»* unterstützen. Obwohl dies zwar keine bindende Wirkung hat, erhöht sich somit zumindest der politische Druck auf die P5, in Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen auf einen Gebrauch des Vetos zu verzichten. Solche Initiativen erscheinen gerade vor dem Hintergrund eines Rats, der zunehmend Mühe hat, seine Handlungsfähigkeit zu bewahren, als besonders wichtig.

Weiter gelang es der Schweiz, wichtige Beiträge zu einer besseren Zusammenarbeit unter den gewählten Ratsmitgliedern zu leisten. Die E10 stellen zwei Drittel des Rats. Da ein Ratsbeschluss – beispielsweise eine Resolution – neun Ja-Stimmen benötigt, sind die E10 für das

22 Russland hatte zum Beispiel im Dezember 2021 mit einem Veto das Verabschieden einer von den gewählten Ratsmitgliedern Irland und dem Niger vorgeschlagenen thematischen Resolution zur Klimasicherheit verhindert. Dies, obwohl insgesamt 113 UNO-Mitgliedstaaten Co-Sponsoren waren und der Resolutionsentwurf entsprechend über weitreichende politische Unterstützung verfügte. Siehe: Merz, *Prioritäten der SR-Mitgliedschaft*.

23 EDA, *Schweizer Schwerpunkte*.

Funktionieren des Rates von zentraler Bedeutung. Vor diesem Hintergrund trafen sich auf Initiative der Schweiz im August 2023 in Genf und in der Nähe von Montreux die zehn amtierenden und die fünf für die Periode 2024–2025 neu gewählten nichtständigen Mitglieder des Rates. Ziel des Treffens war es, den Wissenstransfer und die Vernetzung unter den E10 zu verbessern und die Kontinuität der Arbeit des Rates zu fördern. Darüber hinaus stärken solche Initiativen die Fähigkeit der gewählten Mitglieder, die Agenda, die Arbeitsmethoden und die Entscheidungsprozesse des Rates effektiver zu beeinflussen. Dies ist, gerade vor dem Hintergrund des eingeschränkten Handlungsspielraums, mit dem sich gewählte Ratsmitglieder oft konfrontiert sehen, besonders wichtig und trägt zu einem effizienteren, transparenteren und wirksameren Sicherheitsrat bei. Den Aspekt einer verbesserten Kooperation unter den E10 weiter hervorhebend, vertrat Bundesrat Cassis im September 2023 die Schweiz an einem gemeinsamen «*Point de Presse*» der zehn gewählten Ratsmitglieder in New York. Die zehn gewählten Ratsmitglieder nutzten diese Gelegenheit öffentlichkeitswirksam, um ihren Zusammenhalt zu unterstreichen.

2.2 Schwerwiegende Herausforderungen

Trotz dieser Erfolge und vor dem Hintergrund der gegenwärtig zunehmend angespannten Lage im Rat war allerdings ebenfalls absehbar, dass sich die Schweizer Diplomatie auch mit gewichtigen Herausforderungen konfrontiert sehen würde. Die grösste dieser Herausforderungen hing zweifelsfrei mit dem Dossier der humanitären Hilfe in Syrien und spezifisch mit der grenzüberschreitenden humanitären Hilfe für den Nordwesten des Landes zusammen. Ein entsprechendes SR-Mandat bestand seit 2013 und hatte zum Ziel, im Zuge des syrischen Bürgerkriegs der UNO und ihren Partnerorganisationen zu ermöglichen, zeitweise über vier Millionen Menschen im von Rebellen kontrollierten Nordwesten von Syrien mit humanitärer Hilfe zu versorgen, ohne dabei vom Einverständnis des syrischen Regimes Bashar al-Assads abhängig zu sein. Dieses Mandat wurde trotz der Opposition Russlands, das sich auf den Standpunkt stellt, dass dies die Souveränität des syrischen Staates verletze, seither regelmässig und oft dank der Vermittlungsbestrebungen gewählter Ratsmitglieder erneuert.

Aufgrund der sich zunehmend verhärtenden russischen Position wurde das Erneuern des Mandats allerdings von Jahr zu schwieriger

und auf Verlangen Russlands hin schrittweise eingeschränkt. Dies in erster Linie, indem die passierbaren Grenzübergänge zwischen der Türkei und Syrien von ursprünglich drei auf zuletzt einen und die Zeitabstände zwischen den Mandatserneuerungen von ursprünglich einem Jahr auf zuletzt sechs Monate reduziert wurden. 2021 und 2022, also vor der Einsitznahme der Schweiz, war es dank der Bemühungen der beiden gewählten Ratsmitglieder Irland und Norwegen, der beiden Co-Federführern für das humanitäre Dossier in Syrien, gelungen, die Resolution trotz einer sich verhärtenden russischen Opposition nochmals zu erneuern. Viele Beobachterinnen und Beobachter hatten besonders 2022 daran gezweifelt, dass eine Erneuerung aufgrund der sich im Zuge des Ukrainekrieges verstärkten Spannungen mit Russland und den westlichen Ratsmitgliedern gelingen würde.

Bei ihrem Mandatsantritt Anfang 2023 übernahm die Schweiz, gemeinsam mit Brasilien, die Co-Federführung für das humanitäre Dossier in Syrien und entsprechend die Führung für die Erneuerung des Mandats, welches den humanitären Zugang zum Nordwesten des Lands sicherstellt. Zwar gelang es unter anderem dank der geschickten Vermittlungsbestrebungen der Schweiz und Brasiliens, das im Januar 2023 wieder zur Erneuerung anstehende Mandat nochmals zu erneuern. Dies darf, gerade vor dem Hintergrund des sich ab Anfang 2023 weiter polarisierenden Rats, als wichtiger Erfolg für die Schweiz gewertet werden. Russland hatte allerdings im Zuge der Verhandlungen im Januar erzwungen, dass das Mandat bereits im Juli 2023 wieder erneuert werden musste. Entsprechend hat die Schweiz im Sommer gemeinsam mit Brasilien und nach langen und schwierigen Verhandlungen einen erneuten Kompromissvorschlag zur wiederholten Mandatserneuerung ausgearbeitet. Obwohl alle anderen Ratsmitglieder diesem Kompromissvorschlag zustimmten, scheiterte die Mandatserneuerung letztlich an einem Veto Russlands.

Während den der Beendigung des Mandats nachfolgenden Diskussionen, unter anderem auch in der UNO-Generalversammlung,²⁴ wurde die Schweiz für ihre Bemühungen in ihrer Rolle als Co-Federführerin von einer überwiegenden Mehrheit der UNO-Mitgliederstaaten – unter

24 Gestützt auf eine Resolution der UNO-Generalversammlung wird seit April 2022 jeder Vetogebruch im SR in der Generalversammlung diskutiert. Diese Massnahme zielt darauf ab, die Schwelle für einen Vetogebruch durch die PS zu erhöhen. UNO-Generalversammlung, «General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto», in: *General Assembly Meeting Coverage*, 26.04.2022.

anderem sogar von China, welches ansonsten eher russische Positionen unterstützt – gelobt. Nicht ebenso eindeutig, aber dennoch im Grundtenor ähnlich wohlwollend gegenüber der Rolle der Schweiz, fiel das Verdikt unter unabhängigen Beobachterinnen und Beobachtern aus. Dies deutet darauf hin, dass das Scheitern der entsprechenden Mandatsverlängerung weniger mit einem Scheitern der Schweiz in ihrer Rolle als Co-Federführerin und viel mehr als das Resultat eines vor dem Hintergrund der sich verschärfenden internationalen Spannungen im Rat zunehmend antagonistisch auftretenden Russlands verstanden werden muss. Somit ist die im Juli 2023 gescheiterte Erneuerung des SR-Mandats für die humanitäre Hilfe in Syrien ein typisches Beispiel, welches unter anderem zwei wichtige und für die Schweizer SR-Mitgliedschaft relevante Sachverhalte exemplifiziert.

Erstens zeigt diese Episode auf, wie geopolitische Spannungen die Handlungsfähigkeit des Rats einschränken können. Tatsächlich scheint es eine klar ersichtliche Korrelation zwischen den Beziehungen Russlands einerseits und den westlichen Ratsmitgliedern andererseits und der Haltung Russlands gegenüber der Beibehaltung des entsprechenden humanitären Mechanismus in Syrien gegeben zu haben. So war es zwar seit 2013 gelungen, das Mandat Jahr für Jahr zu erneuern. Je stärker die Spannungen allerdings zwischen den westlichen Ratsmitgliedern und Russland wurden, desto schwieriger wurde es, das Mandat zu erneuern und desto drastischer musste es abgeschwächt werden. Im Sommer 2023 hatten die Polarisierung im Rat und die Spannungen mit Russland einen Punkt erreicht, an dem eine Kompromissfindung nicht mehr möglich war. Der UNO ist es im Nachgang zur Beendigung des Mandats zwar gelungen, mit dem Assad-Regime eine entsprechende Einigung zu finden, um den humanitären Zugang weiter zu gewährleisten. Dies ist zwar grundsätzlich begrüssenswert. Allerdings sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die UNO nun aufgrund des Unvermögens des Rats vom Wohlwollen des syrischen Regimes abhängt, um den rund vier Millionen Menschen im Nordwesten des Lands die benötigte humanitäre Hilfe zukommen lassen zu können. *Zweitens* zeigt diese Episode auch eindrücklich auf, wie die

Die grösste Herausforderung für die Schweiz hing zweifelsfrei mit dem Dossier der humanitären Hilfe in Syrien zusammen.

Auswirkungen der geopolitischen Spannungen auf die Ratsdynamiken es für gewählte Mitglieder, in diesem Fall für die beiden Co-Federführer des entsprechenden Dossiers, der Schweiz und Brasilien, erschweren können, im Rat die von ihnen gewünschte Wirkung zu erzielen.

Vielen der weiteren Herausforderungen, mit denen sich die Schweiz im Rahmen ihres Mandats konfrontiert sah, hatten zwar für die Schweiz bei Weitem nicht die gleiche Tragweite wie der Fall des humanitären Zugangs in Syrien. Sie folgten aber ähnlichen Mustern. So kann die grosse Mehrheit derjenigen Fälle, in denen die Schweiz ihre Ziele im Rat nicht oder nur teilweise erreichen konnte, oftmals auf Faktoren zurückgeführt werden, die mit den gegenwärtigen geopolitischen Spannungen und deren Auswirkungen auf den Rat zusammenhängen, und weniger auf Ver-

Die Schweiz kann auf eine zwar sehr herausfordernde, aber gleichzeitig auch auf eine erfolgreiche erste Hälfte ihres Mandats zurückblicken.

säumnisse der Schweizer Diplomatie. Eine weitere Herausforderung, die gerade für Länder, die zum ersten Mal eine Ratsmitgliedschaft antreten, besonders schwer wiegen kann, hängt mit dem Internalisieren und dem optimalen Nutzen der als äusserst undurchsichtig geltenden Funktionsweise des Rats zusammen.

Weiter können auch praktische Aspekte wie das optimale Kalibrieren der Flughöhe zwischen der operationellen und der strategischen Ebene bei der Formulierung von Erklärungen an Ratssitzungen herausfordernd sein. Trotz einer exzellenten Vorbereitung hat auch die Schweiz einige Monate gebraucht, bis alle Prozesse optimiert, die Verfahrensregeln des Rats internalisiert und die Erklärungen im Rat ideal kalibriert waren.

Die Schweiz kann also auf eine zwar sehr herausfordernde, aber gleichzeitig auch auf eine erfolgreiche knapp erste Hälfte ihrer ersten Sicherheitsratsmitgliedschaft zurückblicken. Dieser erste Teilerfolg ist nicht zuletzt auf eine hervorragende Vorbereitung sowie einer ausgezeichneten Arbeit der Bundesverwaltung, allen voran der Schweizer Diplomatie, sowie der an diesem Projekt beteiligten weiteren Teilen der Bundesverwaltung, insbesondere des VBS, zurückzuführen. Weiter ist diese erste Phase der Schweizer SR-Mitgliedschaft auch ein Indikator dafür, dass sich die für den Ratseinsatz in der Bundesverwaltung vorgenommenen organisationalen Anpassungen sowie die Entscheidungs- und Konsultationsstrukturen bewährt haben.

3. Ausblick auf 2024: Die zweite Hälfte des Schweizer Mandats

Ob der Trend hin zu einer weiteren Polarisierung im Rat auch 2024 fortschreitet, wird davon abhängen, wie sich die geopolitische Grosswetterlage im nächsten Jahr entwickeln wird. Eine signifikante Entspannung im nächsten Jahr scheint indes eher unwahrscheinlich. Sollte der Trend hin zu einer stetig zunehmenden Polarisierung des Rats weiter anhalten, dürfte die Handhabung der damit einhergehenden Ratsdynamiken auch 2024 wieder zu einer der Hauptherausforderungen für die Schweiz werden. Dabei dürften auch die im Rat ohnehin schon recht eingeschränkten Handlungsspielräume für gewählte Ratsmitglieder, inklusive der Schweiz, tendenziell noch weiter schrumpfen. Diejenigen Spielräume, die noch verbleiben, sollten daher effektiv genutzt werden. Hierbei wird es sich für die Schweiz vermutlich als besonders nützlich erweisen, dass sie 2024 im Vergleich zum vorangegangenen Jahr den Vorteil haben wird, inzwischen nicht nur bestens mit der Funktionsweise des Rats und dessen Dynamiken vertraut zu sein, sondern auch auf gut eingespielte Prozesse innerhalb der Bundesverwaltung zurückgreifen zu können.

Für die Schweiz wird es auch in der zweiten Hälfte ihrer Ratsmitgliedschaft darum gehen, weiterhin auf der gesamten Bandbreite der im Rat behandelten Dossiers glaubwürdig und lösungsorientiert mitzuarbeiten. Dabei wird die Schweiz auch auf die im Verlauf von 2023 aufgebauten Dossierkenntnisse aufbauen können. Sie sollte weiterhin versuchen, den Vorteil ihres verhältnismässig grossen Aussennetzes auszuspielen. Die Tatsache, dass es der Schweiz 2023 gelang, auch bei Dringlichkeitsitzungen des Rats konstruktiv mitzuarbeiten, ist ein positives Vorzeichen dafür, dass sie auch 2024 im Rat wieder imstande sein wird, mit allenfalls neu entstehenden oder neu aufflammenden Krisenherden umzugehen.

In der ersten Hälfte ihres Mandats ist es der Schweiz zudem gelungen, wichtige Erfolge in den Bereichen ihrer thematischen Prioritäten zu erzielen. Diese Erfolge konnte die Schweiz unter anderem über die Mandatserneuerungen von UNO-Missionen, durch das Organisieren oder das glaubwürdige Mitwirken an wichtigen Ratssitzungen, unter anderem während der Ratspräsidentschaft im Mai 2023, sowie dank einer regelmässigen Vertretung auf der Stufe des Bundesrats erzielen. 2023 war es der Schweiz zudem während ihrer ersten Ratspräsidentschaft gut gelungen, thematische Akzente zu setzen und besonders Fortschritte im Bereich ihrer ersten und zweiten thematischen Priorität zu erzielen, das

heisst im Bereich des nachhaltigen Friedens und des Schutzes der Zivilbevölkerung. An diesen Erfolgen sollte die Schweiz 2024 anknüpfen.

Wichtig dürfte in diesem Zusammenhang auch die zweite Schweizer Ratspräsidentschaft im Oktober 2024 sein. Da die Ausgestaltung einer Ratspräsidentschaft immer auch von der Tagesaktualität abhängt, wurden die Schwerpunkte der zweiten Schweizer Präsidentschaft bisher bewusst noch nicht definiert. Da im Oktober 2024 im SR allerdings jeweils offene Debatten zur WPS-Agenda stattfinden und diese auch zu den thematischen Prioritäten der Schweiz gehört, würde sich dieses Thema vermutlich gut für eine Ratspräsidentschaft anbieten. Hierfür spräche auch, dass Bundesrätin Amherd, welcher eine Affinität zur WPS-Thematik zugeschrieben wird, 2024 voraussichtlich das Amt der Bundespräsidentin übernehmen wird und in dieser Rolle wieder im SR auftreten könnte. 2024 feiern zudem die Genfer Konventionen ihr 75-jähriges Jubiläum und die sogenannte *Protection of Civilians* (PoC)-Agenda ihr 25-jähriges Jubiläum. Beide Jubiläen könnten effektiv mit der zweiten thematischen Priorität der Schweiz, des Schutzes der Zivilbevölkerung, in Verbindung gebracht werden. Sie würden sich zudem gut dazu anbieten, in New York für das internationale Genf zu werben. Entsprechend dürfte die zweite Hälfte der Schweizer Ratsmitgliedschaft einerseits grosse Chancen, andererseits aber auch einige, vornehmlich mit den vermutlich kurz- bis mittelfristig anhaltenden geopolitischen Spannungen zusammenhängende Herausforderungen mit sich bringen.