

511 Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Aspekte eines schweizerischen Blauhelmeinsatzes

Die Entsendung von schweizerischen Blauhelmen steht grundsätzlich nicht in Widerspruch zum Neutralitätsrecht. Dieses verpflichtet die Schweiz in erster Linie, keinen Krieg zu beginnen und in einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten nicht teilzunehmen (vgl. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, SR 0.515.21). Hingegen steht dem neutralen Staat jederzeit, gerade auch während allfälligen Feindseligkeiten, das Recht zu, seine Guten Dienste anzubieten. Die Ausübung dieses Rechtes kann niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden (vgl. Artikel 3 des Haager-Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907, SR 0.193.212).

Die Entsendung von Blauhelmtruppen stellt eine moderne, durch die Praxis entwickelte Form von Guten Diensten dar. Zweck solcher Aktionen ist die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Friedens, und zwar ohne - ausser im Rahmen der Selbstverteidigung - Waffengewalt anzuwenden oder zugunsten einer Partei in den Konflikt einzugreifen. Die Teilnahme an derartigen Aktionen ist daher durchaus mit den Rechten und Pflichten eines dauernd Neutralen vereinbar. Die Bereitstellung von Blauhelmen fügt sich nahtlos in die bisherige schweizerische Neutralitäts- und Sicherheitspolitik ein, die darauf gerichtet ist, durch die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen einen Beitrag zur Eindämmung internationaler Konflikte und zur Friedenssicherung zu leisten.

Damit sichergestellt ist, dass eine Beteiligung der Schweiz an einer Blauhelmaktion der UNO auch im konkreten Anwendungsfall keinerlei neutralitätsrechtliche oder neutralitätspolitische Schwierigkeiten mit sich bringt, sollten gewisse Voraussetzungen erfüllt sein.

Zum ersten muss vor Entsendung der Truppen die Zustimmung aller direkt beteiligten Konfliktparteien und insbesondere des Landes, auf dessen Hoheitsgebiet die Blauhelmtuppen stationiert werden, vorliegen. Zieht eine Konfliktpartei seine Zustimmung später zurück oder erneuert sie eine befristet erteilte Zustimmung nicht, würde dies in der Regel den Rückzug des schweizerischen Kontingents erforderlich machen.

Zum zweiten muss sichergestellt sein, dass sich die Blauhelmtuppen der Vereinten Nationen **unparteiisch** verhalten. Ihr Einsatz darf eine Lösung der strittigen Frage nicht präjudizieren. Die Streitkräfte dürfen nicht zum Schutze der Interessen einer der Streitparteien verwendet oder dazu eingesetzt werden, eine bestimmte Lösung gegenüber einer Seite durchzusetzen. Daher können der Friedenssicherungstruppe nur klar begrenzte Aufgaben übertragen werden, etwa die Ueberwachung und Sicherung eines Waffenstillstandes, die Kontrolle einer Grenze, die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in einem bestimmten Gebiet.

Zum dritten dürfen die Blauhelme ihre Waffen nur zur Selbstverteidigung, d.h. bei Gefahr für Leib und Leben, oder zur Durchsetzung ihres unmittelbaren Mandates einsetzen. Jeder Einsatz für andere Ziele, etwa zur Erzwingung politischer Lösungen oder zur Bekämpfung einer Streitpartei, ist ausgeschlossen.

Zum vierten muss sich die Schweiz zu Beginn das Recht vorbehalten, ihr Kontingent zurückziehen zu können, wenn eine der genannten Voraussetzungen wegfällt, sich die Gegebenheiten grundsätzlich ändern oder die Gefahr der Verwicklung unseres Landes in den Konflikt besteht.

Die Entscheidung, ob all diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann nur im konkreten Einzelfall, unter Beachtung aller zu diesem Zeitpunkt relevanter Gegebenheiten beurteilt werden.

512 Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen im Falle eines Einsatzes von schweizerischen Blauhelmtrouppen

Die sachlichen, rechtlichen, finanziellen und administrativen Modalitäten einer schweizerischen Beteiligung an einer Blauhelmaktion müssen jeweils in einer besonderen Vereinbarung mit den Vereinten Nationen festgelegt werden. Darin müssen insbesondere Ziel, Zweck, Auftrag, Umfang und zeitliche Dauer der schweizerischen Teilnahme klar umschrieben werden. Im weiteren ist die Zahl der schweizerischen Blauhelme, ihre Ausrüstung, ihr Standort, ihre logistische Versorgung (Transportmittel, Verpflegung, Sanität) festzulegen. Ferner sind die Kommandoverhältnisse klar und eindeutig zu regeln. Zudem sind die Privilegien, Immunitäten und rechtlichen Verantwortlichkeiten der Blauhelme sowie die Straf- und Disziplinergewalt zu bestimmen. Die Vereinbarung mit den Vereinten Nationen muss überdies eine klare Aufteilung der Kosten für den Einsatz enthalten. Schliesslich sollten in dieser Uebereinkunft die Modalitäten eines allfälligen vorzeitigen Rückzuges des schweizerischen Kontingents umschrieben werden. Die Bundesbehörden können sich beim Abschluss derartiger Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen auf die Erfahrungen abstützen, die sie bei der Teilnahme an anderen friedenserhaltenden Aktionen, insbesondere in Namibia, gewonnen haben. Auch dabei wurden die Modalitäten der schweizerischen Beteiligung jeweils in einem Notenwechsel mit den Vereinten Nationen geregelt.

514 Verfassungsmässigkeit

Die Entsendung von Blauhelmtrouppen fällt wie jede Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen in den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten; diese gehören gemäss Art. 8 BV in die Zustän-

digkeit des Bundes. Dabei teilen sich Bundesversammlung und Bundesrat nach Massgabe von Art. 85 Ziff. 5 und Art. 102 Ziff. 8 BV in wechselseitiger Zusammenarbeit in die Wahrnehmung dieser aussenpolitischen Aufgabe. Die Bundesversammlung wirkt bei der Bestimmung der Richtlinien und Grundsätze für die Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen mit. Sie legt durch Gewährung der notwendigen Finanzmittel den Rahmen für den Einsatz von schweizerischen Blauhelmtrouppen fest. Sie überprüft als Kontrollorgan die Zweckmässigkeit und Opportunität der schweizerischen Aktionen. Dem Bundesrat fällt die Implementierung der Aussenpolitik im Bereich der friedenserhaltenden Aktionen zu. Er entscheidet über Form, Umfang und Dauer der Teilnahme an konkreten Blauhelmaktionen und schliesst mit den Vereinten Nationen die entsprechenden Verträge ab. Er beaufsichtigt den konkreten schweizerischen Blauhelmeinsatz und trifft aufgrund seiner ständigen Lagebeurteilung die erforderlichen Entscheide über Fortsetzung, Ausdehnung oder Abbruch der schweizerischen Beteiligung.

515 (523) Delegation der Vertragsschlusskompetenz an den Bundesrat

Wie ausgeführt bedürfen die Modalitäten einer Schweizer Beteiligung an einer Blauhelmaktion regelmässig einer völkerrechtlichen Vereinbarung zwischen der Schweiz und den Vereinten Nationen. Gemäss Art. 85 Ziff. 5 BV muss die Bundesversammlung Staatsverträge genehmigen. Sie kann jedoch den Bundesrat generell zum Abschluss derartiger Verträge ermächtigen. Diese vorgängige Ermächtigung in einem Bundesgesetz tritt an die Stelle der ordentlichen parlamentarischen Vertragsgenehmigung. Dieses Verfahren empfiehlt sich zur Entlastung der Bundesversammlung unter anderem in Bereichen, wo zur Verwirklichung einer vom Parlament genehmigten Konzeption der Abschluss von Uebereinkommen mit

immer wieder ähnlichem Inhalt notwendig ist oder eine gewisse zeitliche Dringlichkeit besteht (vgl. VPB 51, 1987, Nr. 58 S. 377 ff.). Diese Voraussetzungen sind bei den hier in Frage stehenden Abkommen erfüllt. Zweck und Inhalt des Uebereinkommens sowie die Vertragsparteien stehen fest. Die wesentlichen Vertragsbedingungen sind im Bundesgesetz umschrieben. Ferner ist der Abschluss des Vertrages zeitlich so dringlich, dass ein ordentliches parlamentarisches Genehmigungsverfahren nicht in Frage kommt. In der Regel ist die Vereinbarung nur von kurzfristiger Natur oder enthält zumindest die Möglichkeit einer kurzfristigen Kündigung. Der Bundesrat ist beim selbständigen Abschluss derartiger Abkommen an den von der Bundesversammlung gesteckten Finanzrahmen gebunden.

Soweit die Abkommen mit den Vereinten Nationen lediglich technische und administrative Fragen regeln, kann der Bundesrat seine Vertragsabschlusskompetenz in diesem Bereich auch an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten weiterdelegieren. Er umschreibt in einer speziellen Verordnung die näheren Einzelheiten.

Entwurf für die Kompetenzdelegation Abschluss von Uebereinkommen

- 1) Der Bundesrat ist ermächtigt, im Rahmen der bewilligten Kredite in eigener Zuständigkeit Uebereinkommen mit den Vereinten Nationen über den Einsatz schweizerischer Blauhelmtruppen abzuschliessen, sofern
 - a) die Zustimmung aller direkt beteiligten Konfliktparteien vorliegt,
 - b) die Vereinten Nationen gewährleisten, dass sich die Blauhelmtruppen unparteiisch verhalten und ihre Waffen nur zur Selbstverteidigung oder zur Durchsetzung ihres Mandates einsetzen
 - c) sich der Bundesrat das Recht vorbehält, die schweizerischen Blauhelmtruppen jederzeit zurückzuziehen.
- 2) Für Fragen rein technischer oder administrativer Natur kann der Bundesrat seine Zuständigkeit zum Abschluss derartiger Uebereinkommen an das Departement für auswärtige Angelegenheiten delegieren.
- 3) Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über die von ihm mit den Vereinten Nationen abgeschlossenen Uebereinkommen.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

BAG 22 Jan. 90-13

0.715.8. - BT/GRM

Bern, 16. Januar 1990

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

- BJ, EJPD, Herrn M. Keller
- DMV, EMD, Herrn G. Buletta
- Stab GGST, EMD, Herrn U.
Freiburghaus
- DMV, EMD, Herrn H. Amrein
- DIO, EDA, Herrn E. Hofer
- DIO, EDA, Herrn A. Regli

Bericht Blauhelme

Sehr geehrte Herren

In der Beilage übermitteln wir Ihnen für den randerwähnten Bericht einen ersten Entwurf über völker- und staatsrechtliche Aspekte der schweizerischen Blauhelmtruppen (Disposition Ziffer 51 und 523). Ihre Stellungnahme können Sie direkt unserem Mitarbeiter, Herrn T.G. Borer (Tel. 61 30 83), zukommen lassen.

DIREKTION FUER VOELKERRECHT
i.A.

(Baumann)

Beilage: erwähntKopie (mit Beilage) an:

- KT
- GT/VDF
- BWE/SE/HAA
- BT

BAG 22 Jan. 90-13