

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT

Bern, 2. September 1992

p.B. 51.10 - BT

Br

Original direkt weitergeleitet

Notiz an Herrn Staatssekretär KellenbergerNeutralität und humanitäre Intervention in Bosnien-Herzegowina1. Fragestellung

Der UNO-Sicherheitsrat ermächtigt in seiner Resolution 770 (1992) gestützt auf Kapitel VII der UNO-Charta die Staaten, alle notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina zu ergreifen. Damit wird auch ein militärischer Schutz von Hilfsleistungen erlaubt. Für die Schweiz stellt sich die Frage, wie sie sich gegenüber einer allfälligen **militärischen humanitären Intervention**<sup>1</sup> verhalten und ob sie den intervenierenden Staaten Ueberflug-, Durchfuhr- oder Durchmarschrechte über ihr Territorium gewähren solle. Diese Fragen wurden insbesondere im Mitbericht des EMD zum Aussprachepapier des EDA vom 18.8.1992 problematisiert. Sie sollen im folgenden vor allem aus der Sicht der Neutralität analysiert werden.

2. Rechtliche Ausgangslage

Als Korrelat zum Verbot einzelstaatlicher militärischer Gewalt sind im VII. Kapitel der UNO-Charta Mechanismen der kollektiven Sicherheit vorgesehen. Die internationale Sicherheit und der Friede wird nach einem genau festgelegten Verfahren durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den

<sup>1</sup> Unter einer **humanitären Intervention** wird die durch einen oder mehrere Staaten vorgenommene bewaffnete bzw. gewaltsame Intervention verstanden, welche die Einwohner eines fremden Staates auf dessen eigenem Territorium vor unmenschlicher Verfolgung durch diesen Staat selber oder Teile seiner Angehörigen schützen will. Vgl. dazu BLAISE GODET, Sécurité collective, maintien de la paix et neutralité suisse, récents développements, communication présentée à la Haye, 21/23.7.1992; MARKUS BOERLIN, Die humanitäre Intervention in der neuen Weltordnung, Stagearbeit IUHEI, 1992; Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, Rapport présenté par le Secrétaire général des Nations Unies, 17 juin 1992.



Verfahren durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensbrecher aufrechterhalten oder wiederhergestellt. Die entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrates sind für die UNO-Mitgliedstaaten völkerrechtlich verbindlich. Ob sie auch Nichtmitglieder binden, ist in der Lehre umstritten. Als Folge der von der UNO erreichten Universalität haben entsprechende Sanktionsbeschlüsse jedoch unbestreitbar für Nichtmitglieder zumindest **faktisch** grosse Auswirkungen. Seit 1990 hat der Bundesrat daher unter Hinweis auf die Notwendigkeit zur internationalen Solidarität derartige Resolutionen autonom angewandt.

Die humanitäre Intervention ist in der Charta zwar nicht ausdrücklich erwähnt. Aber der Sicherheitsrat ist in Wahrnehmung seiner Verantwortung für die Wahrung bzw. Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit befugt, nach Feststellung einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruches oder einer Aggression **alle ihm erforderlich erscheinenden Zwangsmassnahmen** wirtschaftlicher oder militärischer Natur zu ergreifen (Art. 39 ff. der Charta). In dieser Kompetenz ist auch die Möglichkeit der Anordnung oder Autorisierung einer humanitären Intervention eingeschlossen. Ein einschlägiger Anwendungsfall findet sich 1991. Im Anschluss an den Golfkrieg haben die westlichen Koalitionspartner zum Schutze der vom irakischen Regime brutal bedrängten Kurden eine humanitäre Intervention mit beträchtlichen Militärkontingenten vorgenommen. Grundlage dafür bildete die Sicherheitsratsresolution 688 vom 5.4.1991, die ähnliche Formulierungen verwendet wie die Resolution 770.<sup>2</sup>

### 3. UNO-Zwangsmassnahmen und Neutralität

In der schweizerischen Lehre überwiegt die Ansicht, dass das Neutralitätsrecht auf Sanktionen, die der Sicherheitsrat aufgrund des VII. Kapitels der Charta beschliesst und die von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen mitgetragen werden, grundsätzlich keine Anwendung findet. Dies gilt gleichermassen für wirtschaftliche und militärische Sanktionen.<sup>3</sup> Dauernd neutrale

<sup>2</sup> Im Gegensatz dazu konnten sich andere, unilaterale humanitäre Interventionen nicht auf eine Sicherheitsratsresolution abstützen und blieben daher völkerrechtlich und politisch umstritten, z. B. die Intervention der USA und sechs ostkaribischer Staaten in Grenada (1983) oder diejenige der USA und Belgiens im Kongo (1960).

<sup>3</sup> Vgl. dazu das Rechtsgutachten von Prof. Dietrich Schindler vom August 1991 über "Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz". Ferner DANIEL THÜRER, UNO-Zwangsmassnahmen und Neutralität: Der Fall Schweiz, in: Archiv des

Staaten können deshalb an derartigen Zwangsmassnahmen teilnehmen, ohne dass sie dadurch ihre Neutralität verletzen. Bei Wirtschaftssanktionen geht die überwiegende Lehre sogar davon aus, dass auch Nichtmitgliedstaaten zur Mitwirkung verpflichtet sind. Im Gegensatz dazu besteht weder für Mitglied- noch für Nichtmitgliedstaaten der UNO eine Pflicht zur aktiven Teilnahme an militärischen Zwangsmassnahmen. Die Ermächtigung des Sicherheitsrates zur Gewaltanwendung zwecks Durchsetzung seiner Anordnungen, wie sie z. B. in der hier in Frage stehenden Resolution 770 enthalten ist, wirkt für die Staaten nur legitimierend, nicht verpflichtend. Es ist alleine in ihr politisches Ermessen gestellt, ob sie an militärischen Sanktionen oder Interventionen mitwirken wollen. Allerdings dürfen nicht-teilnehmende Staaten nach überwiegender Ansicht die militärischen Massnahmen **nicht behindern**.<sup>4</sup>

Die Studiengruppe Neutralität des Bundesrates folgt in ihrem Bericht vom März 1992 der Lehre. Bezüglich militärischer Zwangsmassnahmen schlägt sie vor, dass die Schweiz mit Rücksicht auf die jeweiligen Unabwägbarkeiten der Konfliktentwicklung nicht aktiv teilnehme. "Aus Solidarität mit der Staatengemeinschaft, aus Interesse an einem effizienten Vorgehen gegenüber einem Rechtsbrecher und aus rechtlichen Gründen soll die Schweiz aber die militärischen Aktionen des Sicherheitsrates oder der Staaten, die von einer Autorisierung der UNO Gebrauch machen, nicht behindern. Sie soll aus diesem Grunde die Waffenausfuhr gegenüber diesen Staaten nicht einschränken und kann ihnen Ueberflug- und Durchfuhrrechte für Truppen und Kriegsmaterial gewähren. Sie sollte hingegen auf Gleichbehandlung der Konfliktparteien bestehen, wenn die Einigkeit unter den UNO-Mitgliedern zerbrechen würde."<sup>5</sup>

Bekanntlich hat der Bundesrat seit 1990 alle Sicherheitsratsresolutionen, die sich auf Kapitel VII gestützt haben, in autonomer Weise nachvollzogen. Allerdings hat er während des Golfkrieges unter Berufung auf das Neutralitätsrecht keine Bewilligungen für militärische Ueberflüge erteilt, sondern nur für Flüge mit

---

THÜRER, UNO-Zwangsmassnahmen und Neutralität: Der Fall Schweiz, in: Archiv des Völkerrechts 1992; CHRISTIAN DOMINICE, La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe, conférence du 11.1.1991, Genève; MAURICE TORRELLI, La neutralité, Rapport introductif, Session plénière de la Commission Médico-juridique, Monaco 1991.

<sup>4</sup> Vgl. SCHINDLER, a.a.O. S. 44.

<sup>5</sup> Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand - Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel, Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität, März 1992, S. 20 f. - Zu diesen Vorschlägen der Studiengruppe hat der Bundesrat noch nicht Stellung genommen.

ausschliesslich humanitärem Charakter. Er hat aber bereits damals angekündigt, dass er diese Praxis überprüfen werde.<sup>6</sup> Nach Beendigung der eigentlichen Kriegshandlungen hat sich die Schweiz aktiv am Vollzug von gewaltsamen Zwangsmassnahmen gegenüber dem Irak beteiligt, indem sie der UNO u. a. Experten zum Aufsuchen und Vernichten von B- und C-Waffen und deren Produktionsstätten zur Verfügung stellt.

#### 4. Güterabwägung im Einzelfall

Ob und in welcher Form die Schweiz an militärischen Zwangsmassnahmen oder einer humanitären Intervention, die vom Sicherheitsrat angeordnet oder autorisiert wurde, teilnehmen will, ist in erster Linie Sache ihrer **Interessenwahrung**. Der Bundesrat muss in einer Güterabwägung entscheiden, ob die Teilnahme<sup>7</sup> oder passive Unterstützung derartiger Massnahmen im schweizerischen Interesse liegt und sich aus Gründen der Solidarität, der Humanität und des internationalen Friedens aufdrängt. Relevante Kriterien für diese **Güterabwägung** sind u. a. :

- **Form der Teilnahme:** Geht es um eine aktive Unterstützung der militärischen Sanktionen oder der humanitären Intervention? Oder geht es lediglich um Duldung und Nichtbehinderung der UNO-Truppen oder der von der UNO autorisierten Staaten, z. B. durch Gewährung von Ueberflug- oder Durchmarschrechten?
- **Völkerrechtsverletzung:** Hat der betroffene Staat oder die Bürgerkriegspartei, gegen die sich die militärischen Zwangsmassnahmen oder die humanitäre Intervention richtet, das Völkerrecht oder andere Verpflichtungen schwer verletzt? Handelt es sich bei den Sanktionen um rechtmässige Massnahmen? Dienen diese wirklich nur der Rückgängigmachung eines völkerrechtswidrigen Verhaltens, der Verhinderung von weiteren Rechtsbrüchen, der Eindämmung von

<sup>6</sup> Vgl. dazu die Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Oehler vom 21.1.1992

<sup>7</sup> Zur Zeit wäre eine aktive Teilnahme der Schweiz durch Entsendung von Truppen nicht möglich, weil die rechtlichen Grundlagen hierfür fehlen. Auch nach Annahme der Vorlage über Blauhelmtuppen wäre rechtlich fraglich, ob diese für militärische Zwangsmassnahmen oder eine humanitäre Intervention eingesetzt werden dürften. Eine aktive Teilnahme unseres Landes müsste sich daher auf die Lieferung von Material (Sanitätsmaterial, Flugzeuge, Waffen) oder die Zurverfügungstellung von Geldmitteln beschränken.

kriegerischen Auseinandersetzungen, der Bestrafung des Rechtsbrechers, der humanitären Hilfestellung oder werden damit lediglich politisch motivierte Ziele verfolgt? Ist die militärische Intervention verhältnismässig, oder überschreitet sie nach Art, Umfang und Intensität das Unrecht?

- **Neutralitätspolitik:** Besteht die Gefahr einer direkten militärischen Auseinandersetzung, in die unser Land verwickelt werden könnte? Entstehen durch die schweizerische Teilnahme an der Intervention fundierte Zweifel an unserer Neutralität ?
- **Schweizerische Interessen:** Auf welcher Seite liegen die politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen der Schweiz? Welche Auswirkungen hat eine Teilnahme/Nichtteilnahme für unsere Wirtschaft, für unsere Aussenpolitik, für unser Ansehen?
- **Solidarität und Mitverantwortung:** Wird die Intervention von für uns massgebenden Staaten geschlossen ergriffen, z.B. von allen KSZE-Staaten oder von der EG oder nur von wenigen Staaten oder einer Nation? Besteht aus der Sicht der Schweiz ein Wunsch zur Solidarität? Wie hoch ist der Solidaritätsdruck? Welche Nachteile bringt ein Abseitsstehen der Schweiz mit sich? Würde sich die Schweiz bei einem Abseitsstehen auf die Seite der Rechtsbrechers stellen und diese sogar begünstigen?
- **Wirksamkeit:** Wie wirksam werden die militärischen Zwangsmassnahmen oder die humanitäre Intervention sein? Wie lange müssen sie aufrechterhalten bleiben?
- **Gute Dienste:** Kann es sich als notwendig oder wünschbar erweisen, dass die Schweiz zwischen den Parteien eine Vermittlungsfunktion übernimmt und daher nicht an der militärischen Zwangsmassnahmen teilnehmen sollte?

### 5. Unterstützung einer humanitären Intervention in Bosnien-Herzegowina durch die Schweiz

Im Falle von Bosnien-Herzegowina begeht insbesondere die serbische Seite schwere Völkerrechtsverletzungen. Sie behindert seit Wochen eine gezielte

humanitäre Hilfeleistung, obwohl diese unter dem Schutz von UNO-Blauhelmschutztruppen geleistet werden soll. Ein militärischer Schutz der humanitären Hilfe erscheint daher nicht nur verhältnismässig, sondern gar geboten. Juristisch wird diese durch die Resolution 770, hinter der die Staatenwelt weitgehend geschlossen steht, vollumfänglich legitimiert. Diese Resolution stützt sich auf Kapitel VII der UNO-Charta und deren System der kollektiven Sicherheit, so dass das Neutralitätsrecht keine Anwendung findet. Der Neutrale, der solche im Interesse des Friedens und der Humanität ergriffenen UNO-Massnahmen behinderte, würde den Zielen und Grundwerten zuwiderhandeln, auf denen seine Neutralität beruht. Er würde sich in den Augen der Staatenwelt politisch und völkerrechtlich offensichtlich in Widerspruch zur Resolution des Sicherheitsrates stellen, die alle Staaten auffordert, einer Intervention die angemessene Unterstützung zu gewähren (Ziffer 5 von Resolution 770). Dies wäre umso stossender, als diese Aufforderung zur Gewährung von Durchmarschrechten ausdrücklich in der Erklärung der Londoner Konferenz wiederholt wird (Ziffer 6 am Ende).

Die humanitäre Intervention würde wahrscheinlich vor allem von westeuropäischen Staaten mit Unterstützung der USA durchgeführt. Es ist offensichtlich, dass unsere politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen auf der Seite dieser Staatengruppe liegen. Eine Behinderung dieser Länder würde unseren Willen zur Solidarität und zur Mitverantwortung in Frage stellen. Eine Verweigerung von Ueberflugrechten würde in diesen Staaten nicht verstanden und dem Ansehen der Schweiz schaden. Abgesehen davon könnten wir wohl ein Ueberflugverbot faktisch nicht durchsetzen, wäre es doch schwer denkbar, dass die Schweiz Flugzeuge, die Truppen zum Schutz einer humanitären Hilfestellung nach Bosnien-Herzegowina transportieren sollten und ohne Bewilligung unser Gebiet überfliegen, zur Landung zwingen und bis zum Ende des Konfliktes internieren oder diese Flugzeuge gar beschliessen würde. Eine derartige Politik der Schweiz würde wohl auch innenpolitisch auf Widerstand stossen.

Wie das EMD in seinem Mitbericht vom 18.8.1992 zu Recht feststellt, erweist sich eine derartige Intervention als praktisch schwierig durchführbar und ist mit grossen Risiken verbunden. Es ist möglich, dass die UNO-Truppen in eine eigentliche militärische Konfrontation mit einer Bürgerkriegsseite verwickelt werden oder gar zwischen die Fronten geraten.<sup>8</sup> Unseres Erachtens müssen zur Milderung des

---

<sup>8</sup> Aber auch in diesem Falle würden wir weiterhin im Anwendungsfeld von Kapitel VII der Charta bleiben. Es würde sich völkerrechtlich nicht um einen Krieg, sondern um eine von der UNO bewilligte Aktion zur internationalen Rechtsdurchsetzung handeln. Die intervenierenden Truppen hätten das Recht auf ihrer Seite.

unsäglichen Leidens in Bosnien-Herzegowina gewisse Risiken in Kauf genommen werden. Wenn andere Staaten ihre Soldaten diesen Gefahren aussetzen, steht es der Schweiz äusserst schlecht an, in geradezu kleinkrämerischer Weise diese Länder zusätzlich zu behindern, indem sie z. B. Ueberflugrechte verweigerte. Wir müssen dem Gebot der internationalen Solidarität nachkommen, wenn die UNO selbst oder eine Staatengruppe mit UNO-Ermächtigung im Konfliktgebiet auch mit militärischen Mitteln interveniert. Dabei müssen wir auch die Gefahr in Kauf nehmen, dass unsere Haltung bei der serbischen Bevölkerungsgruppe in der Schweiz auf Widerstand stösst. Jede Aussenpolitik birgt Unabwägbarkeiten und Risiken in sich.

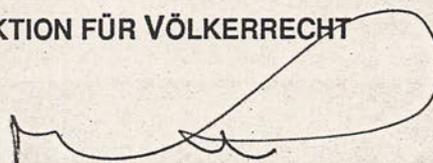
Mit Rücksicht auf die Unabwägbarkeiten der Konfliktabwicklung soll sich aber die Schweiz **nicht** direkt **aktiv** an allfälligen militärischen Massnahmen beteiligen. Zudem sollen keine generellen Ermächtigungen zum Ueberflug oder Durchmarsch ausgestellt werden, um sicherzustellen, dass die Schweiz je nach Lageentwicklung Einfluss auf die Ueberflugspraxis nehmen kann.

## 6. Zusammenfassung

1. Das Neutralitätsrecht findet auf Zwangsmassnahmen, die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aufgrund des VII. Kapitels der Charta beschliesst und die von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen getragen werden, keine Anwendung. Die Schweiz kann an derartigen Massnahmen mitwirken, ohne dadurch ihre Neutralität zu verletzen. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO oder bei einer humanitären Intervention handelt es sich nicht um einen neutralitätsrechtlich relevanten Krieg, sondern um legale Massnahmen zur Durchsetzung von Beschlüssen des im Namen der Staatengemeinschaft handelnden Sicherheitsrates.
2. Weder für Mitglied- noch für Nichtmitgliedstaaten der UNO besteht eine Pflicht zur aktiven Teilnahme an militärischen Zwangsmassnahmen oder einer humanitären Intervention. Der Entscheid darüber ist in ihr politisches Ermessen gestellt. Nicht-teilnehmende Staaten dürfen aber die militärischen Massnahmen nicht behindern.

3. Unseres Erachtens führt eine umfassende Interessenabwägung eindeutig zum Ergebnis, dass die Schweiz einer militärischen humanitären Intervention in Bosnien-Herzegowina, die von der UNO oder einer für uns massgebenden Staatengruppe mit UNO-Autorisierung durchgeführt würde, positiv gegenüberstehen sollte. Sie sollte sich zwar **nicht** direkt **aktiv** an militärischen Massnahmen beteiligen. Aber sie sollte die einschlägigen Aktionen nicht behindern und in Form von Einzelfallermächtigungen Ueberflug- und Durchfuhrrechte einräumen.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT



M. Krafft

**Kopie:**

- BAZL, EVED
- EMD, Rechtsabteilung
- Integrationsbüro
- Mitglieder der Arbeitsgruppe Neutralität

- Generalsekretariat EDA
- Direktion für internationale Organisationen
- Politische Abteilung I
- Politische Abteilung III
- Politisches Sekretariat
- Sekretariat Herrn Bundesrat Felber
- Presse und Information
- KT
- CAF
- GT/VDF
- HG/HAL
- HEC
- BOM
- NB
- BT

06 - 3. Sep. 92 - 10