

o.718.124 THA/CUP
[REDACTED]

Bern, den 20. Juli 1992

Notiz an Herrn Botschafter Hoffmann

Weitere Bemerkungen zur "Agenda for Peace" von Generalsekretär Boutros-Ghali

In den nachfolgenden Zeilen nehme ich, wie versprochen, Stellung zur Notiz von Herrn Vogelsanger vom 10.7.92 zum gleichen Thema und äussere dann noch einige zusätzliche Gedanken zur Bedeutung dieses UNO-Dokuments und der neueren Praxis der Weltorganisation für die schweizerischen Peacekeeping-Pläne. Diese Ausführungen könnten evtl. zusammen mit der Notiz Vogelsanger in eine gelegentliche Informationsnotiz an den Departementschef oder den Bundesrat Eingang finden.

I. Notiz Vogelsanger

Nach genauer Lektüre und Vergleich mit dem Text der "Agenda for Peace" und der Charta scheint mir die Einschätzung von Herrn Vogelsanger insgesamt richtig. 2 Sachverhalte würde ich jedoch geringfügig anders interpretieren:

- 1) Die in Ziffer 2 angesprochene Autorisierung von Gewaltanwendung durch Mitgliedstaaten wird in der Praxis des Sicherheitsrats klar und ausdrücklich auf Kapitel VII der Charta abgestützt, auch wenn jeweils kein Artikel genau auf diesen Sachverhalt passt und deshalb generell von "acting within Chapter VII" die Rede ist. Nach UNO-Verständnis ist die Autorisierungslösung also nicht, wie dies Herr Vogelsanger anzudeuten scheint, eine völlige Abnormalität im Rahmen von Kapitel VII. Dieses wohl umso weniger, als die Wahrscheinlichkeit, dass es bald zum Einsatz "eigentlicher UNO-Truppen" im Sinne der Artikel 42 - 47 kommt, wie auch Vogelsanger in der nachfolgenden Ziffer 3 selbst - und zu Recht - feststellt, nicht sehr gross ist.



- 2) Eine zweite kleine interpretatorische Differenz, die ich mit Vogelsanger habe, bezieht sich auf die im letzten Satz von Ziffer 3 sowie in Ziffer 4 enthaltene Annahme, dass die dem Generalsekretär durch den Sicherheitsrat im Rahmen von Artikel 40 zur Verfügung gestellten "enforcement"-Truppen mit schwererer Bewaffnung (vgl. S. 27/28, § 44, des "Agenda"-Texts) automatisch bzw. notwendigerweise zur Gewaltanwendung über die blosser Selbstverteidigung hinaus ermächtigt wären. Das wäre im Lichte der schweren Bewaffnung zwar einleuchtend, aber angesichts der nicht-gewaltsamen, provisorischen Natur der durch Artikel 40 anvisierten Massnahmen rechtlich nicht stichhaltig. Auch die auf S. 28 des "Agenda"-Texts hervorgehobene Abgrenzung solcher "Artikel 40-Truppen" von "Sanktionen-Kampftruppen" im Sinne der Art. 42 ff deutet in diese Richtung. Vogelsangers Vorwurf einer gewissen juristischen Unausgegorenheit der Artikel 40 - Konstruktion trifft aber m.E. in jedem Fall zu. Die vom Generalsekretär mit diesem Vorschlag wohl angestrebte erhöhte Abschreckungswirkung dank Kampfbewaffnung funktioniert nämlich nur dann überzeugend, wenn der potentielle Friedensbrecher damit rechnen muss, dass von der Vorstufe zur Gewaltanwendung, welche Art. 40 in diesem Fall darstellen würde, umso rascher zu militärischen Kampfhandlungen geschritten werden könnte. Gerade dies scheint aber die oben erwähnte deutliche Abgrenzung der "Artikel 40-Truppen" von den "Sanktionen-Kampftruppen" (S. 28, § 44, der "Agenda") in Frage zu stellen.

II. Weitere Ueberlegungen zur Bedeutung der "Agenda for Peace" und der neueren UNO-Praxis für die Schweiz (namentlich im Hinblick auf das Blauhelmggesetz)

- 1) Immer unschärfere Abgrenzung zwischen Peacekeeping und Peace-enforcement, auch in der schweizerischen Praxis
-

Einige Beispiele mögen illustrieren, um was es geht:

- Im Grenzgebiet Irak/Kuwait betreibt die UNIKOM faktisch Peacekeeping, die rechtliche Grundlage in der entsprechenden Sicherheitsratsresolution ist jedoch Kapitel VII. Die Schweiz stellt für die UNIKOM zwei Flugzeuge mit Besatzung und hält dies für neutralitätspolitisch verantwortbar, weil kein internationaler bewaffneter Konflikt mehr herrscht und damit ein Beitrag zu Frieden und Stabilität in der Region geleistet wird.

- Regelmässig werden ABC-Abrüstungsmissionen der UNO in den Irak entsandt, an denen sich die Schweiz ebenfalls mit Experten beteiligt, obwohl die Grundlage Kapitel VII ist (Begründung gleich wie bei UNIKOM).
 - Im Norden Iraks stehen im Rahmen einer humanitär etikettierten Aktion zum Schutz der Kurden die sog. "UN-Guards", die man als eine polizeiähnliche Truppe mit Peacekeeping-Charakter und mit leichter Bewaffnung als die von Blauhelmen bezeichnen könnte. Ihre Glaubwürdigkeit erhält sie durch die Präsenz schwerer bewaffneter Mittel der Golfkriegsalliierten im Rahmen des "poised hammer"-Dispositivs im Süden der Türkei. Deren Ueberflüge etc. sind es vor allem, die Saddam Hussein abschrecken. Ob es sich dabei in etwa um "Artikel 40-Truppen" im Sinne des Vorschlags der "Agenda for Peace" handelt, ist schwer zu sagen: Einerseits sind es Kampftruppen mit Abhaltewirkung, wie dies Boutros-Ghali vorzuschlagen scheint, andererseits verfügen sie nach wie vor über die immer noch gültige Autorisierung zur Anwendung von Sanktionsgewalt aus dem Golfkrieg. Die Schweiz hat sich wegen der Bewaffnung der "UN-Guards" und den vielen rechtlichen Unklarheiten nur finanziell-humanitär sowie mit der temporären Entsendung einzelner humanitärer Logistiker des SKH an dieser Operation beteiligt.
 - Bei der UNPROFOR in Ex-Jugoslawien sind ebenfalls Verwischungstendenzen zwischen Peacekeeping und Militärsanktionen erkennbar; wobei hier zwar rechtlich Kapitel VII nicht zur Diskussion steht, aber die klassischen Bedingungen für das Peacekeeping, nämlich Waffenstillstand und Einverständnis aller Streitparteien, - wenn überhaupt - noch sehr dürftig beachtet werden.
- 2) Das neue Phänomen des "humanitären Korridors" und die Diskussion um ein humanitäres Interventionsrecht

Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Stärkung der humanitären Koordination und unter dem Eindruck von Greuelthaten in verschiedenen zwischen- und vor allem innerstaatlichen Konflikten und Wirren hat die Idee von "humanitären Korridoren" eine hohe Prominenz erlangt. Diese kombiniert sich recht gut mit den Vorstellungen von Bernard Kouchner über ein "humanitäres Interventionsrecht". In beiden Fällen geht es darum, in Konflikten in Ländern und Gebieten mit ungenügender lokaler Staatsgewalt und folglich fehlenden Kanälen für effiziente humanitäre Hilfe die minimalen Voraussetzungen für die Leistung der Letztgenannten zu schaffen.

Auch diese Entwicklungen tragen zur Verwischung zwischen Peacekeeping und Peace-enforcement bei, indem sich die humanitäre Hilfe zwar idealerweise in das **Peacekeeping** einbettet, faktisch aber oft erst dank einer gehörigen Portion "**arm-twisting**" erreicht wird, dass viele Schattierungen vom bloss diplomatischen bis zum militärischen des "Enforcement" gemäss Kapitel VII annehmen kann. Das Motte heisst: Ein bisschen Gewalt schafft u.U. erst die Bereitschaft für die Zulassung von Peacekeeping und humanitärer Hilfe.

3) Das Dilemma für die Schweiz

Die UNO, in Sachen Friedenssicherung aus dem Dornröschenschlaf des Kalten Kriegs erwacht, entwickelt ihr Instrumentarium inner- und ausserhalb der Charta rasanter weiter, und zwar in einem Zeitpunkt, wo die Schweiz erst gerade daran ist, das langjährige klassische Blauhelmrezept zu übernehmen. Zwar wird die UNO, wie die Erfahrung der jüngsten Zeit zeigt, weiterhin Bedarf an traditionellen Blauhelmen haben. Aber erstens ist es schwieriger geworden, zu Beginn einer UNO-Aktion mit Sicherheit feststellen zu können, dass die klassischen Blauhelmbedingungen auch im weiteren Verlauf durchgehend eingehalten werden. Und zweitens wird das relative Gewicht der auf Kapitel VII gestützten "enforcement measures" voraussichtlich zulasten des traditionellen Peacekeeping zunehmen.

Auch wenn eigentliche UNO-Truppen i.S. von Art. 42 ff noch längere Zeit Zukunftsmusik bleiben sollten (schon gar in der von Boutros-Ghali auf S. 26, § 43, der "Agenda" vorgeschlagenen permanenten Form), und auch wenn weitere "Autorisierungsfälle" im Stile des Golfkriegs Ausnahmen bleiben sollten, so zeigen doch die vom Generalsekretär als dritte Variante ins Spiel gebrachten "Artikel 40-Truppen" sowie die oben (Ziff. 1) aufgezeigten Verwischungstendenzen zwischen den verschiedenen Friedenssicherungsinstrumenten und ihrer rechtlichen Grundlagen, dass sich die Schweiz daran macht, in einem System mitzuwirken, das in vollem Wandel begriffen ist. Die Annahme der ersten UNO-Beitrittsbotschaft, dass das kollektive Sicherheitssystem wegen des Kalten Krieges nicht funktioniere und die traditionelle Neutralitätspolitik deshalb von einem UNO-Beitritt unberührt bleibe, stimmt daher nicht mehr. Unser Neutralitätsverständnis muss sich der neuen Realität der kollektiven Sicherheit anpassen. Die Schweiz hat nun die Wahl, entweder von Fall zu Fall ad hoc zu entscheiden ob und wie sie UNO-Aktionen im Lichte ihrer Neutralitätspolitik mittragen kann und will, oder sich aber generell zur Haltung durchzuringen, dass Neutralität mit der vorbehaltlosen Mitwirkung im kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen grundsätzlich vereinbar bzw. in dessen Rahmen

irrelevant geworden ist. Solange die Schweiz der UNO nicht beigetreten ist und evtl. Sanktionen bloss "autonom" anwendet, dürfte die ad hoc-Politik (leider) weiterhin Vorrang haben. Nach einem Beitritt wäre dann wohl eine grundsätzliche Bereinigung im Sinne der zweiten Option fällig, wie sie auch Oesterreich mit der Gewährung von Ueberflugsrechten an die Alliierten im Golfkrieg vorgenommen hat.

Im Hinblick auf die Erörterung der Blauhelmbotschaft in den Eidg. Räten ab Ende Jahr ist es wichtig zu wissen, dass die UNO-Praxis der Friedenssicherung zur Zeit Entwicklungen durchmacht, welche unser Blauhelmgesetz nicht abdeckt. Innenpolitisch wäre es jedoch - jedenfalls bis nach vollzogenem UNO-Beitritt - unklug, den Bogen zu weit zu spannen und über das klassische Peacekeeping mit seiner über Jahrzehnte bewährten neutralitätspolitischen Unbedenklichkeit hinauszugehen.

Anton Thalmann
(bereits in die Ferien verreist)

Kopien an: NF, LTJ, alle Mitarbeiter der Sektion UNO