



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

*eigene Kopie*  
NF/HD  
 ✓ ✓

p.B.51.14.21.30-BT/HRR

Bern, 18. März 1992

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

*herausragend! Pflichtlektüre für alle Mitglieder der Sektion LNO!  
 (inkl. + vor allem: Beiträge!)  
 910/3/STA Kopien liegen bei! MRO  
 SRC/LEH/DA*

an	THA	SRG	MRO	NJA	RJD	UR	a/a
Datum	19.3.	24.3.					
Visa	THA	MRO					
EDA - DIO							
Ref. 0. 718. 12							

Stab der Gruppe  
 für Generalstabsdienste  
 C Stv Abt Friedenspolitische  
 Massnahmen  
 EMD

3003 Bern

Militärischer Transitverkehr durch die Schweiz im Zusammenhang mit humanitären- und UNO-Aktionen

Sehr geehrte Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 20. Februar 1992. Darin werfen Sie die Frage der Zulässigkeit des militärischen Transitverkehrs im Zusammenhang mit humanitären- und UNO-Aktionen auf. Wir können dazu aus der Sicht der Neutralität wie folgt Stellung nehmen:

- Die friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen werden im Unterschied zu den Zwangsmassnahmen in Anwendung des VII. Kapitels der Charta nur im Einvernehmen mit allen Konfliktparteien beschlossen. Ihre Funktion liegt in der Regel in der Beobachtung oder Sicherung der Einhaltung von Waffenstillstandsvereinbarungen, Truppenrückzügen oder in der Bildung von Pufferzonen zwischen den Konfliktparteien. Die "Peace-keeping Forces" haben keinen Kampfauftrag und sind lediglich mit Waffen zur Selbstverteidigung ausgerüstet. Sie stehen neutral zwischen den Konfliktparteien. Diese Aktionen sind ein Mittel zur Wiederherstellung und Sicherung des Friedens. In gewissem Sinne stellen Sie eine Weiterentwicklung der Neutralität dar. Es ist möglich, dass in Zukunft innerhalb einer europäischen Sicherheitsordnung derartige friedenserhaltende Aktionen auch von der KSZE, der NATO, der WEU oder der EG durchgeführt werden.
- Neutralität bedeutet militärische Nichtteilnahme an Kriegen zwischen anderen Staaten. Der Neutrale darf nicht direkt an Kriegen teilnehmen und keiner Seite mit Streitkräften oder Waffen beistehen. Er darf den Kriegführenden weder den Durchmarsch noch das Ueberfliegen gestatten. Truppen- und Materialtransporte im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Aktionen sind in



der Regel neutralitätsrechtlich nicht relevant. Bei den truppenstellenden Staaten handelt es sich nicht um Kriegführende im völkerrechtlichen Sinne. Diese Staaten senden ihre Verbände nicht um für die eine oder andere Konfliktseite Partei zu ergreifen. Vielmehr haben die Truppen einen klaren Friedensauftrag, der auch von den Streitparteien als solcher anerkannt wird. Aus diesem Grunde ist es der Schweiz neutralitätsrechtlich erlaubt, die in Frage stehenden Transporte zuzulassen.

3. Friedenserhaltende Aktionen stehen mit Sinn und Geist unserer Aussenpolitik in Einklang. Der Neutrale, der solche im Interesse des Friedens ergriffene Massnahmen behinderte, würde den Zielen und Grundwerten zuwiderhandeln, auf denen seine Neutralität beruht. Daher unterstützt die Schweiz die friedenserhaltenden Aktionen der UNO durch logistische, finanzielle und personelle Leistungen. Aus diesem Grunde wäre es geradezu widersinnig, wenn die Schweiz Truppen oder Materialtransporte der UNO über ihr Gebiet unter Berufung auf ihre Neutralität verbieten würde.  
In diesem Zusammenhang muss ferner berücksichtigt werden, dass eine Verweigerung der Durchmarschrechte im Ausland kaum verstanden und dem Ansehen der Schweiz schaden würde. Die Schweiz könnte wohl auch das Ueberflugverbot faktisch nicht durchsetzen, wäre es doch ausgeschlossen, dass unser Land Flugzeuge, die den Transport von Truppen oder Material der UNO durchführten und ohne Bewilligung unser neutrales Gebiet überflögen, zur Landung zwingen und bis zum Ende des Konfliktes internieren oder diese Flugzeuge gar beschiessen würde.
4. Humanitäre Aktionen darf der Neutrale auch zulassen, wenn sie nur zugunsten einer Konfliktpartei erfolgen. Er darf insbesondere den Transport von Verwundeten und Kranken und das Ueberfliegen des neutralen Gebietes durch Sanitätsluftfahrzeuge eines Kriegführenden gestatten (Art. 14 Abs. 1 des V. Haager Abkommens von 1907, Art. 37 der 1. Genfer Konvention von 1949, Art. 40 der 2. Genfer Konvention von 1949 und Art. 31 des Zusatzprotokolls I von 1977). Ferner ist dem neutralen Staat eine rein medizinische Hilfeleistung an einen Kriegführenden gestattet. Die nationale Rotkreuzgesellschaft eines am Konflikt nicht beteiligten Staates sowie ein solcher Staat selbst dürfen einer Konfliktpartei Sanitätspersonal und Sanitätseinrichtungen zur Verfügung stellen (Art. 27 sowie 32 und 43 der 1. Genfer Konvention von 1949, Art. 9 Abs. 2 Zusatzprotokoll I von 1977).
5. Obwohl der hier in Frage stehende militärische Transitverkehr neutralitätsrechtlich zulässig ist, empfehlen wir, bei entsprechenden Anfragen keine generelle Ermächtigungen zum Durchmarsch oder Ueberflug auszustellen. Es sollte gewährleistet bleiben, dass die Schweiz je nach Lageentwicklung Einfluss auf die Durchmarschpraxis nehmen kann. Es ist denkbar, dass bei Wiederaufflammen der Kampfhandlungen, bei Verwicklung der Friedenstruppen in Feindseitigkeiten oder bei einer Aufspaltung der Staatengemeinschaft in zwei Lager eine andere rechtliche oder politische Beurteilung notwendig wird.

6. Zur Problematik der Vereinbarkeit von militärischen Zwangsmassnahmen der UNO mit der schweizerischen Neutralität verweisen wir auf die beiliegenden Ueberlegungen, die unsere Direktion zuhanden der Studiengruppe Neutralität erarbeitet hat. Diese Grundsätze können mutatis mutandis auch auf rein friedenserhaltende Aktionen der UNO Anwendung finden.

Wir hoffen, Ihnen damit gedient zu haben und verbleiben

mit freundlichen Grüssen  
DIREKTION FUER VOELKERRECHT



(Krafft)

Beilage erwähnt

Kopie mit Beilage:

- Rechtsabteilung, Generalsekretariat EMD, Herrn Vizedirektor Godet
- DIO
- PA III
- Mission New York
- THA
- MEF
- KT
- GT/VDF
- HEC/SAG
- BT

## Neutralität und kollektives Sicherheitssystem der Vereinten Nationen

### 1. Das Sicherheitssystem der UNO und die bisherige Praxis der Schweiz

Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts war das Recht zum Krieg (*ius ad bellum*) selbstverständlicher Ausdruck staatlicher Souveränität. Jede Art von Krieg, auch der Angriffskrieg, war zur Durchsetzung staatlicher Machtpolitik und Interessen zulässig. Nach ersten Beschränkungs-bemühungen anlässlich der Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 unternahm die Staatengemeinschaft in der Völkerbundsatzung von 1919 und im Briand-Kellogg-Pakt von 1928 unvollkommene Versuche, das freie Kriegsführungsrecht Beschränkungen zu unterwerfen. Die Charta der Vereinten Nationen von 1945, deren oberstes Ziel die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt, enthält als Ausdruck ihres Friedensideals ein umfassendes Gewaltverbot und Regelungen über die friedliche Streitbeilegung und die kollektive Sicherheit. Grundlage des Konfliktverhütungs- und Friedenssicherungssystems der UNO ist Art. 2 Abs. 4 der Charta, wonach alle Mitglieder jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete Androhung und Anwendung von Gewalt zu unterlassen haben. Mit diesem zum zwingenden Völkergewohnheitsrecht gewordenen Prinzip ist der Krieg und jede indirekte militärische Gewaltanwendung als Mittel zur Lösung zwischenstaatlicher Streitigkeiten verboten. Ausnahmen von diesem absoluten Gewaltverbot sind nach der UNO-Charta nur im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts im Falle eines bewaffneten Angriffs (Art. 51) oder von kollektiven Zwangsmassnahmen (Art. 39 ff.) zulässig.

Als Korrelat zum Verbot einzelstaatlicher militärischer Gewalt sind im VII. Kapitel der UNO-Charta Mechanismen der **kollektiven Sicherheit** vorgesehen, die zusammen mit den Regeln über die friedliche Streitbeilegung den Staaten individuelle militärische Aktionen verzichtbar erscheinen lassen. Die internationale Sicherheit und der Friede wird nach einem genau festgelegten Verfahren durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensbrecher aufrechterhalten oder wiederhergestellt. Im Mittelpunkt dieses Systems steht der Sicherheitsrat. Nachdem dieser eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung festgestellt hat (Art. 39), kann er vier verschiedene Massnahmen ergreifen: er kann zur Einhaltung

vorläufiger Massnahmen auffordern (Art. 40), Empfehlungen abgeben (Art. 39), **nichtmilitärische Zwangsmassnahmen** anordnen (Art. 41) oder **militärische Zwangsmassnahmen** verhängen (Art. 42). Als nichtmilitärische Zwangsmassnahmen kann der Sicherheitsrat die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraf- und Funkverbindungen und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen verlangen. Hält der Sicherheitsrat diese Massnahmen nach Art. 41 für ungenügend oder haben sie sich bereits als unwirksam erwiesen, so kann er militärische Zwangsmassnahmen anordnen. Diese werden durch die Streitkräfte der Mitgliedstaaten durchgeführt, die entweder den Vereinten Nationen auf der Grundlage eines entsprechenden Sonderabkommens zur Verfügung gestellt werden (Art. 43) oder die dazu vom Sicherheitsrat ermächtigt wurden.

Alle Anordnungen von Zwangsmassnahmen durch den Sicherheitsrat setzen die Zustimmung von 9 der 15 Mitglieder unter Einschluss der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder (China, Frankreich, Grossbritannien, Russland (zuvor UdSSR), Vereinigte Staaten von Amerika) voraus. Weil die Beschlussfähigkeit des Sicherheitsrats meist durch das Veto eines dieser Staaten blockiert wurde, kam das kollektive Sicherheitssystem der UNO bis anhin nur selten zur Anwendung. Die Welt wurde trotz des kollektiven Sicherheitssystems seit 1945 von einer Vielzahl von bewaffneten Konflikten heimgesucht.

Nichtmilitärische Sanktionen wurden nur in wenigen Fällen ergriffen: 1966 wurde ein Wirtschaftsembargo gegen Rhodesien erlassen, 1977 ein Waffenembargo gegen Südafrika und 1990 umfassende Wirtschaftssanktionen verbunden mit einer See- und Luftblockade gegen den Irak und 1991 ein Waffenhandelsembargo gegen Jugoslawien und 1992 gegen Somalia. Im Anschluss an diese Sanktionsbeschlüsse hat die Schweiz im Falle von Rhodesien den sogenannten "courant normal" praktiziert, d.h. das Handelsvolumen auf den Durchschnitt einer den Sanktionen vorangegangenen repräsentativen Basisperiode stabilisiert. Das Waffenembargo gegenüber Südafrika, Jugoslawien und Somalia hatte die Schweiz gemäss Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 (SR 514.51), wonach keine Waffen in politische Spannungsgebiete geliefert werden dürfen, bereits verwirklicht. An den nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen gegen den Irak, den ersten UNO-Sanktionen, die sich

gegen einen in einen internationalen Konflikt verwickelten Staat gerichtet hatten, nahm die Schweiz in vollem Umfange teil.

Den Einsatz militärischer Mittel hat der Sicherheitsrat in drei Fällen beschlossen. 1950 empfahl er den Mitgliedstaaten, der Republik Korea gegen Nordkorea militärische Hilfe zu leisten. 1966 wurde Grossbritannien ermächtigt, gegenüber Rhodesien das Oelembargo nötigenfalls mit Gewalt durchzusetzen. Im Golfkonflikt von 1990/91 wurden die Mitgliedstaaten ermächtigt, gegen den Irak alle notwendigen Mittel einzusetzen, um den früheren Resolutionen Geltung zu verschaffen und die internationale Sicherheit in der Region wiederherzustellen. All diese militärischen Massnahmen wurden nie aufgrund von Sonderabkommen gemäss Art. 43 durchgeführt, vor allem weil kein Staat bereit war, seine Streitkräfte der Verfügungsgewalt des Sicherheitsrates zu unterstellen und auch nicht dazu gezwungen werden konnte. Vielmehr wurden die Militäraktionen jeweils durch einzelne Mitgliedstaaten unternommen, die dazu in den entsprechenden Sicherheitsratsresolutionen ermächtigt wurden. Es ist anzunehmen, dass auch in Zukunft eine allfällige kollektive Gewaltanwendung der UNO durch Einzelstaaten gestützt auf eine Autorisierung des Sicherheitsrates erfolgen dürfte.

Die Schweiz hat sich nie an derartigen militärischen Sanktionen beteiligt. Nach Beginn der militärischen Aktionen der Alliierten im Golfkonflikt am 17.1.1991 hatte der Bundesrat beschlossen, das Neutralitätsrecht strikte einzuhalten und insbesondere das Ueberfliegen der Schweiz durch Kampfflugzeuge oder Truppen- und Munitionstransportmaschinen der die militärischen Massnahmen der UNO durchführenden Staaten nicht zu gestatten. Er erteilte ferner keine Bewilligungen mehr für Kriegsmaterialexporte in Staaten des Krisengebietes unter Einschluss der Türkei. An Staaten, die auf der arabischen Halbinsel Truppen stationiert hatten, wurden Exportbewilligungen nur noch erteilt, wenn sichergestellt war, dass die gelieferten Waffen nicht in den militärischen Aktionen gegen den Irak zum Einsatz kommen würden.

Es ist nicht abzusehen, ob die von den ständigen Sicherheitsratmitgliedern im Golfkonflikt bewiesene Kohärenz fortbestehen wird und ob die Vereinten Nationen bei zukünftigen Konflikten ihre chartagemässe Friedensfunktion erfolgreich wahrnehmen können. In vielerlei Hinsicht war der Golfkonflikt einzigartig, und es erscheint daher wenig wahrscheinlich, dass die

Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates in Zukunft erheblich zahlreicher werden. Immerhin hat das geschlossene Vorgehen der Staatengemeinschaft und insbesondere der Grossmächte sowie der militärische Sieg der Alliierten Zeichen gesetzt. Es ist anzunehmen, dass in Zukunft das Gewalt- und Aggressionsverbot nicht mehr so leichtfertig gebrochen wird. Insofern weckt der Golfkrieg die Hoffnung, dass dank der Ueberwindung des Ost-West-Konfliktes in Zukunft das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen vermehrt Wirkung zeigen wird. Im Hinblick auf zukünftige Fälle derartiger kollektiver Zwangsmassnahmen der UNO ist es notwendig, dass die Schweiz die Frage der Vereinbarkeit der dauernden Neutralität mit dem Sanktionensystem der UNO einer rechtlichen<sup>1</sup> und politischen Prüfung unterzieht.

## 2. Vereinbarkeit von Neutralität und UNO-Sanktionensystem

Bei der Neutralität und dem kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen handelt es sich um zwei völkerrechtliche Institute, die verschiedenen Entwicklungsstadien der internationalen Ordnung zuzuordnen sind und auf den ersten Blick in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Näher betrachtet versuchen aber beide Institute, die **gleichen Ziele** zu verwirklichen, nämlich namentlich die Aufrechterhaltung der einzelstaatlichen Integrität, die Verhütung von Konflikten und Kriegen, die Sicherung eines friedlichen Zusammenlebens aller Staaten. Im Gegensatz zur Neutralität versucht das kollektive Sicherheitssystem der UNO, diese Ziele aber durch gemeinsame Zwangsmassnahmen aller Staaten gegen den Friedensstörer zu erreichen. Das System der kollektiven Sicherheit setzt, um wirksam zu sein, eine weitgehende Einigkeit der Staaten voraus. Die Neutralität dagegen ist dann angemessen, wenn keine Einigkeit besteht. Diese bei den in der Zielsetzung gleichen, nur in der Methode verschiedenen Verhaltensweisen einem Friedensbrecher gegenüber können durchaus in Einklang gebracht werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu das Rechtsgutachten von Prof. Dietrich Schindler über "Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz". Ferner DANIEL THÜRER, UNO-Zwangsmassnahmen und Neutralität: Der Fall Schweiz (wird veröffentlicht 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.

Die Schweiz hat als kleines Land ein überragendes Interesse daran, dass die kollektive Sicherheitsordnung der UNO effizient funktioniert. Es muss ihr daran gelegen sein, dass das Völkerrecht und das Gewaltverbot gegenüber allen Staaten durchgesetzt, und dass eine Friedensordnung, in der die Kleinen nicht dem Machtstreben der Grösseren ausgesetzt sind, errichtet wird. Wir müssen - ob wir UNO-Mitglied sind oder nicht - dem **Gebot der internationalen Solidarität** nachkommen und die UNO in ihren Bemühungen unterstützen, wenn die Staatengemeinschaft geschlossen die in der UNO-Charta vorgesehenen Massnahmen gegen einen Rechtsbrecher ergreift. Zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise missachtet, und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft kann es grundsätzlich eine neutrale Haltung nicht geben. Die Schweiz muss sich in derartigen Fällen eindeutig auf die Seite des Rechts und damit der Vereinten Nationen stellen.

Ein Alleingang der Schweiz gegen die durch einen Sicherheitsratsbeschluss vereinte Front der Grossmächte und der übrigen Staatenwelt könnte für uns äusserst schwerwiegende politische, wirtschaftliche und allenfalls sogar sicherheitspolitische Folgen zeitigen. Durch eine Nichtteilnahme an Wirtschaftssanktionen oder die blossе Verhängung des "courant normal" würde die Schweiz den Rechtsbrecher faktisch und moralisch unterstützen, den Zweck der Massnahmen, die wirtschaftliche Abschnürung des Rechtsbrechers, durchkreuzen und wirtschaftliche Vorteile gewinnen, während alle anderen Staaten durch die Mitwirkung am Boykott wirtschaftliche Opfer auf sich nähmen. Unser Abseitsstehen würde von der Staatenwelt als Begünstigung des mit Sanktionen belegten Staates angesehen. Auch wenn unser Alleingang auf neutralitätspolitisch legitimen Ueberlegungen beruhte, würde dies von der Staatenwelt nicht verstanden werden und uns weltweit viel Wertschätzung kosten. Zudem würden wir Gefahr laufen, dass der Sicherheitsrat die Durchführung der angeordneten Zwangsmassnahmen auch gegenüber der Schweiz mit wirtschaftlichem oder gar militärischem Druck erzwingen würde. Wir wären damit aussenpolitisch in einer unhaltbaren Lage. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO wäre es höchst fraglich, ob die Schweiz ihr Abseitsstehen faktisch überhaupt durchsetzen könnte. Es wäre zum Beispiel offensichtlich ausgeschlossen, dass unser Land Flugzeuge, die an der Durchführung einer vom Sicherheitsrat beschlossenen Operation gegen einen Rechtsbrecher beteiligt wären und ohne Bewilligung unser neutrales



Gebiet überfliegen, zur Landung zwingen und bis zum Ende der Feindseligkeiten internieren oder diese Flugzeuge gar beschossen würde.

Die Schweiz kann sich der Teilnahme an Zwangsmassnahmen der UNO auch nicht unter Hinweis auf ihre Nichtmitgliedschaft in der UNO entziehen. Abgesehen vom faktischen Druck zur Mitwirkung, der auch gegenüber einem Nichtmitgliedland ausgeübt wird, ist aufgrund der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes und der überwiegenden Völkerrechtslehre davon auszugehen, dass auch Nichtmitgliedstaaten verpflichtet sind, an Wirtschaftssanktionen der UNO mitzuwirken und militärische Zwangsmassnahmen nicht zu behindern. Dies ist eine Auswirkung der Universalität, welche die UNO im Gegensatz zum Völkerbund erreicht hat. Daher beansprucht ihre Rechtsordnung universelle Geltung - auch für die wenigen Nichtmitgliedländer.

Die Teilnahme der Schweiz an Zwangsmassnahmen der UNO im Rahmen des Kapitels VII der Charta steht nicht mit dem **Neutralitätsrecht** im Widerspruch. In der heutigen völkerrechtlichen Praxis und Lehre überwiegt die Ansicht, dass das Neutralitätsrecht nur auf traditionelle zwischenstaatliche militärische Konflikte anwendbar ist, nicht aber auf Sanktionen, die von den universellen Vereinten Nationen verhängt werden. Bei militärischen Zwangsmassnahmen der UNO handelt es sich gar nicht um einen neutralitätsrechtlich relevanten Krieg, sondern um legale Massnahmen zur Durchsetzung von Beschlüssen des im Namen der Staatengemeinschaft handelnden Sicherheitsrates. Dieser sowie alle Staaten, die von dessen Ermächtigung zur Gewaltanwendung Gebrauch machen, handeln nicht als Kriegsparteien, sondern als "Organ der internationalen Rechtsdurchsetzung".<sup>2</sup> Der Sicherheitsrat beschränkt die für den Fall der Nichtbefolgung seiner Anordnungen angedrohten militärischen Massnahmen gegen den Rechtsbrecher im vorneherein auf das Ziel der Unrechtsaufhebung.

### 3. Zukünftige Haltung der Schweiz bei Zwangsmassnahmen der UNO

In Zukunft soll sich die Schweiz aus Solidarität und zur Wahrung ihrer eigenen Interessen an **nichtmilitärischen** und insbesondere **wirtschaftlichen** Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen beteiligen,

<sup>2</sup> CHRISTIAN DOMINICE, Schweizerische Neutralität: Charakteristik, Einbettung und Ablösung, in: Zeitbild 13/1991.

sofern diese vom Sicherheitsrat beschlossen worden sind und von der Staatengemeinschaft in weitgehender Geschlossenheit mitgetragen werden. Einzig in humanitären Fragen sind alle am Konflikt Beteiligten nach gleichen Grundsätzen, namentlich den Genfer Konventionen von 1949, zu behandeln. Von der Mitwirkung an nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen der UNO soll die Schweiz nur absehen, wenn massgebende Staaten an den Sanktionen von Anfang an nicht teilnehmen oder wenn die Einheit der die Sanktionen durchführenden Staaten zerfällt. In diesen Fällen wäre zu prüfen, ob die Schweiz im Verhältnis zum Rechtsbrecher den "courant normal" einführen soll.

Weder die UNO-Charta noch das Völkergewohnheitsrecht auferlegen einem Mitglied- oder einem Nichtmitgliedstaat die Pflicht zur aktiven Teilnahme an **militärischen Zwangsmassnahmen**. Staaten können nicht zum Abschluss von Sonderabkommen mit dem Sicherheitsrat über die Zurverfügungstellung von Streitkräften (Art. 43 Abs. 2 und 3 der UNO-Charta) gezwungen werden. Ebenso wirkt die Ermächtigung des Sicherheitsrates zur Gewaltanwendung zwecks Durchsetzung seiner Anordnungen zwar für die Staaten legitimierend, aber nicht verpflichtend. Es ist alleine in ihr politisches Ermessen gestellt, ob sie an militärischen Sanktionen mitwirken wollen.

Weil sich das Neutralitätsrecht nicht auf Zwangsmassnahmen der universellen Staatengemeinschaft bezieht, wäre es der Schweiz an sich erlaubt, an militärischen Sanktionen der UNO aktiv teilzunehmen, ohne dass sie ihre Neutralitätspflichten verletzen würde. Mit Rücksicht auf die jeweiligen Unabwägbarkeiten der Konfliktentwicklung und insbesondere die Gefahr, dass die gegen den Rechtsbrecher kämpfende Koalition auseinanderbricht, liegt es für die Schweiz aber nahe, an militärischen Zwangsmassnahmen im Rahmen der UNO nicht aktiv teilzunehmen.

Dennoch kann auch ein dauernd neutraler Mitgliedstaat solchen Massnahmen nicht unbeteiligt gegenüberstehen. Aus Solidarität mit der Staatengemeinschaft, aus Interesse an einem effizienten Vorgehen gegenüber einem Rechtsbrecher und aus rechtlichen Gründen darf die Schweiz die militärischen Aktionen des Sicherheitsrates oder der Staaten, die von einer Autorisierung der UNO Gebrauch machen, **in keiner Weise behindern**. Sie soll insbesondere die Waffenausfuhr gegenüber diesen Staaten nicht einschränken und Ueberflug- und Durchfuhrrechte auch für

Truppen und Kriegsmaterial gewähren, die zur Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen eingesetzt werden. Allenfalls wäre auch denkbar, dass die Schweiz die Vereinten Nationen mit Sanitätseinheiten unterstützt oder sich finanziell an den Kosten der UNO-Aktion beteiligt. Eine Rückkehr zur Gleichbehandlung der Konfliktparteien wäre jedoch auch in diesem Fall gerechtfertigt, wenn die Einigkeit unter den UNO-Mitgliedern zerbricht.

In den Fällen eines bewaffneten Konfliktes, in denen das UNO-System der kollektiven Sicherheit nicht greift oder in denen die Staatengemeinschaft nicht geschlossen die militärische Aktion der UNO unterstützt, soll die Schweiz weiterhin ihre Neutralität aufrechterhalten und keiner der Konfliktparteien irgendeine militärische Unterstützung gewähren. Durch ihre Guten Dienste soll sie versuchen, zu einer friedlichen Lösung beizutragen.

Sofern die Schweiz eines Tages der UNO beitreten sollte, wäre es ihr erlaubt, im **Sicherheitsrat** mitzuwirken und an dessen Entscheiden über Sanktionen oder Stellungnahmen zu internationalen Ereignissen teilzunehmen. Die Neutralität bildet dafür kein Hindernis. Als Sicherheitsratsmitglied hätte die Schweiz eine ausgezeichnete Gelegenheit, ihrem Streben nach internationalem Frieden und Sicherheit sowie nach friedlicher Beilegung von Streitigkeiten Ausdruck zu geben. Sie könnte dadurch nicht nur ihr internationales Ansehen steigern, sondern auch das Verständnis für die stabilisierende und friedensfördernde Rolle des Neutralen in der Völkergemeinschaft erhöhen.

#### 4. Friedenserhaltende Operationen

Von den Zwangsmassnahmen in Anwendung des VII. Kapitels der Charta zu unterscheiden sind die **friedenserhaltenden Operationen** der UNO, wie insbesondere die Entsendung von Blauhelmtruppen und Militär-Beobachtergruppen (Blaumützen). Im Unterschied zu den Sanktionen werden diese Operationen von der UNO nur im Einvernehmen mit allen Konfliktparteien beschlossen. Ihre Funktion liegt in der Regel in der Beobachtung oder Sicherung der Einhaltung von Waffenstillstandsvereinbarungen oder Truppenrückzügen oder in der Bildung von Pufferzonen zwischen den Konfliktparteien. Die "Peace-keeping Forces" haben keinen Kampfauftrag und sind lediglich mit Waffen zur Selbstverteidigung ausgerüstet. Die Kontingente der Friedenstruppen

werden aufgrund von speziellen Vereinbarungen zwischen einzelnen Staaten mit den Vereinten Nationen, vertreten durch den Generalsekretär, gestellt.

Weil sich die friedenserhaltenden Operationen der UNO als Mittel zur Wiederherstellung und Sicherung des Friedens bewährt haben, ist es zu begrüßen, dass die Bundesbehörden die notwendigen Arbeiten zur Aufstellung von schweizerischen Blauhelmkontingenten an die Hand genommen haben. Hier eröffnet sich für die Schweiz ein neues Feld der Guten Dienste.