

2381



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

22. Dez. 1993

Décision

Decisione

**Gewährung von Ueberflugsrechten für Awacs-Flugzeuge im Rahmen der Überwachung des Luftraums von Bosnien-Herzegowina gestützt auf die UN-Sicherheitsratsresolutionen Nr. 781 und 816**

Aufgrund des Antrags des EDA vom 7. Dezember 1993

Aufgrund der Beratung wird

beschlossen:

1. Das Gesuch des Grossherzogtums Luxemburg um die Gewährung von Ueberflugsrechten für Awacs-Flugzeuge, welche aufgrund der Resolutionen 781 und 816 des UNO-Sicherheitsrates den Luftraum von Bosnien-Herzegowina überwachen, wird gutgeheissen. Es wird auf 6 Monate limitiert.
2. Das EDA, das BAZL und das KFLF werden mit der Festlegung der Modalitäten für die Behandlung der konkreten Anfragen und deren Mitteilung an das Grossherzogtum betraut.

Für getreuen Protokollauszug:

*Allesand Müller*

Protokollauszug an:			
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage			
Nr.	Z.K.	Dep.	Anz. Akten
X		EDA	10 -
		EDI	
		EJPD	
X		EMD	5 -
		EFD	
		EVD	
X		EVED	5 -
		BK	
		EFK	
		Fin.Del.	



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

Bern, den 7.12.93

**An den Bundesrat**

Antrag

**Gewährung von Ueberflugsrechten für Awacs-Flugzeuge im Rahmen der  
Überwachung des Luftraums von Bosnien-Herzegowina gestützt auf die UN-  
Sicherheitsratsresolutionen Nr. 781 und 816**

---

Mit Schreiben vom 15. November (s. Beilage) ersucht die Botschaft des Grossherzogtums Luxemburg (namens und im Auftrag der NATO) die Eidgenossenschaft um die Gewährung von Ueberflugsrechten für Awacs-Flugzeuge im Rahmen der randvermerkten Mission. Der schweizerische Luftraum soll nicht anstelle des österreichischen, sondern neben diesem überflogen werden. Die NATO will dadurch mehr Flexibilität gewinnen und Kosten (Treibstoff und Personal infolge 30-40 Minuten kürzerer Flüge) einsparen (s. Gesuch).

1. Ausgangslage

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hatte am 9. Oktober 1992 in Resolution 781 beschlossen, zur Gewährleistung der Sicherheit der humanitären Hilfe militärische Flüge über dem Territorium Bosnien-Herzegowinas zu verbieten, und die Staaten aufgefordert, entsprechend ihren Möglichkeiten alle notwendigen technischen Ueberwachungsmassnahmen zur Unterstützung der UNPROFOR zu treffen. Am 31. März 1993 hat er mit Resolution 816 das Ueberflugsverbot auf sämtliche nicht von der UNPROFOR genehmigte Flüge ausgeweitet und insofern verschärft, als er die UNO-Mitgliedstaaten ermächtigte, angemessene Massnahmen zur Durchsetzung des Verbots zu ergreifen. Ferner stützte er diese zweite Resolution ausdrücklich auf Kapitel VII der UNO-Charta (Bedrohung von Frieden und Sicherheit) ab. Damit sind alle Mitgliedstaaten grundsätzlich zur



Mithilfe bei der Durchsetzung des Verbots und namentlich zur Gewährung von Durchmarschrechten verpflichtet.

Die fragliche Ueberwachungsmission findet somit im Rahmen der Vereinten Nationen statt. Sie diene ursprünglich der Absicherung der humanitären Hilfeleistung, später wurde ihr Ziel auf die Wahrung von Frieden und Sicherheit ausgedehnt. Die Resolution 816 enthält Elemente militärischer Zwangsmassnahmen. Es ist jedoch festzustellen, dass sich die Mission de facto bisher rein auf die Ueberwachung des Luftraums und die Meldung von Verstössen beschränkt und dass keine militärischen Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung des Flugverbots ergriffen wurden.

UNO-Mitglieder sind zur Gewährung von Ueberflugsrechten verpflichtet. Das neutrale UNO-Mitglied Oesterreich hat die Ueberflugsrechte gewährt und handhabt die einzelnen Gesuche inzwischen als Routineangelegenheit mittels Mehrfachgenehmigungen. Bisher benützten die zur Überwachung eingesetzten NATO - Flugzeuge deshalb den österreichischen Luftraum bei der Ueberquerung der Alpen.

## 2. Grundsätzliche Schweizerische Haltung

Die Schweiz hat in jüngerer Zeit ihre Haltung gegenüber UNO-Sanktionen grundlegend geändert. Wenngleich sie nach wie vor davon ausgeht, rechtlich nicht an Sanktionen gebunden zu sein, ist sie grundsätzlich bereit, Wirtschaftssanktionen auf autonomer Basis mitzutragen. Die Haltung zu militärischen Sanktionen wurde noch nicht festgelegt. Im Golfkrieg wurden Ueberflugsrechte für humanitäre, nicht aber für militärische Flüge gewährt. In seiner Antwort auf die dringliche einfache Anfrage Oehler vom 21. Januar 1991 liess der Bundesrat indessen bereits durchblicken, dass die Frage der schweizerischen Haltung bei künftigen Zwangsmassnahmen der UNO überprüft werde.

In einem Aussprachepapier vom 4. Mai d.J. (s. Beilage) hatte das EDA das Für und Wider einer Gewährung von militärischen Ueberflugsrechten ausführlich dargelegt und war zum Schluss gekommen, dass die Gewährung von Ueberflugsrechten für Gesuche, die sich auf Resolution 816 stützen, angebracht wäre. Der Bundesrat hat von diesem Papier Kenntnis genommen, sich einen Entscheid im Falle einer konkreten Anfrage jedoch vorbehalten. In seinem Bericht über die Aussenpolitik und in dessen Anhang, der sich ausführlich mit der Neutralität auseinandersetzt, hat der Bundesrat klargestellt, dass die Gewährung von Ueberflugsrechten im Rahmen militärischer Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen keine Frage der Neutralität, sondern eine solche der "Interessenwahrung und der Solidaritätserwartung der Staatengemeinschaft" (ausserpolitischer Bericht S. 18) sei und dass er darüber von Fall zu Fall in einer umfassenden Güterabwägung entscheiden werde (Neutralitätsbericht S. 33 und S. 48).



### 3. Begründung und Antrag

Für die allgemeine Argumentation, welche zugunsten einer Genehmigung von auf die Resolution 816 gestützten Gesuchen spricht, verweisen wir auf das beiliegende Aussprachepapier. Darin gelangten wir nach einer umfassenden Interessenabwägung zum Schluss, dass sich die Gewährung von Ueberflugsrechten aus Gründen der Solidarität, der Humanität und des internationalen Friedens aufdrängt (a.a.O. 3.2.4.).

Es bleibt anzufügen, dass im Rahmen der gegenwärtigen Mission bisher trotz der grundsätzlichen Ermächtigung durch Resolution 816 keine eigentlichen militärischen Zwangsmassnahmen ergriffen wurden. Das Flugverbot als solches kann nicht als militärische Zwangsmassnahme im engeren Sinne gesehen werden, solange es lediglich überwacht, aber nicht mit Gewalt durchgesetzt wird.

Immerhin ist nicht auszuschliessen, dass die NATO zu einem späteren Zeitpunkt gestützt auf die Ermächtigung in Resolution 816 das Flugverbot gewaltsam durchsetzen wird. Die Awacs-Flugzeuge, für die in casu um Ueberflugsrechte nachgesucht wird, kämen in einer solchen Operation allerdings höchstens mittelbar zum Einsatz. Für direkte Kampfeinsätze sind sie dagegen nicht geeignet. Im Falle unvorhergesehener Entwicklungen hätten wir jederzeit die Möglichkeit, die konkreten Ersuchen abzulehnen oder gar auf unseren Grundsatzentscheid zurückzukommen.

Insgesamt gelangen wir deshalb zum Ergebnis, dass das vorliegende Gesuch einen Grenzfall darstellt, zwischen Gesuchen um Ueberflugsrechte mit humanitärem Charakter, wie sie der Bundesrat bereits früher bewilligte, und solchen mit militärischem Charakter. Nachdem wir im Aussprachepapier vom 4. Mai zum Ergebnis gelangt sind, dass selbst bei Ueberflügen militärischen Charakters die Argumente für eine Gewährung der Ueberflugsrechte überwiegen, sollte dies u. E. in casu a fortiori gelten. Mit einer Gutheissung des luxemburgischen Gesuches würde der Bundesrat zwar einen Schritt weitergehen als seine bisherige Praxis der Gewährung von Ueberflugsrechten für humanitäre Flüge. Jedenfalls bildete sie kein Präjudiz für die Gewährung von Ueberflugsrechten zugunsten von Kampfflugzeugen oder Waffentransporten.

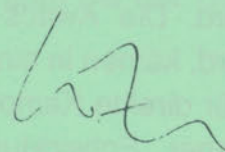
Wir beantragen Ihnen deshalb, das Gesuch des Grossherzogtums Luxemburg im Grundsatz gutzuheissen und das EDA, das BAZL und das KFLF mit der Festlegung der Modalitäten für die Behandlung der konkreten Anfragen zu betrauen.



#### 4. Aemterkonsultation

Nachdem der Bundesrat bereits Gelegenheit hatte, sich aufgrund des beiliegenden Aussprachepapiers grundsätzlich mit der Frage militärischer Ueberflugsrechte im Rahmen von Zwangsmassnahmen der UNO zu befassen, wurde auf eine umfassende Aemterkonsultation verzichtet. Begrusst wurden aber die beiden direkt betroffenen Aemter, das BAZL (EVED) und das KFLF (EMD). Diese sind mit dem Antrag einverstanden und unterstützen ihn.

**Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten**



Flavio Cotti

#### Beilagen

- Gesuch der Botschaft des Grossherzogtums Luxemburg
- Aussprachepapier des EDA vom 4. Mai 1993

s beiliegenden  
flugsrechte im  
rde auf eine  
beiden direkt  
sind mit dem

**Gewährung von Ueberflugsrechten für Awacs-Flugzeuge im Rahmen der  
Überwachung des Luftraums von Bosnien-Herzegowina gestützt auf die UN-  
Sicherheitsratsresolutionen Nr. 781 und 816**

---

nt für  
en

Gestützt auf den Antrag des EDA vom 7.12.1993 wird

beschlossen:

1. Das Gesuch des Grossherzogtums Luxemburg um die Gewährung von Ueberflugsrechten für Awacs-Flugzeuge, welche aufgrund der Resolutionen 781 und 816 des UNO-Sicherheitsrates den Luftraum von Bosnien-Herzegowina überwachen, wird gutgeheissen.
2. Das EDA, das BAZL und das KFLF werden mit der Festlegung der Modalitäten für die Behandlung der konkreten Anfragen und deren Mitteilung an das Grossherzogtum betraut.

Für getreuen Auszug:





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

Bern, 4. Mai 1993

An den Bundesrat

**Aussprachepapier**

**Erteilung von militärischen Durchmarsch- und Ueberflugsrechten**

**1. Grundsätzliche Fragestellung**

Mit der Resolution 816 vom 31. März 1993 ermächtigt der Sicherheitsrat gestützt auf Kapitel VII die UNO-Mitgliedstaaten zur **gewaltsamen Durchsetzung** des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina. Es ist möglich, dass NATO-Mitglieder gestützt auf diese Resolution Gesuche um Ueberflugbewilligungen mit primär militärischer Zwecksetzung an die Schweiz herantragen werden. Ferner ist denkbar, dass der UNO-Sicherheitsrat in weiteren Resolutionen gestützt auf Kapitel VII der Charta alle Staaten ermächtigt, gegen Serbien und Montenegro zusätzliche militärischen Massnahmen zu ergreifen. Gestützt auf eine solche Resolution wäre es möglich, dass Gesuche um Durchfuhr von Waffen und Truppen über das Staatsgebiet der Schweiz eingereicht werden. Daher stellen sich dem Bundesrat grundsätzliche Fragen:

- Soll die Schweiz derartige militärische Durchfuhr- oder Ueberflugsgesuche bewilligen?
- Wäre die Gewährung von militärischen Durchfuhr- und Ueberflugsbewilligungen mit der Neutralität vereinbar?
- Würde die Verweigerung derartiger Bewilligungen für die Schweiz aussenpolitischen Schaden mit sich bringen?
- Würde die Erteilung derartiger Bewilligungen innenpolitisch auf Zustimmung oder Ablehnung stossen?

**2. Vereinbarkeit von Neutralität und Teilnahme an militärischen UNO-Sanktionen**

**2.1. Aeltere Lehre und Praxis der Schweiz**

Für die ältere Lehre steht die Teilnahme an militärischen Sanktionen und die Gewährung des Transits und Ueberfluges von Truppen und Kriegsmaterial



im klaren Widerspruch zum Haager Neutralitätsrecht und wäre daher mit der dauernden Neutralität **nicht vereinbar**.<sup>1</sup>

Gestützt auf diese damals herrschende Lehre hatte der Bundesrat 1981 in der UNO-Botschaft den Standpunkt vertreten, dass zwar die Mitwirkung eines neutralen Staates bei der Durchführung von UNO-Wirtschaftssanktionen neutralitätsrechtlich keine besonderen Probleme aufwerfe; hingegen komme die Teilnahme an militärischen Sanktionen für einen neutralen Staat deswegen nicht in Betracht, weil sie mit dem Neutralitätsrecht in Widerspruch stünde. Gemäss Artikel 43 der Charta könne jedoch kein Mitgliedstaat automatisch zur Ergreifung militärischer Sanktionsmassnahmen gezwungen werden.<sup>2</sup>

Im Golfkonflikt hatte der Bundesrat - im Gegensatz zum Antrag des EDA - beschlossen, das Ueberfliegen der Schweiz durch Kampfflugzeuge oder Truppen- und Munitionstransportmaschinen der die militärischen Massnahmen der UNO durchführenden Staaten nicht zu gestatten. Er kündigte aber gleichzeitig an, dass er diese Praxis überprüfen werde.<sup>3</sup> - Nach Beendigung der eigentlichen Kriegshandlungen hat sich die Schweiz aktiv am Vollzug von Zwangsmassnahmen gegenüber dem Irak beteiligt, indem sie der UNO u. a. Experten zum Aufsuchen und Vernichten von B- und C-Waffen und deren Produktionsstätten im Irak zur Verfügung gestellt hat.

## 2.2. Neuere Völkerrechtslehre

Vor allem unter dem Eindruck der Universalität und des gesteigerten Rechtsdurchsetzungsanspruches, welche die UNO in den letzten Jahren gewonnen hat, nimmt heute die jüngere Lehre fast einhellig einen gegenteiligen Standpunkt ein, der insbesondere von Oesterreich seit dem Golfkrieg befolgt wird. Danach findet das klassische 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. Dies gilt

<sup>1</sup> Vgl. RUDOLF BINDSCHIEDLER, Frieden, Krieg und Neutralität im Völkerrecht der Gegenwart, in: Festschrift für Wilhelm Wengler, Berlin 1973, S. 42 f.; ders., Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens, ZaöRV 28, 1968, S. 2; PAUL GUGGENHEIM, La sécurité collective et le problème de la neutralité, SJIR 2, 1945, S. 44.

Die Mehrzahl dieser Völkerrechtler hält auch die Mitwirkung an Wirtschaftssanktionen der UNO für unvereinbar mit der Neutralität. Näheres dazu bei DIETRICH SCHINDLER, Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht Heft 4/1992, S. 442 ff.

<sup>2</sup> Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981 (BBI 1982 I 497, 546 ff.). - In der Londoner Erklärung des Völkerbundes vom 13.2.1920 wurde die Schweiz ausdrücklich von der Pflicht befreit, den an Sanktionsmassnahmen teilnehmenden Truppen den Durchzug zu ermöglichen.

<sup>3</sup> Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Oehler vom 21.1.1991.



gleichermaßen für wirtschaftliche und militärische Sanktionen.<sup>4</sup> Dauernd neutrale Staaten können deshalb an derartigen Zwangsmassnahmen teilnehmen, ohne dass sie dadurch ihre Neutralität verletzen. Allerdings ist weder ein Mitgliedstaat noch ein Nicht-Mitgliedstaat verpflichtet, den Vereinten Nationen Truppen für militärische Operationen zur Verfügung zu stellen. Hingegen nimmt ein Teil der Lehre an, dass Nichtmitgliedstaaten eine eigentliche Verpflichtung träge, militärische Operationen, die der Sicherheitsrat beschlossen habe, nicht zu behindern.

### 2.3. Bericht der Studiengruppe Neutralität

Die Studiengruppe Neutralität stützt sich in ihrem Bericht von 1992 an den Bundesrat auf die neue Völkerrechtslehre. Sie schlägt vor, dass die Schweiz mit Rücksicht auf die jeweiligen Unabwägbarkeiten der Konfliktentwicklung zwar nicht aktiv an militärischen Zwangsmassnahmen teilnehmen soll. "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>

### 2.4. Folgerungen

Die Lösung der neueren Lehre und der Studiengruppe Neutralität gewährt dem Bundesrat einen breiten Handlungsspielraum und ermöglicht ihm einen dem Einzelfall angemessenen Ermessensentscheid. Sie ist vor allem auch im Hinblick auf einen allfälligen Beitritt zur UNO oder zu einem europäischen Sicherheitssystem mit Zwangsmassnahmen angebracht.

Ob und in welcher Form die Schweiz **militärische** Zwangsmassnahmen oder humanitäre Interventionen, die vom Sicherheitsrat angeordnet oder autorisiert wurden, in der einen oder anderen Form unterstützen bzw. nicht

<sup>4</sup> In diesem Sinne DIETRICH SCHINDLER, Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht Heft 4/1992, S. 452-458, 473-474; ders., Changing Conceptions of Neutrality in Switzerland, Austrian Journal of Public and International Law 44, 1992, S. 110; DANIEL THÜRER, UN Enforcement Measures and Neutrality: The Case of Switzerland: Archiv des Völkerrechts 1992, S. 63 ff.; CHRISTIAN DOMINICE, La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe, tiré à part de la Semaine judiciaire 1991, S. 413-414; MAURICE TORRELLI, La neutralité, Rapport introductif, Session plénière de la Commission Médico-juridique, Monaco 1991.

<sup>5</sup> Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität, Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand - Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel, März 1992, S. 20 f.



behindern will, ist in erster Linie Sache ihrer **Interessenwahrung** und ihrer **Solidaritätspflichten**. Der Bundesrat muss in einer umfassenden Güterabwägung entscheiden, ob die Unterstützung bzw. Nichtbehinderung derartiger Massnahmen im schweizerischen Interesse liegt und sich aus Gründen der Solidarität, der Humanität und des internationalen Friedens aufdrängt. Insbesondere muss er abwägen, welche Haltung der Schweiz dem Frieden und der Humanität besser dient. Mit Rücksicht auf die jeweiligen Unabwägbarkeiten der militärischen Konfliktentwicklung und weil sich die Schweiz nicht militärisch in bewaffneten Konflikten engagiert, ist dabei allerdings Zurückhaltung angebracht. Es ist zu bedenken, dass ein Mitwirken bei Zwangsmassnahmen auch sicherheitspolitische Risiken mit sich bringen kann.

Dabei macht es rein rechtlich keinen Unterschied, ob es sich bei den Massnahmen des UNO-Sicherheitsrates um eine blosse humanitäre Intervention<sup>6</sup> oder um eigentliche militärische Zwangsmassnahmen handelt. 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 enthalten, andere Staaten zur militärischen Zwangsanwendung zu ermächtigen. Die Form der militärischen Zwangsmassnahmen spielt allerdings bei der Frage einer schweizerischen Unterstützung eine gewisse Rolle. Die Unterstützung einer humanitären Intervention ist in der Regel weniger heikel.

### 3. Güterabwägung im vorliegenden Fall

#### 3.1. Ueberlegungen, die grundsätzlich für die Erteilung der Ueberflug- und Durchmarschbewilligungen sprechen

3.1.1. Die militärischen Zwangsmassnahmen gegen Serbien/Montenegro basieren auf Kapitel VII der UNO-Charta und sind völkerrechtmässig. Sie dienen der Eindämmung des aggressiven militärischen Vorgehens der serbischen Seite in Bosnien-Herzegowina und sollen auch die humanitäre Hilfestellung erleichtern.

3.1.2. Die Schweiz hat ein grosses 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

<sup>6</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.



Machtstreben der Grösseren ausgesetzt sind, errichtet wird. Daher sollten wir - ob wir UNO-Mitglied sind oder nicht - dem **Gebot der internationalen Solidarität und Mitverantwortung** nachkommen und die UNO unterstützen, wenn diese geschlossen die in ihrer Charta vorgesehenen Massnahmen gegen einen Rechtsbrecher ergreift. - Zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise missachtet oder den Frieden bricht, und der 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.

- 3.1.3. Die Gewährung von entsprechenden Durchmarschrechten entspricht der vom Bundesrat gewählten Strategie der Bereitschaft zur Solidarität und Partizipation im Hinblick auf die Abwehr "neuer" Gefahren, insbesondere der Bewältigung regionaler militärischer Konflikte in Europa.<sup>7</sup> Zu deren Verhütung und Bekämpfung reicht ein neutrales Abseitsstehen nicht; diese Risiken müssen durch aktive Teilnahme an der europäischen Kooperation angegangen werden. Wer an der gemeinsamen Bewältigung dieser Konflikte nicht teilnimmt bzw. sich immer dann zurückzieht, wenn eine eigene Leistung erforderlich ist, setzt sich der Gefahr der Isolierung und des Vorwurfes aus, ein sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer zu sein. Er könnte in Europa nicht als respektierter und vollwertiger Partner auftreten. Er dürfte im Falle einer Bedrohung auch nicht auf solidarische Unterstützung der anderen Staaten zählen.
- 3.1.4. Die Schweiz hat ein eigenes politisches, sicherheitspolitisches und humanitäres Interesse daran, dass der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien beendet oder zumindest eingedämmt werden kann. Eine Behinderung der UNO-Massnahme würde den Zielen und Grundwerten zuwiderlaufen, auf denen unsere bisherige Politik beruht hat. Insbesondere ist auch zu beachten, dass die Bundesbehörden im Zusammenhang mit der FORPRONU und der humanitären Abwurfaktion über Bosnien-Herzegowina bereits Ueberflugsbewilligungen erteilt haben (vgl. unsere Informationsnotiz vom 19.4.1993 an den Bundesrat).
- 3.1.5. Eine Behinderung der im Namen der UNO handelnden Staaten durch Verweigerung von Ueberflug- und Durchmarschrechten könnte für uns schwerwiegende politische, wirtschaftliche und allenfalls sogar sicherheitspolitische Folgen haben. Sie müsste als Unterstützung der serbischen Seite aufgefasst werden. Auch wenn unser Alleingang auf - traditionell immer von uns geltend gemachten - neutralitätspolitischen Ueberlegungen beruhte, würde dies von vielen Staaten als Parteinahme für Serbien verstanden werden; unsere Neutralität, die ja auch für das Ausland Wert und Nutzen haben muss, würde dort an Glaubwürdigkeit und Wertschätzung verlieren.

<sup>7</sup> Vgl. den Bericht des Bundesrates über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren vom 27. Januar 1992 (Armeeleitbild 95), Sonderdruck, S. 29 sowie den Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, Sonderdruck, S. 37, 56 f.



- 3.1.6. In bezug auf militärische Ueberflüge wäre es fraglich, ob die Schweiz ihr Abseitsstehen überhaupt durchsetzen könnte. Es wäre zum Beispiel offensichtlich aus politischen Gründen 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.
- 3.1.7. Es spricht einiges dafür, dass die Erteilung von Ueberflugbewilligungen innenpolitisch auf Zustimmung stiesse. Die Haltung der Schweiz im Golfkrieg wurde zumindest von einer Mehrzahl der Medien als nicht konsequent beurteilt; es wurde geltend gemacht, wer A sage, d. h. an Wirtschaftssanktionen teilnehme, müsse auch B sagen, d. h. militärische Ueberflüge zulassen; es sei nicht verständlich, weshalb die Schweiz die Staaten, die sich auch in schweizerischem Interesse militärisch engagierten, behindere. Aehnliche Vorwürfe könnten auch im vorliegenden Fall in verstärktem Masse auftauchen; die Bilder primär serbischer Grausamkeiten und Kriegsverbrechen haben sich beim Schweizer tief eingepägt. Deshalb stösst auch unsere Teilnahme an den nichtmilitärischen Sanktionen der UNO gegen Serbien/Montenegro auf breiteste Zustimmung.
- 3.1.8. In einer Erklärung des Bundesrates vom 9.12.1992, verlesen vom Bundespräsidenten vor der Vereinten Bundesversammlung, hat die Schweiz deutlich Position im Sinne einer schergewichtigen Schuldzuweisung an Serbien bezogen. Die Behinderung internationaler Sanktionen gegen Serbien wäre mit dieser Position kaum vereinbar.

### 3.2. Ueberlegungen, die grundsätzlich gegen die Erteilung der Ueberflug- und Durchmarschbewilligungen sprechen

- 3.2.1. Es ist nicht absehbar, ob die militärischen Zwangsmassnahmen der UNO im ehemaligen Jugoslawien raschen Erfolg haben werden oder ob der Konflikt völlig ausser Kontrolle gerät und noch weiter eskaliert.
- 3.2.2. Es ist möglich, dass die vereinte Front der Staatengemeinschaft nach einer gewissen Zeit zerbricht und die militärischen Zwangsmassnahmen nur noch von einem Teil der Staaten getragen werden. Dann stellt sich die Frage, ob und wann die Schweiz sich wiederum gemäss den Pflichten der Neutralität verhalten und Transit und Ueberflug verbieten soll. Es könnte dabei eine gewisse Rechtsunsicherheit entstehen. Immerhin ist anzunehmen, dass der für uns besonders relevante Teil der Staatengemeinschaft, Westeuropa, ein gemeinsames Vorgehen beibehalten wird.
- 3.2.3. Es ist nicht leicht abschätzbar, welche innenpolitische Aufnahme die Erteilung von Ueberflugs- oder Durchmarschbewilligungen bei traditionell eingestellten schweizerischen Kreisen finden würde. Ebenso schwer ist zu beurteilen, ob das Ergebnis der Abstimmung vom 6. Dezember 1992

3.2

4. M

4.1.



zugleich als Votum gegen eine aktivere, solidarischere Aussenpolitik, wie sie z. B. durch die Unterstützung der hier in Frage stehenden UNO-Massnahmen zum Ausdruck käme, verstanden werden soll.

- 3.2.4. Sofern die militärischen Zwangsmassnahmen der UNO verstärkt, z. B. Luftangriffe auf serbische Bodenstellungen oder gar massive Einsätze von Bodentruppen erlaubt würden, und der Konflikt in der Folge noch weiter eskalierte, ist denkbar, dass innenpolitisch die Grundstimmung umschlagen und die Erteilung von Durchmarsch- und Ueberflugrechten nicht mehr auf breite Zustimmung stossen würde. In diesem Fall könnte auch die These von der Nichtanwendbarkeit des Neutralitätsrechts auf UNO-Sanktionen in Frage gestellt werden.

Wir kommen in einer umfassenden **Interessenabwägung** zum Schluss, dass grundsätzlich die Gewährung entsprechender Ueberflugs- und Durchmarschrechte im schweizerischen Interesse liegt und sich aus Gründen der Solidarität, der Humanität und des internationalen Friedens aufdrängt.

Mit Rücksicht auf die Unabwägbarkeiten der Konfliktentwicklung sollen diese Bewilligungen nur befristet ausgesprochen werden, um sicherzustellen, dass die Schweiz je nach Lageentwicklung Einfluss auf die Ueberflüge und den Durchmarsch nehmen kann. Man muss sich jedoch im klaren darüber sein, dass es aussenpolitisch schwierig werden wird, einmal bewilligte militärische Flüge zu einem späteren Zeitpunkt zu verweigern. Ferner hat die Erteilung von Ueberflugbewilligungen im Hinblick auf die Durchsetzung des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina eine gewisse präjudizierende Wirkung für spätere Gesuche, die z. B. im Hinblick auf Luftangriffe auf serbische Positionen, gestellt werden könnten.

#### 4. Mögliche Szenarien

In bezug auf den Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, die Reaktionen des UNO-Sicherheitsrates und der Staatengemeinschaft sowie die an die Schweiz gestellten Gesuche für Ueberflugs- und Durchmarschrechte sind eine Vielzahl von Szenarien und mögliche Entscheide des Bundesrates denkbar. Wir halten dafür, dass die Schweiz generell die Haltung der UNO und der die Zwangsmassnahmen durchführenden Staaten unterstützen sollte. Trotzdem wollen wir im folgenden einige Problemfelder aufzeigen, die je nach Szenario entstehen könnten:

- 4.1. Die Lage in Bosnien-Herzegowina stabilisiert sich. Der UNO-Sicherheitsrat lässt es mit den in Resolution 816 (1993) vorgesehenen militärischen Zwangsmassnahmen bewenden; die NATO-Mitglieder beschränken sich auf eine Durchsetzung des Ueberflugverbotes über Bosnien-Herzegowina. Alliierte Piloten dürfen Flugzeuge nur nach einer entsprechenden Vorwarnung oder in Notwehr angreifen. Ziele am Boden dürfen ausschliesslich in Notwehr beschossen werden. Es erfolgen keine Bodenangriffe. NATO-



Staaten stellen Gesuche um militärische Ueberflüge über die Schweiz zur Durchsetzung des Flugverbotes.

*Die Erteilung entsprechender Bewilligungen durch die Bundesbehörden ist unproblematisch. Sie könnte jedoch eine präjudizierende Wirkung für spätere, weitergehende Gesuche haben.*

- 4.2. NATO-Staaten führen - ermächtigt durch den UNO-Sicherheitsrat - Luftanriffe gegen serbische Ziele durch, z. B. Artilleriestellungen oder Nachschubwege. Sie stellen Ueberfluggesuche an die Schweiz.

*Die Erteilung entsprechender Bewilligungen ist heikler, da die UNO mit militärischen Mitteln in den Konflikt eingreift und zu einem eigentlichen Peace-enforcement übergeht. Innenpolitisch dürfte die Erteilung von Bewilligungen mehrheitlich auf Zustimmung stossen, da die serbische Seite eindeutig als Aggressor zu identifizieren ist; mit Sicherheit wird der Bundesrat aber von gewissen Kreisen auch kritisiert werden.*

- 4.3. Der UNO-Sicherheitsrat hebt das Waffenembargo für die bosnische Seite auf. Staaten ersuchen die Schweiz um Ueberflug- oder Durchfuhrbewilligungen für Waffen- und Munitionstransporte zugunsten der Muslime in Bosnien-Herzegowina.

*Die Erteilung entsprechender Bewilligungen müsste unter Hinweis auf das Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial (SR 514.51) verweigert werden.*

- 4.4. Die UNO schafft in Bosnien-Herzegowina Schutzzonen für die Zivilbevölkerung.<sup>8</sup> Diese werden von Bodentruppen der NATO-Staaten errichtet und gesichert. Diese stellen Gesuche zum Durchmarsch (Verlegung der Truppen nach Bosnien-Herzegowina) und Ueberflug (militärischer Schutz aus der Luft für Sicherheitszonen).

*Die Erteilung entsprechender Bewilligungen kann vor allem mit humanitären Ueberlegungen gerechtfertigt werden. Immerhin ist möglich, dass die Bodentruppen der NATO-Staaten in Gefechte verwickelt werden, die sogar zu einem eigentlichen Konflikt zwischen der serbischen Seite und den Interventionsstreitkräften eskalieren könnten.*

*Wenn sich der Einsatz auf Bosnien-Herzegowina beschränkt, darf mit einer erheblichen innenpolitischen Akzeptanz für die Bewilligung von Gesuchen gerechnet werden. Die Stimmung könnte sich aber ändern, wenn sich das Einsatzgebiet über Bosnien-Herzegowina hinaus ausdehnt. Aus psychologischer Sicht macht es einen Unterschied, ob die Bundesbehörden*

- Ueberflüge,
  - die Durchfuhr von Kriegsmaterial oder
  - den Transit von Truppen
- erlauben würden.*

<sup>8</sup> In ähnlicher Weise ermächtigte der Sicherheitsrat gestützt auf Kapitel VII der Charta die Staatengemeinschaft 1991 im Anschluss an den Golfkrieg zum Schutz der Kurden im Irak.

4.5. D  
S  
e  
J  
S  
E  
S  
E

4.6. L  
v  
T  
D

5. An  
Wir  
Ken

5.1. D  
c  
M  
u

5.2. c  
e



45. Der Sicherheitsrat ermächtigt gestützt auf Kapitel VII der Charta alle Staaten, gegen Serbien und Montenegro alle militärischen Massnahmen zu ergreifen, die zur Beendigung des militärischen Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien und zur Durchsetzung des Vance-Owen-Planes notwendig sind. Autorisiert ist dadurch - ähnlich wie im Golfkrieg gegen den Irak - der Einsatz aller notwendigen Luft- und Bodentruppen gegen Serbien/Montenegro. NATO-Staaten stellen Gesuche zur Durchführung von Eisenbahnzügen mit Truppen und Material.

*Die Bewilligung entsprechender Gesuche wäre wohl innenpolitisch heikel, weil die Schweiz erstmals seit langem Staaten, die in einen militärischen Konflikt bzw. in eine Polizeiaktion verwickelt sind, den militärischen Durchmarsch gestatten würde. Ein derartiger Entscheid müsste vom Bundesrat eingehend begründet und überzeugend vertreten werden. Vieles hinge von der Entwicklung des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien ab. Zum Beispiel dürfte bei einem raschen Erfolg der Interventionsstreitkräfte die innenpolitische Zustimmung eher aufrechterhalten bleiben; wenn sich hingegen der Konflikt über Monate hinwegzieht (Partisanenkampf), bestünde die Gefahr, dass der Konsens zerbrechen könnte. In bezug auf die innenpolitische Akzeptanz und die psychologischen Aspekte haben die Ausführungen unter Ziffer 4.4. auch hier Gültigkeit.*

- 4.6. Um ein Uebergreifen des militärischen Konfliktes auf Nachbarregionen zu verhindern, beschliesst der Sicherheitsrat die Entsendung von UNO-Truppen. Die truppenstellenden Staaten ersuchen um Ueberflug- und Durchmarschrechte.

*Soweit alle Parteien der Stationierung derartiger Truppen zustimmen, ist die Erteilung entsprechender Bewilligungen - analog zu eigentlichen Blauhelmtuppen - unproblematisch.*

##### 5. Antrag

Wir beantragen, dass der Bundesrat von folgenden Aussagen zustimmend Kenntnis nimmt:

- 5.1. Die Teilnahme der Schweiz an Zwangsmassnahmen der UNO im Rahmen des Kapitels VII der Charta steht grundsätzlich nicht mit dem Neutralitätsrecht im Widerspruch. Dies gilt gleichermassen für wirtschaftliche und militärische Sanktionen.
- 5.2. Ob und in welcher Form die Schweiz **militärische** Zwangsmassnahmen oder humanitäre Interventionen, die vom Sicherheitsrat angeordnet oder autorisiert wurden, in der einen oder anderen Form unterstützen bzw. nicht behindern will, ist in erster Linie Sache ihrer **Interessenwahrung** und ihrer **Solidaritätspflichten**. Der Bundesrat muss in einer umfassenden Güterabwägung entscheiden, ob die Unterstützung bzw. Nichtbehinderung derartiger Massnahmen im schweizerischen Interesse liegt und sich aus



Gründen der Solidarität, der Humanität und des internationalen Friedens aufdrängt.

- 5.3. Im Falle der militärischen Zwangsmassnahmen in bezug auf Bosnien-Herzegowina liegt grundsätzlich die **Nichtbehinderung** der Staaten, die gestützt auf entsprechende UNO-Resolutionen die Sanktionen durchführen, im schweizerischen Interesse und drängt sich aus Gründen der Solidarität, der Humanität und des internationalen Friedens auf.
- 5.4. Sofern NATO-Staaten gestützt auf die Resolution 816 (1993) Gesuche um Ueberflüge stellen, so können die Bundesbehörden (BAZL-EVED, KFLF-EMD, EDA) diese bewilligen.
- 5.5. Sobald bei den Bundesbehörden weitergehende Gesuche eingehen sollten, ist dem Bundesrat ein neuer begründeter Antrag zu unterbreiten.

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Flavio Cotti

Protokollauszug an:

- EDA (zum Vollzug)
- Uebrige Departemente (zur Kenntnisnahme)



en Friedens

uf Bosnien-  
Staaten, die  
durchführen,  
Solidarität,

esuche um  
ED, KFLF-

nen sollten,

IT

TEN

## Erteilung von militärischen Durchmarsch- und Ueberflugsrechten

---

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA vom 4. Mai 1993 wird

beschlossen:

Der Bundesrat nimmt in zustimmendem Sinne vom Aussprachepapier Kenntnis.

Für getreuen Protokollauszug:



AMBASSADE  
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

D. 96.3 - 93/507

L'Ambassade du Luxembourg présente ses compliments au Département fédéral des Affaires Etrangères et a l'honneur de porter à sa connaissance ce qui suit.

Depuis octobre 1992, des aéronefs de la Force de détection lointaine de l'OTAN survolent l'Autriche en provenance ou en direction de leurs zones d'opérations (la Hongrie et l'Adriatique). Il s'agit de vols effectués à l'appui d'opérations des Nations Unies consistant à surveiller la zone d'exclusion aérienne imposée en vertu des résolutions 781 et 816 du Conseil de sécurité des Nations Unies, et à faire respecter l'interdiction de survol dans cette zone.

Dans le même but, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord souhaite également obtenir l'autorisation de survoler la Suisse, ce qui lui donnerait une plus grande souplesse opérationnelle. C'est pourquoi l'Ambassade du Luxembourg a été chargée par les instances intéressées de l'OTAN de présenter aux autorités helvétiques une demande formelle d'autorisation du survol de leur territoire par des aéronefs AWACS de l'OTAN engagés dans la mise en oeuvre de décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

.../..

Au  
Département fédéral  
des Affaires Etrangères

à

B e r n e

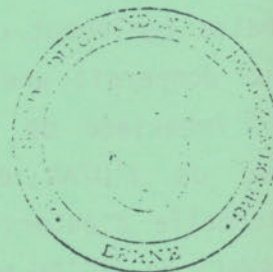


Le droit de survoler la Suisse conférerait plus de flexibilité en offrant d'utiles possibilités en complément - et non en remplacement - de la faculté d'utiliser l'espace aérien autrichien. Cela permettrait en outre d'économiser sur le carburant et sur les frais d'équipage en réduisant la durée des vols de 30 à 40 minutes.

L'Ambassade du Luxembourg se permet de joindre à la présente, à titre d'information, des précisions sur les itinéraires proposés et d'autres données techniques.

L'Ambassade du Luxembourg saisit cette occasion pour renouveler au Département fédéral des Affaires Etrangères les assurances de sa très haute considération.

Berne, le 15 novembre 1993



1.

2.

3.

4.

5.



## A N N E X E

DEPARTMENT FEDERAL DES AFFAIRES STRANGÈRES  
 AUTHORIZATION FOR THE OVERFLIGHT OF SWITZERLAND  
 BY NAEW MIXED FORCE FLEET

1. Aircraft Type : E-3A/TCA (B 707)
2. Call Sign : MAGIC XX (e.g. MAGIC 16)
3. Flight rules : IFR (FL 250 - FL 350)
4. Points of Departure :
  - a. Southbound
    - Geilenkirchen, GE (EDNG)
  - b. Northbound
    - Konya, TU (LTAN)
    - Preveza, GR (LGPZ)
    - Trapani, IT (LICT)
5. Destination :
  - a. Southbound
    - Konya, TU (LTAN)
    - Preveza, GR (LGPZ)
    - Trapani, IT (LICT)



- 2 -

b. Northbound

Geilenkirchen, GE (EDNG)

6. Dates : TSD via ICAO Flight Plan
7. Route of Flight:
- Route 1 (SOUTH) :  
HERBI UA9, enter LSAZ at 4746N 0827E,  
TRA, exit RESIA UA10
- Route 2 (NORTH) :  
UA10 enter at RESIA, TRA, Exit at LSAZ at  
4746N 0827E, HERBI UA9.
8. Navigation Equipment :
- 2 TACAN/DEM, 2 VOR/ILS, 1 ADF, 2 INS,  
1 OMEGA; 1 DOPPLER RADAR.
9. Flight Crew Communications Equipment :
- 1 UHF(R/T), 1 UHF (R+G/T), VHF (R/T),  
1HF (R/T).
10. Secondary Surveillance Radar :
- Mode 3/A 4096 code and mode C.

Conseil n

93.3531  
Postulat  
et de la c  
Concept

La répor

L'Office  
sont d'a

AnnexExtrait