



## Notiz an PA III, Sektion UNO (per Fax, 490 65)

**Unterstützung militärischer Zwangsmassnahmen der UNO  
 im Falle einer UNO-Mitgliedschaft der Schweiz**  
 (insb. Überflug- und Transitgewährung; Auslegung von Art. 43 UN-Charta)

Wir beziehen uns auf Ihre E-Mail (JEN) vom 18. Februar 00 und möchten zur Frage einer allfälligen *Rechtspflicht* der Schweiz als UNO-Mitglied zur Gewährung von Überflug- und Transitrechten im Zusammenhang mit militärischen Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der UNO-Charta wie folgt Stellung nehmen:

Die Formulierung in Ziff. 51 des Entwurfs zur Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO (III. Entwurf, Januar 2000) lässt den Schluss zu, dass die Charta die Mitgliedstaaten ausdrücklich verpflichtet, bei militärischen Zwangsmassnahmen gem. Kap. VII Durchmarsch- und Überflugsrechte zu erteilen. Aus der Charta selbst geht jedoch nicht klar hervor, inwieweit die Mitglieder rechtlich gehalten sind, militärische UN-Sanktionen "passiv" (z.B. in der Form von Gewährung von Überflug- resp. Transitrechten) mitzutragen<sup>1</sup>. Im Vorschlag der DV zum Neutralitätskapitel in der UNO-Botschaft wurde denn auch die Frage der Transitrechte nicht ausdrücklich angesprochen ("*S'agissant des sanctions militaires, la Suisse, membre de l'ONU, continuerait de pouvoir décider librement si elle souhaite participer, et sous quelle forme (...). L'adhésion à l'ONU n'implique en aucun cas un automatisme quel qu'il soit à participer à des sanctions militaires*").

Die UNO-Charta erwähnt die Frage des Überflugs resp. Transits anlässlich militärischer UNO-Zwangsmassnahmen einzig in Art. 43<sup>2</sup>. Aus dem Wortlaut von Art. 43 und aufgrund dessen historischen Auslegung, aber auch aus dem Verhältnis zu Art. 42 ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten ohne Sonderabkommen gemäss Art. 43 nicht gehalten sind, bei militärischen UN-Sanktionen Streitkräfte oder Staatsgebiet zur Verfügung zu stellen; es besteht somit auch keine aus der Charta fliessende unmittelbare Verpflichtung zur Bewilligung von Transit und Überflug<sup>3</sup>. Auf der anderen Seite ist jedoch zu beachten, dass Kap. VII-Beschlüsse des Sicherheitsrates für alle Mitgliedstaaten grundsätzlich rechtsverbindlich sind (Art. 24 Abs. 1; Art. 25). Darüber hinaus verpflichten Art. 2 Ziff. 5 und Art. 49 die Mitglieder, bei der Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Massnahmen „Beistand zu leisten“. Inwieweit diese Beistandspflicht gewisse Duldungspflichten im militärischen Bereich impliziert, wird in der Literatur unterschiedlich eingeschätzt. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten zumindest gehalten sind, militärische Massnahmen

<sup>1</sup> In der völkerrechtlichen Literatur weitgehend unbestritten ist, dass die Mitgliedstaaten durch den Sicherheitsrat *nicht* dazu verpflichtet werden können, militärische Zwangsmassnahmen *aktiv* zu unterstützen (anstatt vieler BÖHMER, *Die Ermächtigung zu militärischer Zwanganwendung durch den Sicherheitsrat* (Baden-Baden 1997), S. 56 m.w.H.).

<sup>2</sup> Art. 43 UN-Charta: "(1) All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security. (2) Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided. (3) The agreement or agreements shall be negotiated (...)."

<sup>3</sup> FROWEIN in SIMMA (Hrsg.), *Charter of the United Nations – a Commentary* (Oxford 1994), N. 1-10 zu Art. 43.





unter UNO-Mandat *nicht zu behindern*. Teilweise wird daraus auch eine Mitgliedschaftspflicht zu beschränkten unterstützenden Handlungen/Duldungen abgeleitet<sup>4</sup>; ob dies *generell* eine Pflicht zur Gewährung von Überflug-/ Transitrechten einschliesst, ist jedoch umstritten<sup>5</sup>. Gegen eine allgemeine Pflicht spricht neben dem Wortlaut von Art. 43 auch der Umstand, dass die bisherigen Kap. VII-Resolutionen des Sicherheitsrates die Staaten stets zu militärischen Zwangsmassnahmen *ermächtigt* haben, deren Vollzug aber stets im Ermessen der Mitgliedsstaaten geblieben ist<sup>6</sup>. Des Weiteren sind uns keine SR-Resolutionen bekannt, welche die Mitglieder *ausdrücklich verpflichtete*, den von der UNO mandatierten Streitkräften Transit-/resp. Überflugrechte einzuräumen.

Die Entscheidungsfreiheit des einzelnen UNO-Mitgliedes darüber, ob und in welcher Form er an militärischen UNO-Sanktionen teilnehmen bzw. derartige Massnahmen innerhalb seines Territoriums dulden will, ist jedoch trotz der Regelung in Art. 43 UNO-Charta nicht schrankenlos. Das Ermessen des Mitgliedstaates findet seine Grenzen einerseits in seiner allgemeinen Pflicht als UNO-Mitglied, Kapitel VII-Massnahmen nicht zu behindern und andererseits im ausdrücklichen Verbot, einen sanktionierten Staat zu unterstützen (Art. 2 Ziff. 5)<sup>7</sup>. Dies hat zur Folge, dass aus der UNO-Mitgliedschaft (nur, aber immerhin) dann eine *Verpflichtung* zur Gewährung des "right of passage" abgeleitet werden könnte, wenn *im konkreten Fall* die Weigerung zur Transit- resp. Überfluggewährung eine derartige Behinderung der Sanktionsdurchführung zur Folge hätte, welche im Ergebnis zu einer Unterstützung des sanktionierten Rechtsbrechers führen würde.

**Zusammenfassend** ist somit festzuhalten, dass eine *generelle* Verpflichtung der UNO-Mitglieder, im Rahmen von militärischen Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII Überflug- und Transitrechte zu gewähren, nicht unmittelbar aus der Charta hervorgeht. Die gegenwärtige Formulierung im Entwurf zur UNO-Botschaft ist somit in der dort gewählten absoluten Form nicht zutreffend. Allerdings kann *im Einzelfall* eine diesbezügliche, aus dem allgemeinen Beistandsgebot der Mitglieder abgeleitete Duldungspflicht auch nicht gänzlich ausgeschlossen werden, zumindest dann nicht, wenn im konkreten Fall die Verweigerung des Transits resp. Überflugs im Ergebnis zu einer Unterstützung des von den militärischen Sanktionen betroffenen Staates führen würde.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, auf die fragliche Passage im Entwurf zur UNO-Botschaft zu verzichten oder diese im Sinne unseres ursprünglichen Textvorschlages zu revidieren, um so sich nicht dem Vorwurf aussetzen zu müssen, der Bundesrat anerkenne mit dem Beitritt weitergehende Mitgliedschaftspflichten, als die Charta ausdrücklich vorsieht. Zentral erscheint uns in diesem Zusammenhang vielmehr, die in der Charta vorgenommene grundsätzliche Trennung zwischen wirtschaftlichen Sanktionen einerseits (Teilnahmepflicht) und militärischen Sanktionen andererseits (Freiwilligkeit) klar hervorzuheben. Eine Formulierung in diesem Sinne stünde auch im Einklang mit den bisher erfolgten diesbezüglichen Ausführungen des Bundesrates (UNO-Bericht 1999 Ziff. 5; Neutralitätsbericht 1993 Ziff. 411; UNO-Botschaft 1981, Ziff. 415).

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT

i.A.

R. Balzaretta

<sup>4</sup> so EISEMANN in COT/PELLET, *La Charte des Nations Unies, Commentaire*, (2. A., Paris 1991), S. 757.

<sup>5</sup> kritisch FROWEIN (op.cit.), N 4 zu Art. 2 Ziff. 5 und N 9 zu Art. 43. Zum Teil wird argumentiert, dass für die UNO-Mitglieder der Souveränitätseingriff bei der Gewährung von Überflugrechten geringer ist als bei einer Öffnung des eigenen Territoriums für Landtruppen, weshalb sich *bezüglich Überflüge* eine Abweichung von Art. 43 im Lichte von Art. 49 rechtfertigen könnte (so BRYDE in SIMMA [op.cit.], N 9 zu Art. 49; ähnlich auch COTTIER, *Resolutionen des UN-Sicherheitsrats auf der Grundlage von Kap. VII und die Schweiz*, in: Swiss Reports Presented at the XVth International Congress of Comparative Law [Sonderdruck, Zürich 1998], S. 169).

<sup>6</sup> FINK, *Kollektive Friedenssicherung* (Frankfurt a.M. 1999), Teil 2, S. 917ff.

<sup>7</sup> FROWEIN (op.cit.), N 5 zu Art. 2 Ziff. 5.

Kopie:

- UNO-Mission New York
- UVEK / BAZL, Hr. Haldimann
- MNC
- HOK / HEC
- BTU
- SP / BAL
- FIF / CAD / CIC / BON / MBK / BIS
- BIS