

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT

p.B.72.9.15.1(26)-BT/FK

17

**Notiz an die
Schweizerische Delegation
beim KSZE-Folgetreffen in
Helsinki**

KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UNO-Charta

1. Ausgangslage

Wie Sie uns in Ihrem Telefax vom 25. Mai 1992 mitteilen, verstärkt sich in Helsinki bei verschiedenen Delegationen die Idee, die KSZE zur "regionalen Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII der UNO-Charta zu erklären. Ein diesbezüglicher formeller Vorschlag wurde von Malta eingereicht. Wie Sie zu Recht feststellen, wirft diese formelle Unterstellung der KSZE unter die Charta einige heikle Fragen auf. Aufgrund des nicht systemadäquaten Inhalts von Kapitel VIII, seiner unklaren Begriffsbestimmungen, der spärlichen Praxis sowie der Angleichungsschwierigkeiten zu ausserhalb der Charta entwickelten Instrumenten der Friedenssicherung bestehen bezüglich der Anwendung der Bestimmungen von Kapitel VIII viele Unklarheiten und Auslegungsschwierigkeiten. Die folgenden Ausführungen sollen Ihnen lediglich erste Anhaltspunkte liefern. Bei Bedarf sind wir gerne bereit, die eine oder andere Frage vertieft abzuklären.

2. Systematik und Begriffe des Kapitel VIII der UNO-Charta

Art. 52 der Charta regelt das Verhältnis von regionalen Abmachungen oder Einrichtungen **zur Befriedigung örtlich begrenzter Streitigkeiten**, d.h. von sicherheitspolitisch ausgerichteten Regionalorganisationen, zu den Vereinten



Nationen.¹ Kapitel VIII der Charta will - unter Modifizierung der generellen und unmittelbaren Zuständigkeit der UNO - bestimmten Staatenverbindungen Kompetenzen verleihen, damit diese in eigener Kompetenz und auf lokaler Basis "örtlich begrenzte Streitigkeiten" (Art. 52 Abs. 2 der Charta) beilegen und so den Zielen der Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit dienen können. Gedacht wird in gewissem Sinne an eine dezentralisierte Friedenssicherung innerhalb des UNO-Systems der kollektiven Sicherheit durch regionale Einrichtungen.

Bei diesen "regionalen Abmachungen oder Einrichtungen" von Art. 52 der Charta handelt es sich "um eine auf Kollektivvertrag bzw. Satzung beruhende und mit den Zielen und Grundsätzen der UNO vereinbare Staatenverbindung bzw. Internationale Organisation, deren Hauptaufgabe die Erhaltung von Frieden und Sicherheit - unter der Kontrolle und im Rahmen der UNO - ist. Ihre Mitglieder - deren Zahl geringer sein muss als die der UNO - müssen dabei territorial so weit verbunden sein, dass eine effektive örtliche Streitbeilegung mittels eines dafür speziell vorgesehenen Verfahrens möglich ist. Regionale Einrichtungen sind dementsprechend "binnengerichtet" und unterscheiden sich damit u.a. von den nach aussen gerichteten Systemen kollektiver Selbstverteidigung gemäss Art. 51²".

Kollektive Selbstverteidigungsbündnisse, wie die NATO, der Warschauer Pakt, die SEATO, haben ihre Rechtsgrundlage in Art. 51 der Charta (Kapitel VII) und sind Ausfluss des Selbstverteidigungsrechts. Ihre primäre Aufgabe liegt in der Verteidigung ihrer Mitglieder nach aussen. Demgegenüber befassen sich die Regionalorganisationen des Kapitels VIII in erster Linie mit der "kollektiven Sicherheit" innerhalb einer Region; sie dienen der Verhinderung intraregionaler Gewaltanwendung. In der Literatur wird übereinstimmend nur drei internationalen Organisationen der Status einer regionalen Einrichtung zuerkannt, nämlich der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), der Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) und der Liga der Arabischen Staaten. Bei einer Reihe anderer Einrichtungen sind die Meinungen geteilt (so z.B. bei der WEU, dem Kooperationsrat arabischer Staaten am Golf, dem Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit in Südostasien).

¹ Näheres bei Bruno SIMMA (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, S. 636ff.; Jean-Pierre COT/Alain PELLET (Hrsg.), La Charte des Nations Unies, Paris/Bruxelles, 1985, S. 795ff..

² SIMMA, S. 655

Bei der regionalen Abmachung oder Einrichtung muss es sich nicht um eine eigentliche internationale Organisation handeln. Gemäss herrschender Lehre genügt ein völkerrechtlicher Vertrag, der z.B. gewisse Vertragsanwendungsorgane einsetzt³. Die KSZE beruht bekanntlich nicht auf einem Staatsvertrag, sondern auf "nur" politisch verbindlichen Erklärungen. Aufgrund ihrer Permanenz, ihrem für die Mitgliedstaaten quasi-obligatorischen Charakter, ihrem institutionalisierten Verhandlungsprozess sowie ihrer für Europa massgebenden Statur und Bedeutung kann mit guten Gründen der Standpunkt vertreten werden, die **KSZE stelle eine regionale Abmachung** gemäss Art. 52 der Charta dar. Unter diesem Gesichtspunkt wäre daher die von Malta vorgeschlagene Erklärung durchaus möglich.

3. Vorrangige oder konkurrierende Inanspruchnahme regionaler Abmachungen oder Einrichtungen

Die Frage der Vorrangigkeit regionaler Streitbeilegungsverfahren vor denen des UNO-Sicherheitsrates ist in der Literatur sehr umstritten. Staatenvertreter aus sozialistischen und lateinamerikanischen Ländern treten für eine konkurrierende Zuständigkeit ein, wonach jeder Staat frei zwischen der Anrufung des Sicherheitsrates und derjenigen der regionalen Abmachung wählen könne. Im Gegensatz dazu vertritt ein Teil der Lehre die These von der blossen subsidiären Zuständigkeit des Sicherheitsrates; zwar dürfe der Sicherheitsrat gleichzeitig angerufen werden; aber ihm sei die Anordnung von Massnahmen solange verwehrt, als sich die von der regionalen Einrichtung ergriffenen Massnahmen nicht offenkundig als ineffektiv erwiesen hätten. Die Praxis der UNO in dieser Frage ist schwankend.

Unseres Erachtens entspricht die Theorie von der **konkurrierenden Zuständigkeit** eher den politischen Gegebenheiten. Der Sicherheitsrat kann sich unter Berufung auf seine Hauptverantwortung für den Frieden, auf den Vorrang der Chartaverpflichtungen und unter Hinweis darauf, dass die Streitigkeit nicht örtlich begrenzt sei, sondern den Weltfrieden gefährde, **faktisch** in jeden Konflikt einschalten und die regionale Abmachung zurückdrängen. Die Letztverantwortung für die Aufrechterhaltung von Frieden

³ Näheres bei SIMMA, S. 647 ff.

und Sicherheit verbleibt eben immer den universal konzipierten Vereinten Nationen.

4. Zwangsmassnahmen durch regionale Abmachungen

Art. 52 Abs. 2 und 3 beschränken den Aufgabenbereich regionaler Abmachungen und Einrichtungen auf die Beilegung von Streitigkeiten mit **friedlichen Mitteln**. Darunter sind insbesondere Verhandlungen, Untersuchungen, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Regelung zu verstehen (vgl. Art. 33 Abs. 1 der Charta). Dieses Streitbeilegungsverfahren kann aber durch die Möglichkeit von **Zwangsmassnahmen** verstärkt sein. Diese dürfen jedoch **nicht ohne Ermächtigung** des Sicherheitsrates ergriffen werden (Art. 53 Abs. 1 Satz 2).

Art. 53 der Charta regelt und begrenzt ausdrücklich die Zulässigkeit von Zwangsmassnahmen auf der Grundlage von regionalen Abmachungen oder Einrichtungen. Zur Durchführung von Zwangsmassnahmen ist nach Art. 53 Abs. 1 und 2 **nur der Sicherheitsrat** befugt. Er darf Staaten - und damit auch regionale Organisationen - ermächtigen, derartige Zwangsmassnahmen zu ergreifen. Der Sicherheitsrat behält die "Autorität", sei es für die Durchführung der Zwangsmassnahmen selbst (Satz 1) oder für die Ermächtigung zur Durchführung (Satz 2). Die rechtlich möglichen Zwangsmassnahmen haben sich innerhalb der Befugnisse des Sicherheitsrates, also der Art. 24, 39 ff der Charta zu bewegen. Von dem Zwangsmassnahmen-Monopol des Sicherheitsrates werden andererseits in Abs. 1 am Ende die Massnahmen gegenüber Feindstaaten ausgenommen.

Ihrem Wortlaut nach untersagt mithin die UNO-Charta den regionalen Einrichtungen eigenständige, selbst ergriffene Zwangsmassnahmen. Diese dürfen solche Sanktionen nur verhängen, wenn sie vorgängig die Ermächtigung des Sicherheitsrates erhalten. In dieser Vorschrift kommt deutlich das generelle Misstrauen der Gründer der UNO gegen die regionalen Abkommen zum Ausdruck. Nach ihrem Willen sollte die Auslösung von Zwangsmassnahmen ausschliesslich dem von den fünf ständigen Mitgliedern beherrschten Sicherheitsrat vorbehalten bleiben. Es wurde in Kauf genommen, dass eine Grossmacht die Befriedung eines Konfliktes mittels Zwangsmassnahmen durch eine regionale Organisation in einer entfernten Weltregion verhindern kann.

Wenn man dem Buchstaben der UNO-Charta und den Intentionen der Gründer folgt, so kann die KSZE nicht ohne Zustimmung des Sicherheitsrates zu einer regionalen kollektiven Sicherheitsordnung mit einem eigenständigen Sanktionensystem weiterentwickelt werden. Dies trifft **rechtlich** gesehen unabhängig davon zu, ob eine formelle Unterstellung der KSZE unter Kapitel VIII erfolgt oder nicht. Denn aus Art. 52 und 103 der Charta ergibt sich, dass die Mitglieder regionaler Einrichtungen zugleich den durch ihre Mitgliedschaft in der UNO übernommenen Verpflichtungen voll unterworfen sind und sich ihnen nicht unter Berufung auf die Satzung der regionalen Einrichtung entziehen können. UNO-Mitgliedern wäre es also **strengrechtlich** verboten, sich dafür einzusetzen, dass die KSZE zu einer effizienten "europäischen UNO" mit einem vom Sicherheitsrat unabhängigen Sanktionensystem ausgebaut würde.

Ganz offensichtlich widerspricht diese auf dem Wortlaut der Charta und der Entstehungsgeschichte des Kapitels VIII beruhende Folgerung den aktuellen Gegebenheiten und politischen Absichten vieler europäischer Regierungen. Ob sich die formaljuristische Auslegung der Charta oder die aktuellen politischen Intentionen durchsetzen werden, kann hier offen bleiben. Für uns ergibt sich aber aus dieser Auslegung der Charta eine **wichtige Erkenntnis**: Wer für ein unabhängiges europäisches Sicherheitssystem mit Zwangsmassnahmen im Rahmen der KSZE eintritt, sollte gegen eine formelle Qualifizierung der KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII Stellung beziehen. Durch eine derartige Erklärung würde die **Abhängigkeit** der KSZE von der UNO **verdeutlicht**. Im Bedarfsfall könnten Staaten ausserhalb oder innerhalb der KSZE darauf hinweisen, dass diese gemäss Art. 53 der Charta ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates nicht zur Verhängung von Zwangsmassnahmen berechtigt sei. Zumindest im Kern besteht eine Möglichkeit, die Weiterentwicklung der KSZE und die eigenständige Implementation von Sanktionen zu **behindern**.

5. Uebertragung von Aufgaben durch den Sicherheitsrat an die regionale Abmachung

Art. 53 Absatz 1 Satz 1 räumt dem Sicherheitsrat ausdrücklich die Kompetenz ein, gegebenenfalls die regionale Einrichtung - unter seiner Autorität - zur

Durchführung von Zwangsmassnahmen in Anspruch zu nehmen.⁴ Dies bedingt aber unter Anlehnung an Art. 43 und die bisherige Praxis der UNO bei militärischen Sanktionen die Zustimmung der regionalen Einrichtung.⁵ Der Sicherheitsrat könnte daher der KSZE nicht ohne deren Bereitschaft die Implementation von militärischen Zwangsmassnahmen auftragen. Weil die UNO-Mitgliedstaaten an die auf Kapitel VII beruhenden Sicherheitsratsresolutionen gebunden sind, ist aber denkbar, dass der Sicherheitsrat der KSZE ohne deren Zustimmung indirekt gewisse Aufgaben überträgt, wie z.B. die Durchführung von Wirtschaftsmassnahmen. Durch eine Unterstellung der KSZE unter Kapitel VIII würde diese **Einflussmöglichkeit auf die KSZE verdeutlicht**.

6. Informationspflicht der regionalen Abmachung

Art. 54 der Charta statuiert eine umfassende **Informationspflicht** der regionalen Abmachung. Dem Sicherheitsrat muss jede geplante und jede getroffene Massnahme der regionalen Einrichtung angezeigt werden. Ziel dieser Bestimmung ist die Integration der streitschlichtenden Aktivitäten der regionalen Einrichtung in das kollektive Sicherheitssystem der UNO und die Ermöglichung einer **Kontrolle** durch den Sicherheitsrat. In der Praxis übt dieser das Informations- und Kontrollrecht allerdings höchst zurückhaltend aus.

7. Schweiz als Mitglied "regionaler Abmachungen"

Zu klären bleibt in diesem Zusammenhang noch die Frage, ob auch Staaten, die nicht der UNO angehören, Mitglieder regionaler Abmachungen gemäss Kapitel VIII werden können. Dies könnte gestützt auf die Formulierung in Art. 52 Abs. 2 ("Mitglieder der UNO, die solche Abmachungen treffen") verneint werden. Dementsprechend könnten regionale Abmachungen nur für Mitglieder der UNO offen sein. Diese Argumentation überzeugt aber nicht. Obwohl die Charta - aufgrund des prinzipiellen Verbotes von Verträgen zu Lasten dritter - für Nichtmitglieder ohne deren Zustimmung nicht die Pflicht

⁴ In der Konzeption des Kapitel VIII ist die regionale Einrichtung eben in gewissem Sinne ein "dezentralisiertes Hilfssicherheitssystem" (R. Pernice).

⁵ Vgl. COT/PELLET, S. 816 ff.

begründen kann, regionale Einrichtungen zur Streitbeilegung in Anspruch zu nehmen, kann aus der Beschränkung in Art. 52 Abs. 2 nicht zwingend die Unmöglichkeit der Mitgliedschaft von Drittstaaten abgeleitet werden. Nicht-Mitgliedstaaten der UNO können sich ja "freiwillig" der Satzung einer regionalen Einrichtung unterwerfen und damit zugleich die Pflichten aus dem Kapitel VIII übernehmen. Die Zulässigkeit einer solchen Vorgangsweise folgt auch aus der Verweisung in Art. 52 Abs. 4 auf Art. 35, dessen Abs. 2 auch Nichtmitgliedern Zugang zu den Organen der UNO in solchen Streitfällen eröffnet, an denen sie Partei sind und bezüglich derer sie die Chartabestimmungen über eine friedliche Streitbeilegung angenommen haben. Unseres Erachtens können daher auch Nichtmitglieder der UNO regionalen Abmachungen oder Einrichtungen angehören.⁶

Weil unser Land nicht Mitglied der UNO ist, erscheint es uns aber nicht als zweckmässig, dass die Schweiz etwa den Vorschlag Maltas als "Ko-Sponsor" unterstützen würde.

Schlussfolgerungen

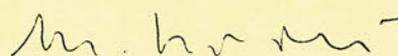
1. Die KSZE kann als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UNO-Charta qualifiziert werden.
2. Ein Verfahren zur Befriedung von Streitigkeiten im Rahmen der KSZE ist zu jenem im Rahmen der UNO nicht vorrangig.
3. Wer für ein unabhängiges europäisches Sicherheitssystem mit Zwangsmassnahmen im Rahmen der KSZE eintritt, sollte sich gegen eine formelle Qualifizierung der KSZE als regionale Abmachung wenden. Denn dadurch würde eine gewisse Abhängigkeit und Unterordnung der KSZE unter die UNO verdeutlicht.

⁶ In diesem Sinne auch die überwiegende Lehre.

4. Mittelbar kann der Sicherheitsrat der KSZE ohne deren Zustimmung Aufgaben übertragen. Er kann sie aber nicht zur Implementierung von militärischen Zwangsmassnahmen zwingen.
5. Die Schweiz könnte der KSZE auch als "regionale Abmachung" angehören.

Wir hoffen, Ihnen damit gedient zu haben.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT



B. Godet

Kopie an:

- Staatssekretär Kellenberger
- DIO
- PA III, KSZE-Dienst
- Mission Genf
- Mission New York
- RIA
- CAF
- KT
- GT
- VDF
- HEC
- SAG
- PFD
- BT

1

p.B.72.9.15.1.1(26)-BT/FK

ABSENDER/EXPEDITEUR: Dir. Voelkerrecht

amhelsin ambasuisse helsinki - t e l e f a x -

((((
ur amhelsino
.berneda

bern 27.05.92 16:36 u r g e n t

24-hhhhh

T e l e f a x

Anzahl Seiten, inklusive Deckblatt: 10

fuer Schweiz. Delegation beim KSZE-Folgetreffen

KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UNO-
ChartaIn der Beilage finden Sie unsere Antwort auf Ihre Anfrage vom 25.
Mai 1992.

Direktion fuer Voelkerrecht. Godet

))))

ORIGINAL an: - 

affetra

Kopie an: .

510 ZEICHEN/CARACTERES

mp