

UK 26. Feb. 92 18

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT  
p.B.51.14.21.30. - BT/DUP

Bern, 26. Februar 1992

**Notiz an die Direktion für Internationale Organisationen,**  
**Herrn Botschafter Hoffmann**

**UNO-Blauhelmtruppe für Jugoslawien**  
**Einräumung von Durchmarschrechten durch die Schweiz**

Im Anschluss an die Anfrage unserer Botschaft in Wien vom 24. Februar 1992 haben Sie uns die Frage gestellt, ob die Einräumung von Durchmarschrechten durch das schweizerische Territorium zugunsten von Truppenverbänden und Material, welche die UNO-Blauhelmtruppe für Jugoslawien bilden sollen, mit unserem Status der dauernden Neutralität vereinbar sei. Wir können dazu wie folgt Stellung nehmen:

1. Aufgrund der derzeitigen Gegebenheiten erscheint uns die Einräumung von Durchmarschrechten zugunsten von UNO-Truppen und UNO-Material aus folgenden Gründen als neutralitäts**rechtlich** zulässig:

1.1. 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. Nach der Anerkennung von Slowenien und Kroatien durch die Schweiz handelt es sich beim Jugoslawienkonflikt um einen Krieg im völkerrechtlichen Sinne. Daher muss die Schweiz gegenüber den Konfliktparteien ihre neutralitätsrechtlichen Pflichten einhalten. Sie dürfte z.B. weder zugunsten der serbischen noch der kroatischen Seite Waffen- oder Truppentransporte über ihr Territorium zulassen.

Im Gegensatz dazu sind die Truppen- und Materialtransporte der Vereinten Nationen nicht neutralitätsrechtlich relevant. Bei den truppenstellenden Staaten handelt es sich nicht um Kriegführende im völkerrechtlichen Sinne. Bekanntlich senden diese Staaten ihre Verbände nicht, um für die eine oder andere Konfliktseite Partei zu ergreifen. Vielmehr haben die Truppen einen klaren Friedensauftrag, der auch von den jugoslawischen Streitparteien als solcher erkannt wird. Aus diesem Grunde ist es der Schweiz neutralitätsrechtlich erlaubt, die in Frage stehenden Transporte zuzulassen.



- 1.2. Seit dem Golfkonflikt überwiegt in der völkerrechtlichen Praxis und Lehre die Ansicht, dass das Neutralitätsrecht nur auf traditionelle militärische Konflikte anwendbar ist, nicht aber auf Zwangsmassnahmen, die von den Vereinten Nationen gestützt auf ihre Charta verhängt werden.<sup>1</sup> Daher wäre es der Schweiz an sich erlaubt, an militärischen Zwangsmassnahmen des Sicherheitsrates aktiv teilzunehmen, ohne dass sie dadurch 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. Aus Solidarität mit der Staatengemeinschaft, aus Interesse an einem effizienten Vorgehen gegenüber einem Rechtsbrecher und aus rechtlichen Gründen darf 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 insbesondere Ueberflug- und Durchfuhrrechte für Truppen und Kriegsmaterial gewähren. Eine Rückkehr zur Gleichbehandlung der Konfliktparteien wäre jedoch gerechtfertigt, wenn die Einigkeit unter den die Massnahmen durchführenden Staaten zerbricht.

Im vorliegenden Fall handelt es sich zwar nicht um eine Zwangsmassnahme, die der Sicherheitsrat gestützt auf Kapitel VII der Charta erlassen hat. In der einschlägigen Resolution 743 (1992) vom 21. Februar 1992 werden die Artikel 39 ff. nicht erwähnt und stützt sich der Sicherheitsrat lediglich auf seinen allgemeinen Auftrag, den Frieden und die internationale Sicherheit zu wahren. Trotzdem scheint es zweckmässig, wenn die obenerwähnten Grundsätze auch auf rein friedenserhaltende Aktionen der UNO mutatis mutandis Anwendung finden.

Die Entsendung von Blauhelmsoldaten und Beobachtern stellt ein Mittel zur Wiederherstellung und Sicherung des Friedens in Jugoslawien dar. Diese Aktion findet mit dem Einverständnis aller Konfliktparteien statt. Die Massnahmen der UNO haben eindeutig eine friedliche Ordnungsfunktion und stehen mit Sinn und Geist der schweizerischen Neutralität in Einklang. Der Neutrale, der solche im Interesse des Friedens ergriffenen UNO-Massnahmen behinderte, würde den Zielen und Grundwerten

---

<sup>1</sup> Vgl. den noch nicht veröffentlichten Schlussbericht der Studiengruppe Neutralität sowie das entsprechende Rechtsgutachten von Prof. Dietrich Schindler.

zuwiderhandeln, auf denen seine Neutralität beruht. Die UNO-Blauhelmtruppen haben eine eminent neutrale Funktion im Jugoslawienkonflikt. Sie sollen die Streitparteien trennen und Friedensverhandlungen ermöglichen. Sie entsprechen somit dem Grundgedanken der Neutralität vollauf. Daher unterstützt die Schweiz die Aktion der UNO auch durch eigene Beobachter, Polizisten und allfällige weiteren Leistungen. Aus diesem Grunde wäre es geradezu widersinnig, wenn die Schweiz Truppen oder Materialtransporte der FORPRONU über ihr Gebiet unter Berufung auf ihre Neutralität verbieten würde. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint es daher zulässig und notwendig, dass die Schweiz ein allfälliges Gesuch der UNO oder der truppenstellenden Staaten positiv beantwortet.

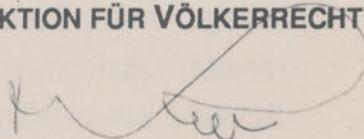
- 1.3. In diesem Zusammenhang muss ferner berücksichtigt werden, dass eine Verweigerung der Durchmarschrechte im Ausland kaum verstanden und dem Ansehen der Schweiz schaden würde. Die Schweiz könnte wohl auch das Ueberflugverbot faktisch nicht durchsetzen, wäre es doch ausgeschlossen, dass unser Land Flugzeuge, die den Transport von Blauhelmtruppen nach Jugoslawien durchführten und ohne Bewilligung unser neutrales Gebiet überflögen, zur Landung zwingen und bis zum Ende des Jugoslawienkonfliktes internieren oder diese Flugzeuge gar beschossen würde.
2. In Ziffer 12 der Resolution 743 (1992) des Sicherheitsrates werden alle Staaten aufgefordert, den Transport von Truppen und Material der FORPRONU zu erlauben oder zu erleichtern. Man kann mit guten Gründen dafürhalten, dass diese Resolution auch für ein Nicht-UNO-Mitglied völkerrechtlich verbindlichen Charakter hat. Allerdings hat die Schweiz bisher immer den Standpunkt eingenommen, derartige Resolutionen seien für sie nicht verbindlich. Um diese Frage nicht zu präjudizieren, sollten allfällige Gesuche der UNO oder truppenstellender Staaten zum Durchmarsch ohne Hinweis auf eine Rechtspflicht der Schweiz bewilligt werden.
3. Ueberdies empfehlen wir, keine generelle Ermächtigungen zum Durchmarsch oder Ueberflug auszustellen, um zu gewährleisten, dass die Schweiz je nach Lageentwicklung Einfluss auf die Durchmarschpraxis nehmen kann. Es ist denkbar, dass bei Wiederaufflammen der Kampfhandlungen, bei Verwicklung der UNO-Truppen in Feindseligkeiten oder bei einer Aufspaltung der

Staatengemeinschaft im Jugoslawienkonflikt eine andere rechtliche oder politische Beurteilung notwendig wird.

Bei einem allfälligen konkreten Gesuch um Durchmarsch stehen wir Ihnen gerne für eine nähere Beurteilung zur Verfügung.

Wir hoffen, Ihnen damit gedient zu haben.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT



M. Krafft

Kopie:

- Botschaft Wien
- Botschaft Belgrad
- Mission New York
- Generalkonsulat Zagreb
- EMD, Rechtsabteilung, Herrn Vizedirektor F. Godet
- BAZL, EVED
- Sekretariat Staatssekretär
- PA I
- CAF
- KT/GT/VDF
- HEC
- BT

CK 26. Feb. 92 18