

p.A.25.14.20. - SAG

an	VR	NGA	PJO	PDO	UAC	a/a
E.	26/					
V.						
EDA - NO 26. JAN. 1993						
Berne, 20. Januar 1993						
Ref. <u>0.713-81 (2)</u>						

dodis.ch/64403  
Cqie: - M  
- 40  
- UCI  
- 247  
- UEM  
- SRO.  
28.01.93  
GP

Notiz an Botschafter G. Ducrey, Chef des politischen Sekretariats

Rechtliche Grundlage der "humanitären Intervention"

1. Einleitende Bemerkungen

a) Hintergrund der vorliegenden Notiz

Im Zusammenhang mit der gegenwärtig von amerikanischen und alliierten Truppen in Somalia durchgeführten militärischen Operation zur Sicherung der humanitären Hilfe an die Bevölkerung jenes Landes haben Sie gegenüber dem Unterzeichneten angeregt, die Völkerrechtsdirektion möge prüfen, ob für die in diesem und in anderen Fällen der jüngeren Vergangenheit vom UNO-Sicherheitsrat angeordneten sog. "humanitären Interventionen" ("h.I.") eine rechtliche Grundlage bestünden.

2. Abgrenzung der Fragestellung

Die h.I. ist je nach Standpunkt Recht und heilige Pflicht der Staatengemeinschaft in einer neuen Weltordnung, deren oberstes Gebot die Durchsetzung der Menschenrechte darstellt, oder aber ein Rückfall in einen mit hehren Prinzipien verbrämten Neo-Kolonialismus.

Der uns gestellten Aufgabe entsprechend, werden die nachfolgenden Ausführungen nicht auf diese Streitfrage eingehen. Untersucht wird lediglich, ob sich im geltenden Völkerrecht (wessen Gedankengut dieses auch immer widerspiegeln möge) eine Grundlage für die h.I. finden lässt.

2. Definition der h.I.

Dem heute geläufigen Sprachgebrauch entsprechend bedeutet die h.I. das gewaltsame Eingreifen eines oder mehrerer Staaten zum Schutze der Einwohner eines fremden Staates vor unmenschlicher Behandlung durch diesen Staat.





### 3. Rechtliche Grundlage der h.I.

#### a) Das Gewaltverbot

Ausgangspunkt für die Frage, ob das humanitär begründete, gewaltsame Vorgehen der Staatengemeinschaft oder einzelner Staaten gegen einen souveränen Staat eine rechtliche Grundlage hat, ist die UNO-Charta, da dieser dank der praktisch alle Länder umfassenden Mitgliedschaft im Bereich der kollektiven Sicherheit quasi-universelle und uneingeschränkte Verbindlichkeit zukommt.

Die Charta gewährt den **Mitgliedern** der UNO nicht nur kein Recht, aus humanitären Gründen in einem fremden Staat militärisch einzugreifen, sondern verbietet ihnen im Gegenteil ausdrücklich die Anwendung oder die Androhung von Gewalt in Verletzung der territorialen Integrität oder der politischen Unabhängigkeit irgendeines Staates (Artikel 2(4)). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt nur für das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung (Artikel 51). Der UNO selbst, indirekt aber auch den einzelnen Mitgliedstaaten untersagt Artikel 2(7) ausserdem, sich in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates einzumischen (Interventions-Verbot), wobei allerdings jene Bestimmung einen Vorbehalt für die vom UNO-Sicherheitsrat angeordneten Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der Charta enthält.

In Anbetracht der Tatsache, dass das gewaltsame Eingreifen die stärkste Form der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates darstellt, kommt dem Interventions-Verbot in unserem Zusammenhang jedoch keine eigenständige Bedeutung zu. Wir können uns deshalb im Folgenden darauf beschränken, die h.I. unter dem Gesichtspunkt des Gewaltverbots zu betrachten.

#### b) Träger des Rechts auf Anwendung von Gewalt

Wie bereits angedeutet, verbietet die Charta den **Mitgliedstaaten** der UNO die Anwendung von Gewalt gegenüber irgendeinem Staat, **nicht** aber der **UNO** selbst. Gemäss Kapitel VII der Charta kann nämlich der UNO-Sicherheitsrat bei Bedrohung oder Bruchs des Friedens und bei Angriffshandlungen u.a. militärische Massnahmen zur Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit ergreifen (Artikel 42). Die vom Sicherheitsrat angeordneten Massnahmen werden je nach Ermessen des Sicherheitsrates von allen oder von einigen Mitgliedern der UNO getroffen (Artikel 48).



### c) Voraussetzungen des Rechts auf Anwendung von Gewalt

Der Sicherheitsrat darf militärische Zwangsmassnahmen anordnen, um "international peace and security" zu wahren oder wiederherzustellen. Nicht unbedeutend für unsere Betrachtung ist dabei der unterschiedliche Wortlaut in der englischen Fassung von Artikel 42 und der deutschen Uebersetzung, welche in Kapitel VII im allgemeinen und in Artikel 42 im speziellen von "Weltfrieden und internationaler Sicherheit" spricht. Währenddem nämlich der **internationale** Frieden schon im Falle eines Konfliktes zwischen zwei kleineren oder mittleren Staaten bedroht oder gestört sein kann, wären an eine Bedrohung bzw. Störung des **Weltfriedens** bedeutend höhere Anforderungen zu stellen. Da es sich aber bei der englischen Fassung um den Originaltext, bei der deutschen Version aber lediglich um eine Uebersetzung handelt, ist für uns erstere massgebend.

Für unsere Ueberlegungen stellt sich nun die Frage, ob die Unterdrückung und das damit verbundene Leiden grosser Teile der Bevölkerung eines Landes den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit in einem Masse gefährden, das den Einsatz militärischer Mitteln durch den Sicherheitsrat als "ultima ratio" rechtfertigt und wie gross jenes Leiden allenfalls zu sein hat. Der überwiegende Teil der Völkerrechtslehre ist dabei der Auffassung, der Sicherheitsrat könne im Interesse einer wirksamen Friedensordnung grundsätzlich nach freiem Ermessen entscheiden, welche Spannungssituation eine ernsthafte Gefährdung des internationalen Friedens darstelle und welche Sanktionen angemessen seien. Wie der Sicherheitsrat von diesem Ermessen in der jüngeren Vergangenheit Gebrauch gemacht hat, soll an den Beispielen des Iraks, Bosnien-Herzegowinas und Somalias veranschaulicht werden.

Vorauszuschicken ist dabei, dass die rechtliche Grundlage für eine h.I. nach dem Gesagten dann als hinreichend betrachtet werden kann, wenn die in Artikel 39ff. der Charta vorgesehenen Voraussetzungen für ein militärisches Eingreifen im Ermessen des Sicherheitsrates erfüllt sind **und** dieser die h.I. auch tatsächlich angeordnet bzw. bewilligt hat. Offen und letztlich wohl unbeantwortbar bleibt dabei die Frage, ob der Sicherheitsrat in seiner Einschätzung eines bestimmten Gefahrenpotentials **völlig** frei ist und demgemäss als "unfehlbar" gilt, oder ob sein Ermessen zwar gross, grundsätzlich aber beschränkt ist (siehe unten 4 c)).



#### 4. Beispiele von h.I.

##### a) Irak

Bei der Errichtung der sog. "safe havens" zum Schutze der Kurden im Norden und später der Schiiten im Süden des Iraks stützten sich die westlichen Alliierten des Golfkonflikts (USA, Grossbritannien und Frankreich) auf die UNO-Sicherheitsratsresolution 688 vom 5. April 1991. Darin hatte der Sicherheitsrat die Unterdrückung der irakischen Bevölkerung in vielen Teilen des Landes verurteilt und die sich daraus ergebenden Folgen, wie etwa die grenzüberschreitenden Flüchtlingsströme, als eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit in jener Region erachtet. Er hatte ferner darauf bestanden, dass der Irak den internationalen Hilfsorganisationen Zugang zu den entsprechenden Gebieten gewähre und alle Staaten und humanitären Organisationen aufgerufen, die Hilfeleistungen zu unterstützen.

Von einem militärischen Eingreifen zum Schutze einzelner Bevölkerungsteile und zur Sicherung der humanitären Hilfe ist demgegenüber nirgendwo die Rede. Die Resolution 688 verzichtete auch auf einen ausdrücklichen Bezug auf Kapitel VII der Charta. In einem der Einleitungsparagrafen von Resolution 688 wird im Gegenteil die Souveränität, die territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit des Iraks ausdrücklich bestätigt.

Zusammenfassend kann man somit festhalten, dass die Auswirkungen der massiven Unterdrückung der kurdischen Bevölkerung durch Saddam Hussein wohl eine Bedrohung der internationalen Sicherheit darstellte und somit auch eine h.I. gerechtfertigt hätte, es aber schwerfällt, ein Mandat für das von den Alliierten gewählte militärische Vorgehen in die Sicherheitsratsresolution 688 hineinzulesen.

Dass es angesichts dieser, nicht über alle Zweifel erhabenen Rechtsgrundlage der Intervention zugunsten der Kurden (abgesehen vom Irak natürlich) keinen Kläger und deshalb auch keinen Richter gab, dürfte seinen Grund hauptsächlich in der Geschlossenheit der Staatengemeinschaft bzw. der praktisch vollständigen Isolation Saddam Husseins gehabt haben. In der Zwischenzeit ist jedoch, insbesondere im Zusammenhang mit den jüngsten Auseinandersetzungen zwischen den westlichen Alliierten und dem Irak, die Rechtmässigkeit der "safe havens" im Norden und Süden des Landes vielerorts in Zweifel gezogen worden.



### b) Bosnien-Herzegowina

Im Vergleich zur h.I. in Irak wurde der Sicherheitsrat im Falle von Bosnien-Herzegowina (B-H) schon etwas deutlicher. Nachdem er in einem Einleitungsparagrafen seiner Resolution 770 vom 13. August 1992 die Situation in B-H als eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit bezeichnete, hielt der Sicherheitsrat die Staaten unter ausdrücklichem Hinweis auf Kapitel VII der Charta dazu an, national oder im Rahmen regionaler Organisationen oder anderer Zusammenschlüsse ("arrangements") in Absprache mit der UNO alle **notwendigen Massnahmen** zu ergreifen, um den betroffenen Organisationen die humanitäre Hilfeleistung in Sarajewo und anderswo in B-H zu erleichtern. Darüberhinaus forderte er "toutes les parties et les autres intéressés" auf, die **notwendigen Massnahmen** zu ergreifen, um die Sicherheit des Personals der UNO und anderer, mit der Leistung humanitärer Hilfe beauftragter Personen zu garantieren. Ob diese Beschlüsse des Sicherheitsrates allerdings genügen, um der Staatengemeinschaft freie Hand für eine militärische Intervention zu geben, ist eine Frage der Auslegung.

Zusammenfassend lässt sich demgemäss auch hier sagen, dass einerseits die Bedrohung für die internationale Sicherheit in der Region eine h.I. zwar rechtfertigen würde, es aber als fraglich erscheint, ob der Sicherheitsrat eine solche mit der Resolution 770 bereits angeordnet hat.

### c) Somalia

Kein Zweifel über die militärische Natur der vom Sicherheitsrat bewilligten Massnahmen besteht im Falle der Intervention der USA und anderer Staaten in Somalia. In seiner Resolution 794 vom 3. Dezember 1992 nahm der Sicherheitsrat das Angebot der USA, in Somalia für sichere Verhältnisse zu sorgen, an und erteilte dem Generalsekretär und allen Staaten, die sich an der amerikanischen Aktion zu beteiligen bereit erklärt hatten, unter ausdrücklichem Hinweis auf Kapitel VII der Charta die Bewilligung, alle notwendigen Massnahmen zur Sicherung der humanitären Hilfe zu ergreifen. Sodann bat der Sicherheitsrat diejenigen Mitgliedstaaten, die dazu in der Lage sein würden, zu diesem Zweck u.a. militärische Kräfte zur Verfügung zu stellen.

Währenddem hier - im Gegensatz zum Irak und zu B-H - der Sicherheitsrat eindeutig ein militärisches Eingreifen zum Schutz der somalischen Bevölkerung bewilligte, kann man sich (allerdings mit einigem Zynismus) fragen, ob er damit



nicht möglicherweise seinen Ermessensspielraum überschritten hat. Wenn das Leiden der Somalier unter dem Bürgerkrieg auch gross war, so stellte dieser doch kaum eine Bedrohung für die internationale Sicherheit in der Region dar.

#### 5. H.I. durch regionale Organisationen oder Gruppierungen von Staaten

Die Rolle regionaler Organisationen oder Gruppierungen von Staaten in der internationalen Sicherheitspolitik ist in Kapitel VIII der UNO-Charta geregelt. Gemäss Artikel 53(1) kann sich der Sicherheitsrat für die Durchführung gewaltsamer Aktionen solcher regionaler "arrangements" bedienen. Letztere sind jedoch nicht befugt, Zwangsmassnahmen selbständig, d.h. ohne vorgängige Bewilligung des Sicherheitsrates, zu ergreifen. Eine Ausnahme davon besteht lediglich gegenüber den Staaten, die den Unterzeichnerstaaten der Charta im zweiten Weltkrieg als Feinde gegenübergestanden hatten.

#### 6. Schlussfolgerung

Grundsätzlich ist eine h.I. zulässig, wenn sie der UNO-Sicherheitsrat in Ausübung seines Ermessens im Dienste der Wahrung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit angeordnet oder bewilligt hat. In den Fällen des Iraks, Bosnien-Herzegowinas und Somalias war (wäre) die rechtliche Grundlage für eine (allfällige) h.I. demgegenüber nicht über alle Zweifel erhaben, sei es, dass der Sicherheitsrat seinen Willen (noch) nicht mit der gewünschten Klarheit ausgedrückt hat (Irak, Bosnien-Herzegowina), sei es, dass man ihm vorwerfen könnte, er hätte sein Ermessen überschritten (Somalia).

Hinsichtlich letzterer Aussage ist sich der Verfasser bewusst, dass die von der Charta angestrebte kollektive Sicherheit nur aufrechterhalten werden kann, wenn der Sicherheitsrat als deren Hüter in seinen Entscheidungen als unfehlbar und in seinem Ermessensspielraum als uneingeschränkt gilt. Aus Gründen der juristischen Ehrlichkeit sollte hier lediglich darauf hingewiesen werden, dass sich dieser Anspruch des Sicherheitsrates nicht aus der Charta selber, sondern aus einer praktischen Notwendigkeit heraus ergibt.

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT



(Krafft)



Kopien:

- Sekr. BRF
- Sekr. KE
- DIO
- Polit. Abt. I
- Polit. Abt. II
- alle Botschaften
- UNO-Mission, New York
- UNO-Mission, Genf
- EG-Mission, Brüssel
- KT
- CAF
- GT/VDF
- HEC
- VY
- BT
- SAG

an							
Ordnung							
Vorg.							
EDA	25.01.83					10	
Ref.							