



VPB 4/2008 vom 3. Dezember 2008

2008.30 (S. 420-428)

Was ist ein UNO-Mandat?

EDA, Direktion für Völkerrecht

Gutachten vom 25. September 2008

Stichwörter:

Friedensförderung, Friedenssicherung, *Peacekeeping*, Vereinte Nationen (UNO), Armee, Auslandseinsätze.

Mots clés:

Promotion de la paix, sauvegarde de la paix, maintien de la paix, Nations unies (ONU), armée, engagements à l'étranger.

Termini chiave:

Promovimento della pace, mantenimento della pace (*Peacekeeping*), Nazioni Unite (UNO), esercito, impieghi all'estero.

Regeste:

Für den Einsatz von schweizerischen Armeeangehörigen im Rahmen des Friedensförderungsdienstes ist ein UNO-Mandat Voraussetzung. Ein UNO-Mandat zur Friedensförderung liegt sowohl dann vor, wenn die UNO selbst Friedensförderung durchführt als auch, wenn sie eine Friedensförderungsmission von Staaten oder einer regionalen Organisation bewilligt. Friedenssicherungseinsätze unter der Führung der UNO (*United Nations Peacekeeping*) werden in aller Regel vom Sicherheitsrat beschlossen. Bewilligt der UNO-Sicherheitsrat Friedenssicherungseinsätze von Mitgliedstaaten oder regionalen Organisationen, enthält die Resolution einen Passus, der die Staaten ermächtigt, an der Operation teilzunehmen. Politische Missionen der UNO (immer ohne Gewaltanwendung), die militärisches Personal integrieren, werden tendenziell ebenfalls durch den UNO-Sicherheitsrat beschlossen. Es gibt jedoch auch politische Missionen, die der Sicherheitsrat dem Generalsekretär in einem Brief des Ratspräsidenten oder in einem *presidential statement* bewilligt.

Regeste:

Les soldats suisses ne peuvent être engagés en service de promotion de la paix sans mandat de l'ONU. Le mandat est donné lorsque l'ONU mène elle-même une mission de promotion de la paix, mais aussi lorsqu'elle autorise des États ou une organisation régionale à accomplir une telle mission. En général, les engagements de maintien de la paix placés sous la direction de l'ONU sont décidés par le Conseil de sécurité. Lorsque ce dernier autorise des États membres ou des organisations régionales à mener des engagements de maintien de la paix, il adopte une résolution qui contient un paragraphe habilitant tous les États à prendre part à l'opération. Les missions politiques de l'ONU (sans recours à la force) qui intègrent du personnel militaire tendent également à être décidées par le Conseil de sécurité. Ce dernier peut cependant autoriser le secrétaire général à mener certaines missions politiques, par lettre ou par une déclaration du président du Conseil de sécurité.

Regesto:

L'impiego di militari svizzeri nell'ambito del servizio di promovimento della pace presuppone un mandato dell'ONU. Sono considerate mandato dell'ONU per il promovimento della pace sia le operazioni che l'ONU esegue autonomamente, sia le missioni di Stati o organizzazioni regionali autorizzate

dall'ONU. Le operazioni di mantenimento della pace sotto la direzione dell'ONU (*United Nations Peacekeeping*) sono generalmente decise dal Consiglio di sicurezza. Quando il Consiglio di sicurezza dell'ONU autorizza operazioni di mantenimento della pace di Paesi membri od organizzazioni regionali, precisa nella relativa risoluzione che gli Stati sono autorizzati a partecipare all'operazione. Le missioni politiche dell'ONU (non implicanti l'uso della forza), nelle quali sono coinvolte personale militare, sono di regola decise anche dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Vi sono tuttavia missioni politiche che il Consiglio di sicurezza dell'ONU autorizza con una lettera del presidente del Consiglio al Segretario generale o con un *presidential statement*.

Rechtliche Grundlagen:

Art. 66 Abs. 1 Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (MG; SR 510.10).

Base juridique:

Art. 66 al 1 loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10).

Base giuridico:

Art. 66 cpv. a legge militare del 3 febbraio 1995 (LM; RS 510.10).

Die Direktion für Völkerrecht (DV/EDA) wurde ersucht, über die Definition eines UNO-Mandats für den Einsatz von Armeeangehörigen im Rahmen der Friedensförderung Stellung zu nehmen.

Was ist ein UNO-Mandat? Kernaussagen:

1. Für den Einsatz von schweizerischen Armeeangehörigen im Rahmen des Friedensförderungsdienstes ist ein UNO-Mandat Voraussetzung.
2. Friedensförderung gemäss Militärgesetz ist multidimensional und kann Friedenserhaltung und Friedenserzwingung ebenso wie Konfliktverhütung, Friedensschaffung, Friedenskonsolidierung oder auch humanitäre Operationen umfassen. Allerdings fällt die reine Friedenserzwingung nicht unter diesen Begriff.
3. Ein UNO-Mandat zur Friedensförderung liegt sowohl dann vor, wenn die UNO selbst Friedensförderung durchführt als auch, wenn sie eine Friedensförderungsmission von Staaten oder einer regionalen Organisation bewilligt.
4. Friedenssicherungseinsätze unter der Führung der UNO (*United Nations Peacekeeping*) werden in aller Regel vom Sicherheitsrat beschlossen. Die Resolution enthält in der Regel aber keinen Passus, der die Mitgliedstaaten zur Entsendung von Militärpersonal aufruft. Es ist Aufgabe des Generalsekretärs, das notwendige Militärpersonal bei den Mitgliedstaaten zu rekrutieren. In der Vergangenheit ist vorgekommen, dass die Generalversammlung das Mandat für solche Friedenssicherungseinsätze erteilt hat.
5. Bewilligt der UNO-Sicherheitsrat Friedenssicherungseinsätze von Mitgliedstaaten oder regionalen Organisationen, enthält die Sicherheitsratsresolution einen Passus, der die Staaten ermächtigt, an der Operation teilzunehmen. Der Beschluss des Sicherheitsrats legt auch das Mandat der Operation fest.
6. Politische Missionen der UNO, die militärisches Personal integrieren, enthalten nie ein Mandat zur Gewaltanwendung, werden tendenziell aber ebenfalls durch den UNO-Sicherheitsrat beschlossen. Die Resolution legt das Mandat fest oder verweist hierfür auf einen Bericht des Generalsekretärs. Es gibt jedoch auch politische Missionen, die der Sicherheitsrat dem Generalsekretär in einem Brief des Ratspräsidenten oder in einem *presidential statement* bewilligt hat.

1. Einleitung

Art. 66 ff. Militärgesetz (SR 510.10) regeln den Einsatz von schweizerischen Armeeangehörigen im Rahmen des Friedensförderungsdienstes. Art. 66 Abs. 1 besagt, dass ein völkerrechtlich legitimes Mandat Voraussetzung ist, damit schweizerisches Militärpersonal Friedensförderung leisten kann. Konkret muss ein UNO-Mandat oder ein OSZE-Mandat vorhanden sein. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur zivilen Friedensförderung: Für diese ist ein solches Mandat nicht Voraussetzung, die Zustimmung der Konfliktparteien ist grundsätzlich ausreichend. Der Bundesrat hatte in der ursprünglichen Vorlage des Militärgesetzes die Möglichkeit vorgesehen, Friedensförderung durch schweizerisches Militärpersonal auch in Fällen der Zustimmung der betroffenen Staaten zuzulassen. Das Parlament hatte diese Möglichkeit jedoch bewusst abgelehnt.

Die Frage, ob und wann ein UNO- oder OSZE-Mandat vorliegt, ist somit wesentlich für den Entscheid, ob die Schweiz mit Militärpersonal Friedensförderung leisten kann oder nicht. Auf Anfrage des VBS soll nachfolgend untersucht werden, was unter einem UNO-Mandat im Sinn des Militärgesetzes zu verstehen ist. Hierzu analysieren wir zunächst den Begriff der Friedensförderung, wie ihn das Militärgesetz verwendet. Anschliessend klären wir die Frage, unter welchen Umständen ein UNO-Mandat für einen solchen Friedensförderungseinsatz vorliegt.

2. Definition Friedensförderung

Das Militärgesetz definiert den Begriff Friedensförderung nicht. Doch hat das Parlament im Zusammenhang mit den Beratungen über die Revision des Militärgesetzes im Jahr 2002 festgehalten, was der Begriff Friedensförderung umfasst: Er beinhaltet sowohl «Friedensunterstützung» als auch «Krisenbewältigung».¹

Im Sicherheitspolitischen Bericht von 1999 (SIPOL 2000) hat der Bundesrat den Auftrag der Armee im Rahmen der Friedensunterstützung und Krisenbewältigung dargelegt: «Darunter fallen die Entsendung von Militärpersonal und Truppenkontingenten zur Stabilisierung und internationalen Krisenbewältigung im Rahmen von völkerrechtlich legitimierten Mandaten und die Vorbereitung auf solche Einsätze im multinationalen oder bilateralen Verbund mit anderen Streitkräften.»²

Der Begriff Friedensförderung, wie ihn das Militärgesetz umschreibt, ist also ein sehr weit gefasster Begriff. Dies entspricht der aktuellen internationalen Entwicklung. Friedensförderung ist multidimensional und kann Friedenserhaltung und Friedenserzwingung ebenso wie Konfliktverhütung, Friedensschaffung, Friedenskonsolidierung oder auch humanitäre Operationen umfassen. Eine scharfe Abgrenzung zur zivilen Friedensförderung gibt es nicht. In internationalen Friedensförderungsmissionen, die sowohl zwischen- als auch innerstaatliche Konflikte betreffen können, arbeiten militärische und zivile Komponenten oft zusammen.³ Hingegen ist die Friedensförderung von der ausschliesslichen Friedenserzwingung abzugrenzen. Der Bundesrat hat festgehalten, dass Aufträge, in welchen die militärische Gewalt zentrales Mittel zur Erreichung des Friedens ist, wie z. B. der Einsatz im Golf-Krieg 1991, nicht Friedensunterstützung sondern reine Friedenserzwingung sind und damit nicht unter den Begriff Friedensförderung fallen.⁴

3. UNO-Mandat für Friedensförderung

Die UNO hat gemäss Charta einen grundlegenden Auftrag zur Friedensförderung, wie sie im Militärgesetz auch von der Schweiz verstanden wird. Dabei spielen sowohl zivile als auch militärische Komponenten eine Rolle. Sobald militärisches Personal an einer Friedensförderungsmission der UNO beteiligt ist, kann dies nur militärisches Personal sein, das der UNO von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wurde; denn die UNO hat keine eigenen ständigen Streitkräfte. Das gleiche gilt für Polizeipersonal, das der UNO für ihre Missionen jeweils gesondert von Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wird. Die Bereitstellung von militärischem Personal für Friedensförderungsmissionen der UNO ist jeweils ein freiwilliger Akt der Mitgliedstaaten.

Die UNO hat seit ihrem Bestehen ein vielfältiges Instrumentarium zur Friedensförderung entwickelt. Dieses basiert auf der UNO-Charta, auch wenn die Vielfältigkeit sich nicht im Detail darin widerspiegelt.⁵ Die Frage, was unter einem UNO-Mandat für Friedensförderung zu verstehen ist, lässt sich deshalb am besten auf Grundlage der Praxis der UNO seit ihrem Bestehen beantworten. Für die vorliegende Fragestellung ist es dabei sinnvoll, die bisherigen Friedensförderungsmissionen der UNO, an denen militärisches Personal beteiligt war oder noch ist, in vier Typen zu unterscheiden:

1) Friedenssicherungseinsätze unter Führung der UNO;

¹ Ständerat, Herbstsession, Dritte Sitzung, 18.09.2002, Revision der Militärgesetzgebung: Ständerat stimmt in einer Differenzvereinbarung dem Nationalrat zu: «Friedensförderung ist der umfassende Begriff, der sowohl friedensunterstützende Operationen als auch die Krisenbewältigung beinhaltet» www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4615/64119/d_s_4615_64119_64215.htm

² SIPOL B 2000, BBI 1999, S. 7702

³ Vgl. A. Weniger / V. Maurer (2004): «Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen: Eine verteidigungspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension», Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 10; Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, BBI 2007 4733, S. 4753 f.; R. Murphy / K. Mansson (2008), Peace Operations and Human Rights, London / New York, S. 1

⁴ BBI 2000 I, S. 483

⁵ Vgl. A. Orakhelashvili (2007), «The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations», in: B. Kondoch (2007), International Peacekeeping, Hampshire; N. D. White (2007), «The UN Charter and Peacekeeping Forces: Constitutional Issues», in B. Kondoch (2007)

- 2) Friedenssicherungseinsätze, die nicht selbst von der UNO geführt, von der UNO aber an Mitgliedstaaten delegiert werden;
- 3) «Hybride» Friedenssicherungseinsätze: sowohl unter der Führung der UNO als auch unter der Führung einer regionalen Organisation;
- 4) Politische Missionen zur Friedensförderung, an denen auch Militärpersonal beteiligt ist.

3.1 Friedenssicherungseinsätze unter Führung der UNO

Solche Friedenssicherungseinsätze werden unter dem Begriff *United Nations Peacekeeping* zusammengefasst. Seit 1948 hat die UNO 62 solcher Missionen eingesetzt, 45 davon seit 1991. Zur Zeit haben die Staaten der UNO rund 75'000 Armeeangehörige in Truppenverbänden, 2'500 Militärbeobachter und 11'500 Polizisten für UN-geführte Friedenssicherungseinsätze zur Verfügung gestellt.

Die Errichtung einer *United Nations Peacekeeping* Mission erfolgt im Normalfall auf der Grundlage einer Resolution des UNO-Sicherheitsrats, in welcher die Mission beschliesst («*decides*» in früheren Fällen auch «*recommends*»). Sie beruhen auf Kapitel VI und/oder Kapitel VII der Charta.⁶

Der Sicherheitsrat beauftragt gleichzeitig den Generalsekretär mit der praktischen Umsetzung. Wenn der Generalsekretär für die Mission militärisches Personal (oder Polizeipersonal) einsetzen muss, wendet er sich an die Mitgliedstaaten. Die Sicherheitsratsresolution beinhaltet meist keinen direkten Aufruf an die Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär militärisches Personal zu Verfügung zu stellen.⁷ Jüngste Resolutionen des Sicherheitsrats beziffern meistens die Obergrenze, wie viel militärisches Personal bzw. Polizeipersonal bei einer solchen Mission eingesetzt werden dürfen.⁸ Die Planung und Organisation der Mission, inkl. die Vorbereitung und der Abschluss des *status-of-forces agreement*, das die militärische Präsenz vor Ort regelt, erfolgt über das dem Generalsekretär unterstellte *Department of Peacekeeping Operation*. Wenn Mitgliedstaaten einer solchen Mission militärisches Personal und Ausrüstung zur Verfügung stellen, werden sie hierfür über das UNO-Budget «Friedenssicherungseinsätze» entschädigt. Ein *Memorandum of Understanding* (MoU) zwischen den Mitgliedstaaten und der UNO (über *Department of Peace Keeping / Department of Field Support*) regelt vor jedem Einsatz die entsprechenden Details.⁹

⁶ Vgl. Orakhelashvili (2007); White (2007) sowie Security Council Report, *Security Council Action under Chapter VII: Myths and Realities*, 2008 no. 1, www.securitycouncilreport.org

⁷ z. B. Resolution SR 350 (1974) Beobachtermission UNDOF auf den Golanhöhen : «*decides* to set up immediately under its authority a United Nations Disengagement Observer Force, and *requests* the Secretary-General to take the necessary steps to this effect in accordance with his above-mentioned report and the annexes thereto». Beobachtermission Zypern UNFICYP, SR 186 (1964): *Recommends* the creation, with the consent of the Government of Cyprus, of a United Nations Peacekeeping Force in Cyprus. The composition and size of the Force shall be established by the Secretary-General, in consultation with the Governments of Cyprus, Greece, Turkey and the United Kingdom. Mission für Referendum in Western-Sahara MINURSO SR 690 (1991): «*Decides* to establish, under its authority, a United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara....*Requests* the Secretary-General to keep the Security Council regularly informed of the implementation of his settlement plan.» UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina SR 743 (1992): «*Decides* to establish, under its authority, a United Nations Protection Force *Requests* the Secretary-General immediately to deploy those elements of the Force which can assist in developing an implementation plan for the earliest possible full deployment of the Force ... ». Ein Beispiel, wo die Mitgliedstaaten in der SR genannt werden, sind die Resolutionen UNIFIL 1978 und 2006; letztere aber, um die Mitgliedstaaten zu drängen, Truppen bzw. Militärpersonal bereitzustellen: UNIFIL Libanon SR 425 (1978): *Decides* to establish immediately under its authority a United Nations interim force for Southern Lebanon ... the force to be composed of personnel drawn from Member States *Requests* the Secretary-General to report to the Council within 24 hours on the implementation of the present resolution. SR 1701 (2006): *Decides* to authorize an increase in the force strength of UNIFIL *Requests* the Secretary-General urgently to put in place measures to ensure UNIFIL is able to carry out the functions envisaged in this resolution, *urges* Member States to consider making appropriate contributions to UNIFIL and to respond positively to requests for assistance from the Force.

⁸ z. B. SR 1704 (2006) UNMIT in Timor-Leste; SR 1701 UNIFIL (2006) in Libanon; SR 1590 (2005) UNMIS in Sudan

⁹ siehe Resolution 50/222 der Generalversammlung aus dem Jahr 1996 sowie UN-Homepage www.un.org/Depts/dpko/COE/home.shtml.

Mit der Errichtung der Mission beschliesst der Sicherheitsrat gleichzeitig auch das eigentliche Mandat dieser Mission («*decides*»). Während die jüngeren Resolutionen des Sicherheitsrats das Mandat meist ausführlich beschreiben,¹⁰ verweisen ältere Resolutionen gerne auf einen schon vorliegenden Bericht des Generalsekretärs.¹¹ Die jüngeren Resolutionen bestimmen auch eindeutig das Ausmass möglicher Gewaltanwendung. Dies war früher nicht immer der Fall, sondern erschien nur im Bericht des Generalsekretärs.¹²

Obwohl der Sicherheitsrat gemäss UNO-Charta die primäre Verantwortung für den internationalen Frieden und Sicherheit innehält, sind in der Vergangenheit auch Fälle vorgekommen, in welchen die Generalversammlung einen Friedenssicherungseinsatz beschlossen hat. Dies war dann der Fall, wenn der Sicherheitsrat selbst nicht tätig geworden ist. Beispiele für solche Friedenssicherungseinsätze sind die UNIFIL I in Sinai 1956 oder die ONUC in Kongo 1960. Die Kompetenz der Generalversammlung wurde damals von einem Teil der Mitgliedstaaten bestritten, weshalb diese beim internationalen Gerichtshof ein Gutachten in Auftrag gab.¹³ Dieses stützte das Vorgehen der Generalversammlung als Charta-konform.¹⁴

Ebenso ist es in der Vergangenheit vorgekommen, dass der Generalsekretär kraft ziemlich vager Sicherheitsratsbeschlüsse eine reine Beobachtermission errichtet hat (UNIPOM Beobachtermission zwischen Indien und Pakistan 1965/66).¹⁵ Dieses Vorgehen ist auf keinen sichtbaren Widerstand der Mitgliedstaaten gestossen, doch ist in der Literatur die Errichtung von friedenssichernden Operationen durch den Generalsekretär umstritten,¹⁶ und ist in der Praxis auch eine Ausnahmeerscheinung geblieben.

3.2 Friedenssicherungseinsätze, die nicht selbst von der UNO geführt, von der UNO aber autorisiert werden

Die Praxis, Friedenssicherungseinsätze von Mitgliedstaaten, regionalen Organisationen oder Militäralianzen zu bewilligen, hat sich insbesondere seit Ende des Kalten Krieges entwickelt. Eine solche Bewilligung erfolgt durch eine Resolution des Sicherheitsrats («*authorises the Member States*»), der gleichzeitig das Mandat festlegt. Letzteres enthält in der Regel eine beschränkte Zulässigkeit zur Gewaltanwendung, das die Durchsetzung des Friedenssicherungseinsatzes erlauben soll.

Als Beispiele zu erwähnen sind hier die Friedenssicherungseinsätze in Bosnien-Herzegowina (IFOR¹⁷, SFOR¹⁸, EUFOR¹⁹), Kosovo (KFOR)²⁰, Albanien²¹, Afghanistan (ISAF)²², Osttimor²³, Kongo²⁴ und Somalia²⁵. Solche Friedenssicherungseinsätze können als Ergänzung zu einem Friedenssicherungseinsatz durch die UNO selbst erfolgen (z. Bsp. die KFOR in Kosovo neben der UNMIK²⁶ im Kosovo). Sie können auch eine Alternative dazu sein (z. Bsp. multinationale Streitkraft in Kongo/Grosse Seen

¹⁰ Für ausführliches Mandat in Sicherheitsratsresolution siehe z. Bsp. SR 1244 (1999) UNMIK in Kosovo, SR

¹¹ z. B. SR 743 (1992) UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina; SR 690 (1991) MINURSO in Westsahara.

¹² Siehe Security Council Report (2008), bes. S. 18 ff.

¹³ Dazu White (2007), S. 90 ff.; Orakheilashvili (2007), S. 64 f.

¹⁴ ICJ Rep., 1962, pp. 163 f.

¹⁵ L. Wildhaber, «Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen», in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1975

¹⁶ Dazu White (2007), S. 92 ; Orakheilashvili (2007), S. 67 ff.

¹⁷ SR 1031 (1995)

¹⁸ SR 1088 (1996)

¹⁹ SR 1785 (2007)

²⁰ SR 1244 (1999)

²¹ SR 1101 (1997)

²² SR 1386 (2001)

²³ SR 1264 (1999)

²⁴ SR 1080 (1996)

²⁵ SR 794 (1992), SR 1744 (2007)

²⁶ SR 1244 (1999)

1996, multinationale Streitkraft in Albanien 1997, ISAF in Afghanistan), eine UN-Operation ablösen (z. B. IFOR, welche in Bosnien-Herzegowina die UNPROFOR 1995 abgelöst hat) oder einer solchen vorausgehen (Bsp. Somalia Mission der Afrikanischen Union 2007²⁷; die multinationale Streitkraft in Osttimor 1999²⁸).

Wird der Sicherheitsrat nicht tätig, kann gemäss der «*Uniting for Peace Resolution*» aus dem Jahr 1950 die Generalversammlung den Mitgliedstaaten kollektive Massnahmen zur Friedenssicherung empfehlen.²⁹ Es ist jedoch noch nie vorgekommen, dass die Generalversammlung einer Staatengruppe oder regionalen Organisation die Bewilligung für einen Friedensförderungseinsatz erteilt hat, dessen Mandat militärische Gewaltanwendung einschliesst.³⁰

3.3 «Hybride» oder «multidimensionale» Friedenssicherungseinsätze: sowohl unter der Führung der UNO als auch unter der Führung von Mitgliedstaaten bzw. einer regionalen Organisation

Wenn die UNO multinationalen Streitkräften ein Mandat für einen Friedenssicherungseinsatz erteilt hat, und die UNO gleichzeitig mit einer Friedenssicherungsoperation oder einer politischen Mission vor Ort ist, enthalten die Sicherheitsratsbeschlüsse in der Regel einen Aufruf zur Zusammenarbeit vor Ort. In neuester Zeit hat sich zusätzlich eine neue Art von Friedenssicherungseinsätzen herausgebildet, bei welchen bereits der Einsatz gemeinsam geplant wird. Hier sind zwei Beispiele aufzuführen, beide aus dem Jahr 2007: Der Friedenssicherungseinsatz in Darfur und jener in Tschad / Zentralafrikanischen Republik.

Der Einsatz in Darfur, UNAMID, gilt als «hybride» Friedensmission der Afrikanischen Union und der UNO. Sie löst eine vom Sicherheitsrat bewilligte Friedensoperation der Afrikanischen Union ab. Der Sicherheitsrat beschliesst («*decides*») in diesem Fall, eine «hybride Operation» zu bewilligen («*to authorise an AU/UN Hybrid operation*») und zu errichten («*to mandate the establishment*»).³¹ Geleitet wird die Operation von einem gemeinsam von der UNO und der Afrikanischen Union ernannten *Special Representative*. Das Mandat und das Ausmass der möglichen Gewaltanwendung werden vom Sicherheitsrat festgelegt. Ausserdem bestimmt er die Kommandostruktur und wer das *status-of-forces agreement* abschliesst. Im vorliegenden Fall ist dies gemäss den Prinzipien der UNO-Friedenssicherungseinsätze geregelt.

Bei der «multidimensionalen» Operation in Tschad und in der zentralafrikanischen Republik handelt es sich um eine von der UNO und der EU gemeinsam geplante Mission, die auf einem Vertrag zwischen der UNO und der Europäischen Union beruht. In diesem Fall genehmigt («*approves*») der Sicherheitsrat die multidimensionale internationale Präsenz, beschliesst («*decides*») die Errichtung des Teils der Mission, welche durch die UNO geführt wird (MINURCAT) und ermächtigt die Europäische Union («*authorizes the European Union*») für ihren Teil der Mission gemäss Zusammenarbeitsvertrag UNO-EU.³² Die Resolution des Sicherheitsrats enthält sowohl das Mandat der von der UNO geführten Mission als auch jenes der EU-Mission, die für ihren Teil zur Erfüllung ihres Mandats auch militärische Gewalt anwenden kann.

²⁷ SR 1744 (2007): «Requests the Secretary-General ... to report on the political and security situation and the possibility of a UN Peacekeeping Operation following the AU's deployment»

²⁸ SR 1272 (1999): «Requests UNTAET and the multinational force deployed pursuant to resolution 1264 (1999) to cooperate closely with each other, with a view also to the replacement as soon as possible of the multinational force by the military component of UNTAET»

²⁹ GV 377 (V) (1950)

³⁰ White (2007), S. 50

³¹ SR 1769 (2007): «*Decides ... to authorise and mandate the establishment ... of an AU/UN Hybrid operation in Darfur (UNAMID).*»

³² SR 1778 (2007): «*Approves the establishment in Chad and Central African Republic of a multidimensional presence Decides that the multidimensional presence shall include ... a United Nations Mission in the Central African Republic and Chad Authorizes the European Union to deploy in consultation with the Secretary-General, an operation to fulfil the following functions, in accordance with the arrangement to be concluded between the European Union and the United Nations...*»

3.4 Politische Missionen zur Friedensförderung, an denen auch Militärpersonal beteiligt ist

Die politischen Missionen der UNO sind hauptsächlich zivile Missionen, welche im Bereich der Konfliktprävention, Friedensvermittlung und Friedenskonsolidierung tätig sind. Allerdings arbeitet in solchen Missionen auch militärisches Personal, das die UNO, wie bei friedenssichernden Operationen, bei den Mitgliedstaaten rekrutiert. In politischen Missionen beschränkt sich das Militärpersonal auf Militärbeobachter, militärische Berater und Verbindungsoffiziere.

Zur Zeit sind 12 politische UN-Missionen (*political and peacebuilding missions*) der UNO in Afrika, Asien und im Nahen Osten tätig. Von insgesamt knapp 4000 Personen sind rund 380 Personen uniformiertes Personal, d.h. militärisches Personal oder Polizeikräfte. In sieben der zwölf politischen Missionen ist militärisches Personal integriert.³³

Der Ablauf zur Errichtung von politischen Missionen ist nicht immer der gleiche, doch geht die Initiative hierfür in der Regel vom UNO-Generalsekretär aus. Die Kompetenz des Generalsekretärs zur Errichtung von politischen Missionen zur Friedensförderung ist in der UNO-Charta nicht konkret festgelegt. Die verschiedenen Amtsinhaber haben die Instrumente der Friedensförderung mit der Zeit weiterentwickelt, was teils vom Sicherheitsrat und der Generalversammlung geduldet, teils auch aktiv unterstützt wurde.³⁴

Der UNO-Sicherheitsrat ist bei den politischen Missionen immer in der einen oder anderen Weise involviert, doch beruht die Errichtung der Mission nicht immer auf einer Resolution des Sicherheitsrats. Ausgehend von den 12 politischen Missionen, die zur Zeit aktiv sind, können folgende Varianten unterschieden werden:

- a. der Generalsekretär informiert den Sicherheitsrat schriftlich über sein Vorhaben, eine solche Mission zu errichten. Dieser nimmt schriftlich davon Kenntnis (*«take note»*). Beispiele: *Office of the Special Coordinator for the Middle East UNSCO*³⁵; *Office of the United Nations Special Coordinator of the Secretary-General for Lebanon UNSCOL*³⁶; *United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia UNRCCA*³⁷
- b. der Generalsekretär informiert den Sicherheitsrat schriftlich über sein Vorhaben, eine solche Mission zu errichten. Dieser begrüsst die Errichtung der Mission (*«welcomes the establishment»*; *«welcomes the proposal contained in the letter»*). Die Antwort des Sicherheitsrats erfolgt in Form eines Briefs des Präsidenten des Sicherheitsrats oder eines *Presidential Statement*. Beispiele: *United Nations Political Office for Somalia UNPOS*³⁸; *Office of the Special Representative of the Secretary-General for West Africa UNOWA*³⁹; *United Nations Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau UNOGBIS*⁴⁰; *United Nations Peacebuilding Office in the Central African Republic BONUCA*⁴¹
- c. der Sicherheitsrat beschliesst die Errichtung der Mission in einer Resolution (*«decide»*). Die Resolution erfolgt im Anschluss an einen schriftlichen Vorschlag des Generalsekretärs. Die Resolution kann das Mandat enthalten oder für das Mandat auf den Vorschlag bzw. Bericht des Generalsekretärs verweisen. Beispiele: *United Nations Assistance Mission*

³³ Eine 13. Mission ist am 4. August 2008 vom Sicherheitsrat in Sierra Leone beschlossen worden; SR 1829 (2008)

³⁴ White (2007), S. 55; bespricht auch die *«inherent powers»* des Generalsekretärs; siehe auch GV 43/51

³⁵ S/1999/983 Brief des Generalsekretärs an den Präsidenten des Sicherheitsrats; S/1999/984 Brief des Präsidenten des Sicherheitsrats an den Generalsekretär: *«has been brought to the attention of the members of the Security Council. They take note of the intention contained in your letter.»*

³⁶ S/2007/690 Brief des Generalsekretärs an den Präsidenten des Sicherheitsrats; S/2007/691 Brief des Präsidenten des Sicherheitsrats an den Generalsekretär

³⁷ S/2007/279; S/2007/280

³⁸ S/1995/231; S/PRST/1995/15 Statement by the President of the Security Council: *«The Security Council supports the view of the Secretary-General ... It welcomes the Secretary-General's intention to continue a small political mission....»*

³⁹ S/2001/1128; S/2001/1129

⁴⁰ S/1999/232; S/1999/233

⁴¹ S/1999/1235; S/1999/1236

in Afghanistan UNAMA⁴²; United Nations Assistance Mission for Iraq UNAMI⁴³; United Nations Integrated Office in Sierra Leone UNIOSIL⁴⁴; United Nations Integrated Office in Burundi BINUB⁴⁵; United Nations Mission in Nepal UNMIN⁴⁶

Die Variante «a» kam bei den aktuellen Missionen nur bei reinen politischen Missionen zur Anwendung, an welchen keinerlei militärisches Personal beteiligt ist. In zwei Fällen ging es dabei um die Ernennung eines *Special-Representative* des Generalsekretärs, dem vor Ort auch ein Büro mit Mitarbeitern zur Verfügung gestellt wird. Doch sowohl Variante «b» als auch Variante «c» können die Grundlage zur Errichtung einer Friedensaufbaumission sein, in welche militärisches Personal integriert ist. Die politischen Missionen der Variante «b» verfügen teilweise, jene der Variante «c» alle über militärisches Personal.

Das Mandat dieser politischen Missionen ist in der Regel im Bericht des Generalsekretärs festgelegt. Beschliesst der Sicherheitsrat die Errichtung der Mission (Variante «c»), verweist er entweder für das Mandat auf den Bericht des Generalsekretärs oder wiederholt dieses noch einmal in der betreffenden Resolution. Politische Missionen enthalten nie ein Mandat zur Gewaltanwendung.

3. Schlussfolgerung

Friedensförderung ist ein dynamisches Tätigkeitsfeld der Vereinten Nationen. Friedensförderung, die im Rahmen der UNO durchgeführt wird, stützt sich auf die Charta, doch die verschiedenen Formen der Friedensförderung sind nicht ausdrücklich durch die Charta geregelt. Die Art, wie und von wem ein UNO-Mandat für eine Friedensförderungsmission zustande kommt, ist daher relativ heterogen:

Beinhaltet eine Friedensförderungsmission die Zulässigkeit der Gewaltanwendung, ist in erster Linie der Sicherheitsrat für den Beschluss des UNO-Mandats zuständig. In Ausnahmefällen kann dies auch die Generalversammlung sein, wenn der Sicherheitsrat selbst nicht tätig wird. Die Generalversammlung hat in der Vergangenheit aber nur Mandate für Friedenssicherungsoperationen unter UNO-Führung erteilt.

Militärisches Personal wird auch für Friedensförderungsmissionen eingesetzt, die keinerlei Gewaltanwendung vorsehen und vorwiegend politische Missionen sind. Solche Missionen werden nicht immer auf der Grundlage von UNO-Sicherheitsrats-Resolutionen errichtet, sondern können auch auf einem Briefwechsel mit dem Generalsekretär gründen. Ein Teil der gegenwärtigen politischen Missionen, die militärisches Personal integrieren, hat der Sicherheitsrat nicht in Form einer Resolution beschlossen, sondern indem er dem Generalsekretär seine Einwilligung in einem Brief des Ratspräsidenten oder in einem *presidential statement* kund getan hat. Militärisches Personal beschränkt sich in diesen Fällen immer auf Militärbeobachter, Verbindungsoffiziere oder militärische Berater. Aus der Praxis der letzten Jahre ist jedoch die Tendenz ersichtlich, die Errichtung und das Mandat von politischen Missionen, die militärisches Personal integrieren, ebenfalls auf einer Resolution des Sicherheitsrats zu begründen.

Trotz dieser relativen Heterogenität kann festgehalten werden, dass alle genannten Friedensförderungsmissionen auf einem völkerrechtskonformen und in der Praxis der UNO-Mitgliedsstaaten verankerten UNO-Mandat im Sinne der schweizerischen Militärgesetzgebung basieren. Das bedeutet, dass gemäss Artikel 66 Militärgesetz schweizerische Armeeangehörige bei einer Friedensförderungsmission eingesetzt werden können, die entweder von der UNO selbst durchgeführt werden oder für welche die UNO-Mitgliedstaaten ermächtigt sind. Dabei ist im ersten Fall zu beachten, dass die der Mission zugrunde liegende Sicherheitsratsresolution grundsätzlich keinen Passus enthält, der die Mitgliedstaaten zur Entsendung von Militärpersonal auffordert. Die UNO beschliesst in solchen Fällen lediglich die Mission und legt das Ausmass der zulässigen Gewaltanwendung fest. Es obliegt dann dem Generalsekretär oder dem zuständigen Departement des Generalsekretariates, das notwendige militärische Personal zu rekrutieren. Eine eigentliche Aufforderung und auch Bewilligung der UNO-Sicherheitsrats für das Tätigwerden von Staaten erfolgt dann, wenn Mitgliedstaaten Friedenssicherungseinsätze durchführen, deren Mandat militärische Gewaltanwendung einschliesst.

⁴² SR 1401 (2002)

⁴³ SR 1500 (2003)

⁴⁴ SR 1620 (2005)

⁴⁵ SR 1791 (2006)

⁴⁶ SR 1740 (2007)

JAAC 2008.30 - Was ist ein UNO-Mandat?, Gutachten vom 25. September 2008

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2008
Année	
Anno	
Band	-
Volume	
Volume	
Seite	420-428
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 134

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.