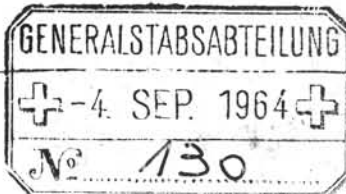
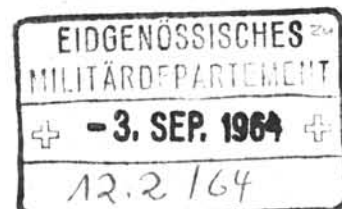


Vertraulich

- BI/ha

Bern, den 21. August 1964.

Vertraulich!

Neutralität und Verteidigung des Luftraumes

I.

1) In der Mirage-Debatte des Nationalrates vom 10. Juni 1964 führte Prof. Walter Hofer u.a. folgendes aus:

"Ich bin allerdings auch der Ansicht, dass alles neu überprüft werden muss, nicht nur die Frage "Mirage", sondern auch die umfassendere Frage "Landesverteidigungskonzeption", und zwar sowohl aus technischen wie taktischen, aus finanziellen wie politischen Gründen. Die angenommene Konzeption mag militärisch gut oder schlecht sein, wenn es sich herausstellt, dass sie militärisch nicht zu realisieren ist, muss man sie wohl oder übel wieder überprüfen. Ja, ich bin sogar der Ansicht, dass die Problematik der bewaffneten Neutralität neu überprüft und überdacht werden müsste; nicht in dem Sinne, dass sie etwa grundsätzlich in Frage gestellt werden sollte, aber in dem Sinne, ob sie im Hinblick auf die rasch voranschreitende rüstungstechnische Entwicklung nicht etwa modifiziert werden sollte und müsste. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass im internationalen Luftrecht die Tendenz offensichtlich dahin geht, angesichts der technischen Entwicklung der letzten Jahre, die Pflicht der Luftraumverteidigung, besonders der Kleinstaaten, auf ein zumutbares Mass zu beschränken."

Die Frage der Landesverteidigungskonzeption im allgemeinen ist in erster Linie eine solche militärischer Art, wenn sie auch von aussenpolitischen und völkerrechtlichen Erwägungen bestimmt wird. Sie ist in den grossen Linien in der Botschaft betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) vom 30. Juni 1960 niedergelegt (S. 2-10). Diese Grundsätze gelten auch heute noch und werden auch für absehbare Zukunft die Gestaltung unserer Landesverteidigung bestimmen müs-

sen, wenn überhaupt deren Zweck erfüllt werden soll. Es sei auf das dort Gesagte verwiesen (der betreffende Abschnitt A stammt vom Unterzeichneten).

Hingegen stellen sich neue Fragen im Zusammenhang mit der Verteidigung und der Wahrung der Integrität des Luftraumes im Zustand der bewaffneten Neutralität. Dieses Sonderproblem soll im folgenden untersucht werden.

2) Die moderne Entwicklung der Waffentechnik weist folgende Züge auf:

- a. Die Flugzeuge erreichen bisher unerreichte Höhen (bis 25 km) sowie Geschwindigkeiten bis zur dreifachen Schallgeschwindigkeit.
- b. An Stelle der optischen Beobachtung des Luftraumes ist die elektronische getreten. Neutrale schweizerische Flugzeuge können deshalb auf dem Radarschirm der Kriegführenden ohne besondere Erkennungsapparatur nicht als solche erkannt werden. Diese Apparaturen fehlen heute. Die schweizerischen Flugzeuge riskieren deshalb bei Durchführung ihrer Neutralitätsschutzmissionen einfach als feindliche abgeschossen zu werden.
- c. Der Raum über dem neutralen Staatsgebiet kann durch ferngesteuerte, selbstgesteuerte oder ballistische Ferngeschosse in grössten Höhen, die weit über dem durch Flugzeuge Erreichbaren liegen, überflogen werden.
- d. Sowohl die zur Abwehr geeigneten Flugzeuge wie auch die Flakwaffen werden technisch immer komplizierter und damit auch immer teurer. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen.

II.

3) Es besteht Einigkeit in Theorie und Praxis, dass der Luftraum zum Hoheitsgebiet des darunter liegenden Staates gehört. Das wird durch Art. 1 der Konvention von Chicago über die Zivilluftfahrt von 1944 bestätigt, wonach jeder Staat vollständige und ausschliessliche Souveränität über den Luftraum über seinem Gebiete besitzt. Art. 8 der gleichen Konvention untersagt übrigens ausdrücklich auch Einflüge von unbemannten Luftfahrzeugen in das Gebiet eines ausländischen Staates ohne Erlaubnis des letztern.

4) Ebenso sind sich Wissenschaft und Praxis weitgehend darüber einig, dass der eigentliche Weltraum nicht zum Hoheitsgebiet der darunter liegenden Staaten gehört und der freien Benützung durch alle Staaten offen steht.

Aus der Wissenschaft sei lediglich die für sie repräsentative Resolution "Le régime juridique de l'espace" des Institut de Droit International erwähnt, die auf dessen Brüsseler Session (3. bis 12. September 1963) einstimmig angenommen wurde. Nach Ziff. 1 können weder der Raum noch die Himmelskörper Gegenstand irgendeiner Aneignung bilden und können von allen Staaten frei erforscht und benützt werden zu friedlichen Zwecken.

Die Auffassung der Regierungen findet sich in den beiden Resolutionen 1721 (XVI) vom 20. Dezember 1961 und 1962 (XVIII) vom 13. Dezember 1963 der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Beide sind von der Versammlung einstimmig angenommen worden. Nach Ziff. 2 der zweiten Resolution können der ausseratmosphärische Raum und die Himmelskörper von allen Staaten auf der Grundlage der Gleichheit und in Befolgung des Völkerrechts frei erforscht und benützt werden. Ziff. 3 bestimmt: "L'espace extra-atmosphérique et les corps célestes ne peuvent faire l'objet d'appropriation nationale par procla-

mation de souveraineté ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par tout autre moyen." Die Resolution von 1961 stellt, wenn auch in kürzerer Form, die gleichen Grundsätze auf. Zwar stellen die Resolutionen der Generalversammlung nicht bindendes Recht, sondern lediglich Empfehlungen dar. Infolge ihrer einstimmigen Annahme kommt ihnen jedoch besonderes Gewicht zu. Sie sind repräsentativ für die heutige Rechtsauffassung; es bildet sich hier eigentliches Gewohnheitsrecht.

5) Ungelöst ist jedoch die Frage, wo die Grenze zwischen der nationalen Souveränität im Luftraum und dem freien Weltraum zu ziehen sei.

Die Wissenschaft hat hierüber verschiedene Theorien aufgestellt, auf die nicht weiter eingetreten werden soll¹⁾. Das Institut de Droit International hat die Frage in seiner Resolution bewusst offen gelassen. Der Berichterstatter JENKS schlug dieses Vorgehen vor, weil die Uneinigkeit über die Frage zu gross sei, man die Durchsetzung übertriebener Souveränitätsansprüche zu befürchten habe und die technische und wissenschaftliche Entwicklung zu sehr im Fluss sei und deshalb nicht präjudiziert werden solle²⁾. Ebenso schweigen sich die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Frage aus.

1) Vgl. hierüber BINDSCHIEDLER, Die Schweiz und die Ferngeschichte - völkerrechtliche und aussenpolitische Probleme, Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Heft 6, Juni 1958, S. 405/06; PROBST, Rechtliche Probleme des Raumflugs, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 19 (1958), S. 637 ff.; J.F. MACMAHON, Legal Aspects of Outer Space, British Year Book of International Law, 1962, S. 340-344.

2) Le Droit international des espaces célestes, Rapport préliminaire, S. 191/92.

Immerhin besteht weitgehend Einigkeit dahingehend, dass der freie Weltraum auf derjenigen Höhe beginne, auf der es möglich sei, einen Satelliten in eine Umlaufbahn zu bringen. Das ergibt sich aus der Praxis der Staaten, die durchgehend vor Abschuss von Satelliten weder um die Erlaubnis anderer Regierungen, deren Gebiet überflogen wurde, nachgesucht, noch je gegen Überfliegungen durch Satelliten protestiert haben. Nach MACMAHON bedeute dies, dass die Grenze irgendwo über 20 Meilen und unter 100 Meilen Höhe liege 3). Sei dem wie ihm wolle, so bestehe heute eine gewohnheitsrechtliche Regel des Völkerrechts, wonach die Staaten berechtigt seien, einen Satelliten für friedliche und wissenschaftliche Zwecke auf eine Umlaufbahn zu bringen 4).

Das Problem der genauen Festlegung der Grenze zwischen dem staatlichen Luftraum und dem freien Weltraum bleibt jedoch offen. Formell wären folgende Lösungen denkbar:

- a. Abschluss einer internationalen Konvention. Eine solche würde eine sichere Rechtsgrundlage schaffen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen empfiehlt in ihrer Resolution 1963 (XVIII) vom 13. Dezember 1963 in Abschnitt I Ziff. 1 "qu'il soit envisagé de présenter ultérieurement, selon qu'il conviendra, sous forme d'accord international les principes juridiques devant régir les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique".
- b. Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die zum Gewohnheitsrecht werden könnte.
- c. Einseitige Erklärung der Staaten. Es würde sich ähnlich verhalten wie bei der Festsetzung der Ausdehnung der Küsten-

3) a.a.O., S. 352.

4) a.a.O., S. 353, 356.

gewässer, die mangels einer allgemeinen völkerrechtlichen Regelung innerhalb gewisser Grenzen von den Staaten ebenfalls autonom vorgenommen wird. Wie bei der Bestimmung der Breite der Territorialgewässer handelt es sich in der Luft um die Abgrenzung gegenüber einem freien, allen Staaten offen stehenden Raum.

III.

6) Aus der Rechtslage, dass der Luftraum zum Hoheitsgebiet des Staates gehört, ergibt sich die Pflicht der Kriegführenden, die Integrität des neutralen Luftraumes zu achten, und diejenige des Neutralen, Uebergriffe der Kriegführenden in seinen Luftraum abzuwehren, wenn nötig mit Gewalt. Darüber besteht in Wissenschaft und Praxis der Staaten Einhelligkeit⁵⁾. Feststeht ebenfalls, dass dies für den freien Weltraum nicht gilt. Der Neutrale wird zwar das Recht haben, in den Weltraum einzugreifen, sofern Gründe der Selbstverteidigung es verlangen, aber sicher keine Pflicht, die Integrität des über ihm liegenden Weltraumes zu wahren.

Infolge verschiedener Gründe führt die fehlende Abgrenzung des Luftraumes nach oben auch bei der heutigen Rechtslage nicht zu einer untragbaren Belastung der Neutralen.

Einmal wird das Völkerrecht beherrscht vom Prinzip der Effektivität. Rechtsnorm und Tatsache dürfen, obwohl zwi-

5) Vgl. zum folgenden BIRNBOEDLER, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, 17 (1956), S. 17-22, und SCHINDLER, Neutralität und neue Entwicklungen der Kriegstechnik, in Die Rechtsordnung im technischen Zeitalter, Zürich 1961, S. 121-129, dessen Auffassung sich fast vollständig mit der meinigen deckt.

schen ihnen immer eine Spannung besteht, nicht allzu weit auseinanderklaffen. Das gilt vor allem auch für den Gebiets-
erwerb. Das Völkerrecht anerkennt als Rechtstitel für den
letztern weder die Entdeckung noch die Tatsache der Nachbar-
schaft, wie es früher oft behauptet wurde, sondern nur die
Okkupation (von der vertraglichen Zession sei hier abgesehen).
Effektivität bedeutet die regelmässige Setzung von Staatsak-
ten in dem beanspruchten Gebiet, wobei die Intensität von den
Verhältnissen abhängt ⁶⁾. Zwischen der blossen Zugänglichkeit
und der eigentlichen Kontrolle muss ein Unterschied gemacht
werden. Die Lufthoheit kann sich in Anwendung dieses allge-
meinen Grundsatzes nur soweit erstrecken, als die Kontrolle
reicht. Dabei dürfen an letztere allerdings nicht zu strenge
Massstäbe angelegt werden und es ist auf einen abstrakten Durch-
schnitt abzustellen. Das mag den Kleinstaat mit seinen be-
schränkten Mitteln etwas benachteiligen. Allerdings gilt das
Effektivitätsprinzip insofern nur subsidiär, als es vor kla-
rem Recht zurückzuweichen hat, so die mögliche Beherrschung
grösserer Teile des Meeres vor dem Grundsatz der Freiheit der
Hohen See. Allein bei der Abgrenzung des Luftraumes stellt
sich diese Frage kaum.

Es kann keine Rechtspflicht geben, die etwas sachlich
Unmögliches verlangt. Das ist insofern von Bedeutung, als
auch die Grossmächte nicht in der Lage sind, ihren Luftraum
lückenlos abzuschirmen, und gegen Ferngeschosse zurzeit über-
haupt über keine ins Gewicht fallende Abwehrmöglichkeiten ver-
fügen. Aehnlich würde es sich verhalten, wenn die Grossmächte

6) Diese Grundsätze sind vor allem von Max HUBER in seinem
Schiedsspruch über die Insel Palmas vom 4. April 1928 klar-
gestellt worden, *Recueil des Sentences Arbitrales*, II,
S. 829 ff.

kleineren Staaten die Lieferung allfälliger modernster Abwehrwaffen, deren Eigenentwicklung ihre technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigt, verweigern würden.

Die Erfüllung der völkerrechtlichen Pflichten eines Staates geht nicht so weit, dass dadurch eine übermässige Belastung bewirkt wird, d.h. die staatliche Existenz selbst aufs Spiel gesetzt oder der Vollzug lebenswichtiger Staatsaufgaben verunmöglicht würde. Das hat der Haager Schiedshof in seinem Schiedsspruch vom 11. November 1912 zwischen der Türkei und Russland über die Frage der Kriegsentschädigungen ausdrücklich festgestellt. So wird es einem Neutralen rechtlich nicht zugemutet werden können, ein Atombomben mit sich führendes Flugzeug abzuschiessen und damit unter Umständen die Atomexplosion auf seinem eigenen Gebiete herbeizuführen. Ferner ergibt sich daraus, dass die Verteidigung der Neutralität nicht so weit gehen kann, dass sie zur Aufopferung der eigenen Mittel (z.B. der eigenen Luftwaffe) führt, mit der Folge, dass der Neutrale gegenüber einem Angriff auf ihn selbst wehrlos würde.

Die Tatsache, dass es unmöglich ist, überhaupt jede Verletzung neutralen Gebietes zu verhindern, ist nicht neu. Es trifft dies nicht nur in Bezug auf den Luftraum, sondern auch auf gewisse Territorialgewässer entlang langgestreckter Küsten (z.B. Norwegen) und unzugängliche Landgebiete zu, die nicht oder nur äusserst schwer verteidigt werden können. Die II. Haager Friedenskonferenz von 1907 hat deshalb den Grundsatz eingeführt, dass die neutralen Staaten ihre Verpflichtungen im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zu erfüllen hätten. Diese Einschränkung findet sich in den Art. 3, 8, 21 und 25 der XIII. Haager Konvention betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekrieges. Das Haager Abkommen über die Landneutralität enthält zwar keine derartigen Bestimmungen, aber es handelt sich hier

um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, wobei für den ständig neutralen Staat die Voraussetzung gilt, dass er sich überhaupt die zumutbaren Mittel entsprechend seiner allgemeinen völkerrechtlichen Verpflichtung verschafft hat. Der Neutrale hat Einflüge in sein Hoheitsgebiet mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln und daher auch mit Gewalt abzuwehren. Sofern er aber diese Mittel angewendet hat, wenn auch ohne Erfolg, kann er nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *ultra posse nemo tenetur* völkerrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden. Der Einsatz der Abwehrmittel wird sich nach den Umständen des einzelnen Falles und nach der Schwere der Verletzung zu richten haben. So mag bei unbedeutenden Verletzungen vielleicht ein diplomatischer Protest und ein Begehren auf Schadenersatz genügen. Als Minimum gilt, dass die Neutralitätsverletzung nicht geduldet, nicht widerspruchslos hingenommen werden darf ⁷⁾.

7) "Betrachtet man diese Frage unter einem rein rechtlichen Gesichtspunkt, so besteht kein Zweifel, dass der neutrale Staat auch in den heutigen Verhältnissen seine Pflicht erfüllt, wenn er sich die ihm zumutbaren Abwehrmittel verschafft und sie anwendet, selbst wenn sie gegen gewisse Flugzeuge und Flugkörper wirkungslos sind. Andererseits lässt sich kaum übersehen, dass eine länger dauernde Unfähigkeit der neutralen Staaten, die Verletzung ihres Luftraums zu verhindern, eine Entwertung der Neutralität zur Folge haben müsste. Der Anspruch der neutralen Staaten auf Achtung ihres Luftraums und damit ihres Staatsgebietes wird letztlich nur aufrechterhalten werden können, wenn diese Staaten zur Wahrung der Unverletzlichkeit ihrer Gebiete fähig sind. Aus diesem Grunde ist es für sie von hoher Bedeutung, dass wirksame Abwehrwaffen auch gegen die neuesten Flugzeuge und Flugkörper beschafft werden können." SCHINDLER, a.a.O., S. 125.

7) Trotzdem hätte eine Abgrenzung des Luftraumes nach oben den grossen Vorteil, eine klare Lage zu schaffen. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Neutralen für die Wahrung der Integrität seines Hoheitsgebietes würde eindeutig begrenzt.

Die heutige Rechtslage beruht auf allgemeinen Grundsätzen, die bei ihrer Auslegung und Anwendung dem Ermessen einen mehr oder weniger grossen Spielraum gewähren. Sie bringt die Möglichkeit divergierender Auffassungen mit sich und erlaubt den Kriegführenden bis zu einem gewissen Grade, Neutralitätsverletzungen des Neutralen zu behaupten, um Vorwände für einen eigenen Eingriff zu finden.

In diesem Zusammenhang sei auf die Rede von Ministerpräsident Chruschtschew vom 6. Juli 1960 in Klagenfurt anlässlich seines Besuches in Oesterreich hingewiesen. Er führte dort aus, die österreichische Neutralität würde verletzt werden, wenn von italienischen Raketenstützpunkten abgeschossene und gegen Russland oder seine Verbündeten gesteuerte Ferngeschosse im Kriegsfall Oesterreich überfliegen würden. Damit gab er wohl zu verstehen, dass die Sowjetunion sich frei betrachten würde, eine geeignete militärische Aktion gegen Oesterreich zu unternehmen⁸⁾. Schon in einem Brief vom 10. Januar 1958 an den italienischen Ministerpräsidenten Zoli hatte übrigens Bulganin festgestellt, die geographische Lage Italiens sei so, dass die Verwendung von Raketengeschossen mit Ausgangspunkt auf italienischem Gebiet eine Verletzung der Neutralität der zwischen Italien und der Sowjetunion gelegenen Länder darstellen würde. Ähnlich wurde in einem Brief gleichen Datums an den österreichischen Bundeskanzler Raab festgehalten, die Errichtung von Abschussrampen in Ita-

8) Vgl. New York Herald Tribune vom 7. Juli 1960, NZZ gleichen Datums, Mittagaussgabe.

lien würde die Souveränität und Sicherheit des neutralen Oesterreich ernsthaft bedrohen. Es zeigt sich hier, wie aus durchsichtigen politischen Gründen versucht wird, den Neutralen unmögliche Pflichten aufzuerlegen⁹⁾.

Eine Abgrenzung des Luftraumes müsste folgenden Erwägungen Rechnung tragen:

- a. Der Grundsatz der Effektivität wäre zu berücksichtigen. Die Lufthoheit und damit die Verantwortlichkeit für den Luftraum kann nur so weit gehen, als die effektive Kontrollmöglichkeit durch Flugzeuge und Fliegerabwehr des Bodenstaates geht. Eine Rechtspflicht, die nicht effektiv erfüllt werden kann, widerspricht nicht nur der Rechtsidee, sondern setzt vor allem die kleineren Staaten politischen Druckmanövern aus und schränkt sie in ihrer Bewegungsfreiheit ungebührlich ein. Das Abstellen auf die Effektivität führt allerdings zu Unsicherheiten, da die technische Entwicklung nicht genau vorausgesehen werden kann. Nach seiner alten Erfahrung geht der Fortschritt bei den Angriffs- und bei den Abwehrwaffen auf längere Sicht gesehen parallel. Gegenwärtig und auf einige Zeit besteht allerdings eine Diskrepanz zwischen beiden. Eines Tages könnte die Grenze der Möglichkeiten für den Kleinstaat weniger auf technischem als auf finanziellem Gebiet liegen.
- b. Wahrung der Sicherheit des Unterliegers. Das freie Durchflugsrecht bringt Gefahren für das unten liegende Staatsgebiet mit sich. Es seien die Absturzmöglichkeit technisch mangelhafter Flugzeuge, unbefugte Einreise von Personen, Schmuggel und Spionage aus der Luft erwähnt. Im Kriegs-

9) BINDSCHEDLER, Die Schweiz und die Ferngeschosse, S. 405.

Fälle würden die Kriegführenden ihre Abwehrmassnahmen auf den neutralen Luftraum ausdehnen, was die Wahrscheinlichkeit von Abstürzen erhöhen würde. Es käme vor allem zu Luftkämpfen über dem neutralen Gebiet. Bei zunehmender Geschwindigkeit und Höhe der feindlichen Flugzeuge oder Flugkörper nähmen diese Gefahren allerdings ab. Unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit wäre eine möglichst hohe Abgrenzung wünschenswert.

- c. **Einschränkung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Neutralen.** Soweit als möglich müssen alle Gelegenheiten ausgeschaltet werden, die den Kriegführenden Vorwände liefern könnten, Neutralitätsverletzungen des Neutralen zu konstruieren. Diese Überlegung spricht für eine niedrige Grenze.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aspekte kommt man zu einer Abgrenzung, die zwischen 20 und 30 km liegen würde ¹⁰⁾. Es wird sich jedenfalls um einen Kompromiss handeln müssen.

Wünschbar wäre eine für alle Staaten gültige internationale Regelung. Notwendig wären ferner Normen über die Benutzung des freien Weltraumes, vor allem Schutzvorschriften für die Unterlieger. Am besten wäre eine Entmilitarisierung des freien Raumes.

Eine Einigung der Mächte über die Frage steht jedoch nicht in Aussicht. Sollte sie sich abzeichnen, muss damit gerechnet werden, dass die Interessen der Grossmächte und der Kriegführenden sich gegen diejenigen der kleinen Staaten und der Neutralen durchsetzen.

10) MACLEANON spricht aus rechtlichen Erwägungen von einer Abgrenzung, die irgendwo über 20 und unter 100 Meilen liegen würde, a.a.O., S. 355.

So bleibt eine einseitige Erklärung der interessierten Staaten über die Ausdehnung ihres Luftraumes und deren Notifikation an die Mächte. Sie würde zwar nicht unbedingt verbindliches Völkerrecht schaffen, sich aber mit guten rechtlichen Gründen vertreten lassen. Heikel wäre die Wahl des Zeitpunktes. Es wäre wohl vorzuziehen, damit zuzuwarten, bis eine konkrete Notwendigkeit sich einstellt, z.B. der drohende Ausbruch von Feindseligkeiten. Die Verhältnisse im einzelnen würden sich dannzumal besser überblicken lassen.

8) In militärischer Hinsicht ist davon auszugehen, dass zwar die Pflicht zur Wahrung der Integrität des neutralen Gebietes und damit auch des Luftraumes nur im Rahmen der dem Neutralen zur Verfügung stehenden Mittel zu erfüllen ist. Der Neutrale hat sich aber diese Mittel zu beschaffen. Es muss sich um eine nach dem auch im Völkerrecht massgebenden Grundsatz von Treu und Glauben zumutbare Anstrengung handeln. Der Neutrale wird einerseits seine eigene personelle, wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen haben, andererseits aber den durchschnittlichen Rüstungsstand der Hauptmächte oder derjenigen potentiellen Kriegführenden, die in die Lage kommen könnten, seine Neutralität zu verletzen. Dabei wird auch der Durchschnittsprozentsatz des Volkseinkommens, der von den Mächten für militärische Zwecke verwendet wird, eine Rolle spielen. In diesem Rahmen verfügt der Neutrale über ein weitgehendes freies Ermessen; die Beurteilung der verschiedenen Faktoren ist seine Sache. Es besteht aber kein Zweifel, dass es einer strikten Neutralitätspolitik und dem Interesse des Neutralen selbst entspricht, ein Mehreres zu tun, als das Neutralitätsrecht unbedingt vorschreiben würde, um das Vertrauen der allfällig kriegführenden Staaten in die permanente Neutralität möglichst zu befestigen und zu stärken und

die abschreckende Wirkung auf einen allfälligen Neutralitätsverletzer zu erhöhen. Die Mächte müssen die Ueberzeugung und die Sicherheit haben, dass der Neutrale den Willen und die Mittel hat, seine Neutralität wirklich zu wahren. Unter diesem Gesichtspunkte hat dieser die Entwicklung der Kriegstechnik laufend zu verfolgen, sich ihr anzupassen und sich die notwendigen Mittel zu verschaffen. Die Aussichten, das Ziel zu erreichen, erhöhen sich parallel mit den gemachten Anstrengungen.

Deshalb ist die Notwendigkeit zu unterstreichen, ein Mehreres, als das Minimum erfordern würde, zu leisten. Die finanziellen Möglichkeiten hierfür sind in der Schweiz noch lange nicht erschöpft. Es geht hier um den politischen Willen, um die Fassung eines Entschlusses und nicht um die wissenschaftliche Erkenntnis von finanziellen oder wirtschaftlichen Schranken. Von solchen sind wir noch weit entfernt.

In diesem Zusammenhang ist noch ein besonderer Aspekt der Neutralität im Luftraum zu berücksichtigen. Die Botschaft des Bundesrates über die neue Truppenordnung vom 30. Juni 1960 sagt mit Recht ¹¹⁾, der Ausbau unserer Abwehrmittel sei so zu dimensionieren, dass sie nicht schon in einer ersten grösseren Aktion kampfunfähig gemacht werden. Die Armee müsse in der Lage sein, Verletzungen des neutralen Luftraumes über längere Zeit abzuwehren und erst noch im Falle einer Verwicklung in einen Krieg ihre Aufgabe zu erfüllen. Flugzeuge stellen komplizierte technische Waffensysteme dar, die sich sehr rasch abnutzen oder verloren gehen. Flakwaffen mit ihren elektronischen Steuerungen sind ebenfalls sehr teuer und werden immer nur in beschränkter

11) S. 7.

Zahl zur Verfügung stehen; mit jedem Einsatz zur Abwehr einer Neutralitätsverletzung vermindert sich deren Zahl. Ob im Kriegsfall Ersatz beschafft werden kann, erscheint zum mindesten zweifelhaft. Das Dilemma, vor das sich der Neutrale im Zustand der bewaffneten Neutralität gestellt sieht, verliert jedoch je mehr an Bedeutung, je grösser die Zahl seiner Flugzeuge und Flakwaffen ist. Auch diese Ueberlegung führt dazu, eine maximale Anstrengung zu unternehmen.

Man ist sich der Verpflichtung zur Wahrung des neutralen Luftraumes auch in andern neutralen Staaten bewusst. Der Osterreichische Verteidigungsminister Prader erklärte am 1. Juni 1964, die Armee sei zwar in der Lage, die Grenze zu schützen, doch könne das beim gegenwärtigen Stand der Ausrüstung nicht für den Bereich der Luftverteidigung gelten. Oesterreich solle daher an die Signatarmächte des Staatsvertrages herantreten, um sie auf die Unzulänglichkeit der Osterreichischen Luftverteidigung aufmerksam zu machen. Obwohl er nicht voraussagen könne, welches Echo ein solcher Vorstoss finden werde, so wäre doch dadurch der mögliche Vorwurf entkräftet, Oesterreich habe eventuell eine Neutralitätsverletzung bei der Sicherung des Luftraumes zugelassen. Einem Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat über den Stand der umfassenden Landesverteidigung ist zu entnehmen, dass zur Zeit bei den Grossmächten Sondierungen über die Möglichkeit einer Aufhebung des im Staatsvertrag enthaltenen Verbotes, Raketenwaffen zu besitzen, stattfänden¹²⁾. Aus dem Budgetentwurf der schwedischen Regierung für das Fiskaljahr 1964/65 geht hervor, dass ein neues Kurzstart-Mehrzweck-Kampfflugzeug SAAB 37 entwickelt werden soll. Der Budgetentwurf enthält hierfür einen Kredit von 1,6 Milliarden Kronen. Man rechnet mit der Beschaffung von etwas über

12) Vgl. NZZ Nr. 2393 vom 3. Juni 1964 und 3050 vom 15. Juli 1964.

800 Flugzeugen, die Gesamtaufwendungen von schätzungsweise 8,2 Milliarden Kronen (rund 7 Milliarden Schweizerfranken) erfordert ¹³⁾.

Die Luftabwehr erfordert noch auf lange hinaus so-
wohl Flugzeuge wie Flak. Beide Waffensysteme ergänzen sich.
Das ist die Auffassung aller Regierungen und Armeen.

Die Botschaft über die neue Truppenordnung stellt fest, dass im Rahmen des Neutralitätsschutzes das bemannte Flugzeug das einzige Mittel sei, um einfliegende Flugzeuge abzufangen und zum Landen oder Verlassen unseres Luftraumes zu zwingen ¹⁴⁾. Es stellt sich hier das aus politischen Gründen bedeutsame Problem der vorherigen Warnung einfliegender Flugzeuge. Sofern vorher eine klare Ankündigung und Notifikation an die Kriegführenden erfolgt, liegt kein Verstoss gegen das Völkerrecht vor, wenn fremde Flugzeuge, die ohne Bewilligung in den eigenen Luftraum einfliegen, ohne Warnung abgeschossen werden. Es ist dies aber ein radikales Vorgehen, das zu schweren Störungen unserer politischen Beziehungen zu dem betreffenden Staat führen könnte. Es darf nicht ausser acht gelassen werden, dass infolge der Kleinheit unseres Gebietes und der hohen Fluggeschwindigkeiten Verletzungen unseres Luftraumes häufiger als früher irrtümlich und ohne Absicht erfolgen werden. Ferner ist mit Einflügen zwecks Notlandung oder zu andern harmlosen Zwecken zu rechnen. In Kriegszeiten sind die kriegführenden Mächte ohnehin empfindlicher in bezug auf Verletzung ihrer Interessen und die Beziehungen zwischen Kriegführenden und Neutralen immer einer gewissen Spannung unterworfen.

13) Vgl. NZZ Nr. 1742 vom 23. April 1964.

14) S. 21.

Aus diesen Gründen ist an der vorherigen Warnung festzuhalten. Die Weisungen des BMD über die Handhabung der Neutralität während des Aktivdienstes von 1956 sehen denn auch in Ziff. 36 die Aufforderung zur sofortigen Landung vor, bevor zur Bekämpfung übergegangen wird. Mit Flugzeugen war das noch im zweiten Weltkrieg möglich; ob das auch heute noch der Fall ist, mag zweifelhaft erscheinen. Sicher aber steht fest, dass mit Flakwaffen keine Warnungsschüsse abgegeben werden können.

Diese technische Frage, ob und wie eine Warnung einfliegender Flugzeuge bewerkstelligt werden kann, bedarf der weiteren Abklärung durch die Fachinstanzen. Ein anderes zu lösendes Problem liegt in der Erkennbarmachung der neutralen schweizerischen Flugzeuge. Diese können als solche auf dem Radarschirm der Kriegführenden ohne besonderes elektronisches Erkennungsgerät nicht als solche erkannt werden. Jedes schweizerische Flugzeug, das zum Neutralitätsschutz aufsteigt, riskiert deshalb, von den Kriegführenden ohne weiteres als feindliches abgeschossen zu werden. Deren Radarüberwachung erstreckt sich natürlich auch auf unser Gebiet. Damit könnte der Neutralitätsschutz mit Flugzeugen illusorisch werden. Eine Lösung würde in der Einführung eines Erkennungsgerätes (FPS mit SIF-Zusatz) liegen, was aber Abmachungen mit den potentiellen Kriegführenden voraussetzen würde. Ein anderer Weg wäre die Mitteilung unserer Flugpläne an die Kriegführenden; ein solches Vorgehen würde jedoch die Verteidigung unseres Luftraumes fast wirkungslos machen ¹⁵⁾. Das Identifikationsproblem stellt sich aber auch umgekehrt: vor irgendwelchen

15) Ich habe diese komplizierten Fragen im einzelnen in einem geheimen Schreiben an den Unterstabschef Front vom 11. Januar 1962 behandelt. Sie müssen auch dann gelöst werden, wenn wir in den Krieg verwickelt würden.

Massnahmen sollten wir doch wohl feststellen, ob einfliegende Flugzeuge den kriegführenden und wenn ja, welchen, oder neutralen Staaten angehören.

Um die Flugzeuge zu schonen, wird ein vermehrter Einsatz von Flak trotz aller Nachteile vorgesehen werden müssen. Flakwaffen sind jedoch ebenfalls ausserordentlich teuer. Kanonen können nur gegen tieffliegende Flugzeuge eingesetzt werden. Alle Flakwaffen sind weniger beweglich als die Flugwaffe. Die Möglichkeit der Warnung besteht nicht.

Der Einsatz beider Mittel wird von Fall zu Fall je nach den konkreten Umständen erfolgen müssen. Massgebend werden Ausmass und Häufigkeit der Neutralitätsverletzungen und die politische Lage sein. Dabei werden die oben unter Ziff. 6 dargelegten Grundsätze zu berücksichtigen sein.

Alle militärischen und technischen Probleme, die hier nur angedeutet werden konnten, bedürfen einer weiteren Abklärung durch die zuständigen Fachinstanzen.

9) Schlussfolgerungen:

- a. Der Luftraum gehört zum Staatsgebiet des darunter liegenden neutralen Staates; dieser hat die Verpflichtung, seine Integrität auch mit Gewalt zu wahren.
- b. Der der nationalen Souveränität unterstehende Luftraum erstreckt sich maximal bis auf die Höhe, auf der Satelliten in eine Umlaufbahn gebracht werden können. Eine genaue Abgrenzung fehlt. Ähnlich wie bei der Festlegung der Ausdehnung der Territorialgewässer wäre zu empfehlen, die Grenze durch einseitige Erklärung des neutralen Staates im geeigneten Zeitpunkt festzulegen. Die Abgrenzung könnte zwischen 20 und 30 km liegen.

- c. Der Neutrale hat das grösste Interesse daran, in seinen Abwehrmassnahmen mehr als das unbedingte Minimum zu leisten. Je zahlreicher seine Mittel, desto grösser die Aussichten, die Neutralität aufrechtzuerhalten, und desto kleiner das Dilemma, sich zwischen Erfüllung seiner Neutralitätspflichten und der Aufsparung seiner Waffen für den Kriegsfall entscheiden zu müssen.
- d. Sowohl Flugzeuge wie Flakwaffen und -kanonen sind für den Neutralitätsschutz notwendig.
- e. Es bestehen einige technische und militärische Probleme (Warnung, Erkennbarmachung der eigenen Flugzeuge), die der weiteren Abklärung durch Fachinstanzen bedürfen.