

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE

No _____

In der Antwort anzugeben
 A rappeler dans la réponse
 Ripeterlo nella risposta

23. 6. 92 / M

Diskussionspapier für die Arbeitsgruppe Krafft

Autonome Verteidigungsfähigkeit und Neutralität

1. Militärische Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit

1.1 Problemstellung

In der öffentlichen Diskussion taucht gelegentlich die Frage auf, ob die Schweiz überhaupt noch in der Lage sei, ihre militärische Landesverteidigung auf autonomer Basis sicherzustellen. Jüngere Meinungsumfragen illustrieren, dass die Schweizer Bevölkerung die autonome Verteidigungsfähigkeit unseres Landes zunehmend in Zweifel zieht. Gemäss einer Univox-Analyse sehen 60% der Bevölkerung für die Schweizer Armee in einem konventionellen Konflikt wenig Erfolgchancen. Nur 58 % sind von ihrer Dissuasionsfähigkeit überzeugt. Die wachsenden Zweifel an der autonomen Verteidigungsfähigkeit beziehen sich in erster Linie auf die Abwehr neuer Bedrohungen (z.B. mit ballistischen Raketen und anderen Formen von Massenvernichtungsmitteln) sowie die Luftverteidigung.

Angesichts der wachsenden Gefahr einer raschen Proliferation von Massenvernichtungswaffen und der zu ihrer Herstellung benötigten Technologie sind solche Zweifel nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Aus diesem Grund wurde im EMD eine erste Bestandaufnahme vorgenommen über die heute bestehenden und in Zukunft zu erwartenden Abhängigkeiten im militärischen Bereich, die unsere autonome Verteidigungsfähigkeit in Frage stellen könnten. Gleichzeitig sollte aufgezeigt werden, auf welchen Gebieten nur eine verstärkte internationale Zusammenarbeit die militärische Sicherheit des Landes garantieren kann.



Da die EMD-Bestandesaufnahme gleichzeitig mit der Angabe der Grenzen einer autonomen Verteidigungsfähigkeit auch die Schwachstellen der heutigen militärischen Landesverteidigung aufdecken würde, kann sie nicht veröffentlicht werden. Im folgenden wird deshalb nur in grossen Zügen auf das Ergebnis eingegangen.

1.2 Zusammenfassung der Ergebnisse der EMD-Bestandesaufnahme

1.2.1 Relativität des Autonomieanspruchs:

Das Problem der autonomen Verteidigungsorganisation stellt sich für einen Kleinstaat in akzentuierter Form. Während eine Grossmacht mit den heutigen elektronischen und weltraumgestützten Aufklärungsmitteln selbst ihren strategischen Nachrichtendienst autonom organisieren könnte, ist dies einem Kleinstaat a priori unmöglich: Seine Nachrichtenbeschaffung beruht immer auf einem gegenseitigen Austausch mit den Nachrichtendiensten anderer Länder. Die Vermeidung unannehmbarer Abhängigkeiten kann allenfalls durch eine möglichst breite Diversifikation der Bezugsquellen erreicht werden.

Der Autonomieanspruch des Kleinstaats ist auch in zeitlicher Hinsicht zu relativieren: Autonomie bei völlig geschlossenen Grenzen mag während einer begrenzten Konfliktdauer möglich sein. Je länger dieser Zustand der Abschottung währt, desto mehr stellt sich indessen namentlich im Bereich der Ausrüstung und Bewaffnung die Frage der Nachschubsicherung. Eine Lagerhaltung für eine unbegrenzte Konfliktdauer ist nur schon wegen der damit verbundenen finanziellen und materiellen Aufwendungen undenkbar.

Auf anderen Gebieten sind die Autonomiegrenzen heute noch weniger eng gesteckt. Doch auch dort gilt, dass die Aufrechterhaltung des Autonomieanspruchs je länger je mehr mit hohem Aufwand verbunden ist. Die Verhältnismässigkeit dieses Aufwands, gemessen an den Vorteilen der Autonomie, nimmt ab.

1.2.2 Heutige Autonomiegrenzen:

In den beiden erwähnten Bereichen des Nachrichtendienstes und der Rüstung sind die Voraussetzungen für eine autonome Verteidigungsorganisation in der Schweiz heute schon nicht mehr gegeben.

Alle Massnahmen, die unter die Definition "Vorwarn- und Warnzeit" fallen, können unter den heutigen Voraussetzungen von der Schweiz nicht autonom geleistet werden. Dies ist beispielsweise relevant in bezug auf die Bekämpfung von modernen Abstandswaffen.

Im Rüstungsbereich sind wir nicht nur auf den Import von Rüstungsgütern der heutigen Generationen angewiesen, sondern auch auf die Zusammenarbeit mit dem Ausland zur Erhaltung einer minimalen Technologiefähigkeit, und zwar im Hinblick auf den Unterhalt unserer Rüstungsgüter.

In andern Bereichen ist die autonome Verteidigungsorganisation noch grundsätzlich gesichert, so in der Ausbildung oder der Logistik (für zeitlich begrenzte Konflikte).

Allerdings gibt es auch hier Grenzfälle, z.B. im Bereich des Luftkampftrainings, wo unsere Luftwaffe heute schon ins Ausland ausweicht zur Durchführung von Tiefflugtrainings usw. Würde auf diese Nichtrespektierung des Autonomiegrundsatzes verzichtet, wäre dies unweigerlich mit einem erhöhten Risiko verbunden: Die strikte Aufrechterhaltung der Autonomie würde bedeuten, dass bestimmte Kampfformen nicht geübt werden könnten.

Grundsätzlich problematisch ist der Autonomieanspruch heute im Bereich der Luftverteidigung. Wegen der fehlenden räumlichen Tiefe unseres Luftraumes sind der Bekämpfung moderner Abstandswaffen und ihrer Trägersysteme gewisse Grenzen gesetzt. Eines der Hauptprobleme liegt im Aufbau einer identifizierten Luftlage. Die

Probleme in diesem Bereich werden sich in den kommenden Jahren weiter verschärfen.

1.2.3 Autonomie als Risiko:

Grundsätzlich gilt, dass heute in zahlreichen Bereichen der Autonomieanspruch noch gewahrt werden kann, dass damit aber je länger je mehr Risiken verbunden sind. Dazu zählen die Risiken ungenügender Vorwarnungszeiten, ungenügender Abwehrmittel gegen neue Waffensysteme usw.

Der Autonomieanspruch verhält sich somit längerfristig proportional zur Risikobereitschaft: **je mehr Autonomie, desto höher das Risiko einer ungenügenden Verteidigungsbereitschaft.**

1.2.4 Wünschbare Zusammenarbeit:

Aus militärischer Sicht ergibt sich aus den obigen Ueberlegungen die Feststellung, dass vor allem auf den Gebieten

- des Nachrichtendienstes
- der Rüstung
- der Logistik
- der Luftverteidigung (Luftaufklärung, Führung und Einsatz)

ein immer grösseres Bedürfnis nach internationaler Zusammenarbeit auf bi- bzw. multilateraler Basis besteht.

Ausser Frage steht, dass die Abwehr ballistischer Waffen nur, wenn überhaupt, in internationaler Kooperation erfolgen kann.

Schliesslich besteht auch auf dem Gebiet der Bekämpfung von Gefahren unterhalb der Kriegsschwelle, namentlich der Terrorabwehr, ein dringendes Bedürfnis nach verstärkter grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Diese letzten beiden Bereiche fallen unter die sogenannten "neuen Gefahren".

1.2.5 Fazit:

Sicherheit durch verteidigungspolitische Autarkie bringt wegen der technologischen Entwicklung neuer Waffensysteme und wegen der sogenannten "neuen Gefahren" immer höhere Risiken mit sich.

Gleichzeitig hat **Sicherheit durch verteidigungspolitische Autarkie auch einen steigenden Preis**: Selbst im Bereich der konventionellen Kriegführung erfordert eine autonome Verteidigungsorganisation eine verhältnismässig immer höhere Eigenleistung, namentlich infolge der hochkomplexen Führungs- und Einsatzsysteme.

2. Folgerungen für die Neutralität

2.1 Mehr Sicherheit durch Neutralität?

Als Instrument der Sicherheitspolitik muss die Neutralität eine **Schutzwirkung** entfalten, sonst wäre sie hinfällig. Auch der Bericht der Studiengruppe Neutralität geht von der Annahme aus, dass Neutralität einen Schutzfaktor darstellt.

Das bedeutet allerdings nicht, dass diese Voraussetzung auch wirklich erfüllt ist. Wie die Ueberlegungen zur autonomen Verteidigungsorganisation zeigen, kann die neutralitätsbedingte Verhinderung einer militärischen Zusammenarbeit dazu führen, dass die Sicherheit nur noch suboptimal gewährleistet ist.

Auch der Blick über die Grenze lässt Zweifel an der Schutzwirkung der Neutralität hochkommen. Im Gegensatz zur Schweiz ist eine

Mehrzahl der Staaten - inklusive der Kleinstaaten - in Europa zum Schluss gekommen, dass eine gegenseitige Sicherheitsgarantie aller NATO-Bündnispartner mehr Sicherheit bietet als eine autonome Verteidigungsfähigkeit.

In der Tat stellt sich die Frage, wieweit die völkerrechtlich garantierte Neutralität unter den heutigen strategischen und technologischen Rahmenbedingungen eines bewaffneten Konfliktes noch eine dissuasive Schutzwirkung entfalten kann. **Die dissuasive Wirkung setzt voraus, dass die Neutralität im beiderseitigen Interesse potentieller Konfliktparteien liegt**, indem sie eine Garantie dafür bietet, dass vom neutralen Territorium aus keine zusätzliche Bedrohung erfolgt. ~~Zur Zeit~~ sind kaum Konfliktszenarien denkbar, in denen diese Bedingung erfüllt ist.

Demgegenüber gewinnen Szenarien an Bedeutung, in denen die autarkiebedingten Abwehrschwächen des neutralen Kleinstaats in den Mittelpunkt rücken, sei es in Form einer direkten Erpressung mit Massenvernichtungsmitteln, sei es in Form einer undifferenzierten Bedrohung des gesamten europäischen Kontinents. Unter solchen Umständen hätte die Neutralität keine Schutzwirkung mehr, im Gegenteil.

Als Schlussfolgerung muss deshalb in Rechnung gestellt werden, dass die eingangs erwähnte **Prämisse "Sicherheit durch Neutralität"** in Zukunft immer mehr wird ersetzt werden müssen durch die **Prämisse "Neutralität als Risiko"**.

*"N. als ein Element der
Sicherheit"*

2.2 Unabhängigkeit als Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der Neutralität

Um glaubwürdig zu sein, setzt die Neutralität eine ausreichende tatsächliche (nicht nur rechtliche) Unabhängigkeit des Neutralen von seiner Umgebung voraus. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, verfügt der Neutrale über die nötige (politische und

wirtschaftliche) Handlungsfreiheit, Druckversuchen zur Preisgabe seiner Neutralität im Krisenfall zu widerstehen.

Diese tatsächliche Unabhängigkeit der Schweiz ist immer weniger gegeben: Mit zunehmender rechtlicher und wirtschaftlicher Verflechtung wird die Handlungsfreiheit eingeschränkt. Eine allfällige Beteiligung der Schweiz am EWR und - a fortiori - eine EG-Mitgliedschaft würden diesen Tatbestand noch verschärfen.

Auch das Ausland ist sich dieser Umstände bewusst. Aus diesem Grund wird die schweizerische Neutralität im Ausland zunehmend als fragwürdig bzw. unglaubwürdig beurteilt. Es mehren sich die europäischen und aussereuropäischen Stimmen, die in diplomatischer Form ihren grossen Zweifeln an der schweizerischen Neutralität Ausdruck geben (vgl. die Umfrage des EDA bei den Schweizer Botschaften von 1991). Allenfalls wird, im Blick auf die historischen und innerstaatlichen Ursprünge unserer Neutralität, noch ein gewisses Verständnis dafür signalisiert, dass diese nicht von heute auf morgen aufgegeben werden kann.

2.3 Erhöhtes Neutralitätsrisiko im vereinigten Europa

Die Risiken der Neutralität werden umso mehr zunehmen, als die europäische Integration voranschreitet und zur Herausbildung einer verstärkten Solidarität auch auf dem Gebiet der gemeinsamen Sicherheit führt.

Wer in diesem Sicherheitsverbund nicht vollgültig mitwirkt, der kann auch nicht auf solidarische Unterstützung im Falle einer Bedrohung von aussen zählen. Ein Land, das aus Neutralitätsgründen einem europäischen System der gemeinsamen Sicherheit fernbleibt, exponiert sich in besonderem Ausmass gegenüber erpresserischen Aktionen von seiten von Drittstaaten.

Die Wahrscheinlichkeit dürfte zunehmen, dass sich machtpolitische Drohgesten aussereuropäischer Potentaten nicht gegen die Mitglieder eines europäischen Verteidigungsbündnisses richten, sondern gegen die schwächeren Glieder der Kette, z.B. die neutralen Kleinstaaten, welche nicht über die notwendigen Abwehrmittel gegen die sogenannten neuen Gefahren verfügen.

Der Verzicht auf solidarische Mitwirkung in einem System der gemeinsamen Sicherheit erhöht somit die Risiken der Neutralität.

Zu diesem letzten Punkt drängt sich eine klärende Bemerkung auf: In der Neutralitätsdiskussion ist klar zu unterscheiden zwischen einem europäischen System der kollektiven Sicherheit nach UNO-Vorbild und einem System der gemeinsamen Sicherheit im Sinne eines Verteidigungsbündnisses. Nachdem in der neueren Neutralitätsdiskussion die Relevanz der Neutralität im ersteren Fall verneint wird, beschränken sich die in diesem Papier angestellten Ueberlegungen auf den Fall des Systems der gemeinsamen Sicherheit. Nur in bezug darauf gilt die neue Prämisse "Neutralität als Risiko".

2.4 Neue Definition der Neutralität?

Das Problem des Sicherheitsverlusts durch Neutralität kann möglicherweise ganz oder teilweise umgangen werden durch eine Neudefinition der Neutralität.

Dabei muss allerdings eines beachtet werden: Die autarkiebedingten Sicherheitsdefizite können nur durch eine vorsorgliche militärische Zusammenarbeit überwunden werden. Der Kern des militärischen Neutralitätsproblems liegt nicht in der Nichtteilnahme der Schweiz am Krieg zwischen anderen Staaten, sondern in den Verpflichtungen, die der dauernd Neutrale im Interesse seiner Sicherheit bereits im Frieden eingehen sollte.

Deshalb löst der Denkansatz der Studiengruppe - die Reduktion der Neutralität auf ihren militärischen Kerngehalt im Kriegsfall - die sich heute stellenden Probleme nicht.

Zwar trifft es zu, dass im Frieden nur eine Neutralitätsverletzung begeht, wer Bindungen eingeht, die keinerlei Zweifel daran lassen, dass er im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage ist, die Neutralitätspflichten zu erfüllen. Theoretisch wären also Zusammenarbeitsformen denkbar, bei denen sich der Neutrale die vollständige Freiheit vorbehält, sich in einem Konfliktfall aus der Zusammenarbeit zurückzuziehen.

In der Praxis ist eine solche Lösung allerdings politisch kaum vorstellbar: Wo läge das Interesse allfälliger Zusammenarbeitspartner, einem Neutralen einen autonomen Ermessensspielraum einzuräumen für den Entscheid über die Fortführung der Kooperation im Ernstfall?

Es wird deshalb kaum ohne eine Neuumschreibung des Neutralitätsbegriffs abgehen. Folgende Vorstellungen zielen in eine solche Richtung:

- Wichtig → hier auch nicht als absolute Begriffe zu verstehen*
- A Ausklammerung der Abwehr der sogenannten "neuen Gefahren" aus den Neutralitätsverpflichtungen (Studiengruppe)
 - B Einschränkung der Neutralität auf formell erklärte Kriege (Botschafter Parak vor der aussenpolitischen Kommission)
 - C Differentielle Neutralität je nach Konfliktszenario (EMD)

Die erwähnten Vorstellungen treffen die Abgrenzung des Neutralitätsbegriffs nach Kriterien von sehr unterschiedlichem Stellenwert. Während A die Art der militärischen Zusammenarbeit zum Abgrenzungskriterium erhebt, gehen B und C von Konfliktszenarien aus.

Eine **Grundsatzfrage** wird sich in allen drei Fällen stellen: Soll die allfällige **Neuumschreibung des Neutralitätsbegriffs formalisiert, d.h. in irgendeiner Form juristisch verankert** werden oder nicht. Gewichtige Ueberlegungen, allem voran die Befürchtung, durch eine juristische Verankerung die politische Handlungsfreiheit der Schweiz unnötig einzuschränken, sprechen gegen eine formalisierte Definition. Ein Verzicht auf Formalisierung wirft andererseits Probleme auf in bezug auf die Glaubwürdigkeit der "dauernden" schweizerischen Neutralität.

2.5 Ausklammerung der Abwehr "neuer Gefahren" aus der Neutralität?

Der Ansatz stützt sich auf das Kriterium der Unzumutbarkeit autonomer Abwehranstrengungen: Die "neuen Gefahren" können aus Gründen der Technologieentwicklung - wenn überhaupt - nur durch überstaatliche Zusammenarbeit erfolgreich abgewehrt werden. Bestimmte Bereiche der militärischen Zusammenarbeit sind also auch dem Neutralen gestattet. *Wahrheit ist nur vor dem Recht*

Das Hauptproblem des Denkansatzes besteht in der Schwierigkeit, zwischen der Abwehr "neuer Gefahren" und der Abwehr klassischer militärischer Bedrohungen klar und eindeutig zu unterscheiden. Wann dient die Zusammenarbeit im Bereich der Satellitenaufklärung der Abwehr ballistischer Raketen, und wann dient sie der klassischen Luftkriegführung? Ausserdem ist der Uebergang von klassischen zu neuen Konfliktformen in der Praxis wohl meistens fließend (vgl. den Umweltterror im Golfkrieg). Entsprechend schwierig ist es, eine neutralitätsrelevante Unterscheidung der Abwehranstrengungen zu treffen.

Gesamthaft dürfte dieser Ansatz an den praktischen Definitionsproblemen scheitern. Die Glaubwürdigkeit einer darauf abgestützten Neutralität ist wohl gering.

2.6 Beschränkung der Neutralität auf formelle Kriege?

Der österreichische Botschafter Parak führte vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates folgendes aus:

"So ist Voraussetzung für die Anwendung des Neutralitätsrechts das Vorliegen eines Krieges. Die Staatenpraxis in den letzten Jahrzehnten hat jedoch gezeigt, dass die Konfliktparteien in der Regel bestrebt sind, einen formellen Kriegszustand zu vermeiden. Eine verpflichtende Anwendung des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts gab es daher nur in ganz wenigen Fällen und diese Fälle werden in Hinkunft noch abnehmen."

Diese Ueberlegungen ähneln sehr der österreichischen Argumentation im Falle der Ueberflugsrechte während des Golfkonflikts: kein Krieg, sondern Polizeiaktion, deshalb keine Neutralität. Allerdings ist die Argumentation in der obigen Form auf einen Punkt gebracht, wo ihre juristische Brillianz in politischen Masochismus umzuschlagen droht: Wie ein derartiges Neutralitätsverständnis heutzutage noch (ausser- und innenpolitische) Glaubwürdigkeit in Anspruch nehmen will, bleibt wohl auf immer ein Geheimnis des juristischen Elfenbeinturms.

Interessant am Denkansatz ist immerhin, dass er sich auf die Unterscheidung von Konfliktszenarien abstützt. Das Unterscheidungskriterium ist allerdings ein rein völkerrechtliches, nämlich die formelle Kriegserklärung, und weder ein politisches noch ein militärisches.

✓ Für die politische Praxis dürfte sich dieser Ansatz als untauglich erweisen.

2.7 Differentielle Neutralität?

Möglicherweise ist ein anderer Ansatz, der ebenfalls auf der Unterscheidung von Konfliktszenarien beruht, vielversprechender: die differentielle Neutralität.

Das Konzept der differentiellen Neutralität geht davon aus, dass die Neutralität fallbezogen definiert werden muss. An die Stelle einer integralen, in Zusammenhang mit jedem bewaffneten Konflikt zur Anwendung gelangenden Neutralität, tritt eine Neutralität, die für bestimmte vorausdefinierte Fälle aufgegeben wird.

Letztlich handelt es sich um einen Ansatz, der sich möglicherweise nicht einmal fundamental von der bisherigen Neutralitätsauffassung unterscheidet: Auch nach bisherigem Neutralitätsverständnis hat der Neutrale das Recht, sich optimal auf die Abwehr eines Angriffs vorzubereiten. Wieweit er dabei Absprachen mit anderen Staaten eingehen kann, bleibt offen: Solange keine zwingenden Verpflichtungen eingegangen werden, die die Einhaltung der Neutralitätsverpflichtungen im Nichtangriffsfall behindern, sind solche Absprachen als neutralitätsrechtlich unbedenklich zu betrachten. (Das Problem solcher Absprachen liegt, wie weiter oben schon erwähnt, in deren politischen Realisierbarkeit.)

Von zentraler Bedeutung ist jedoch, dass bei der differentiellen Neutralität der Verteidigungsfall anders definiert werden muss: Er tritt nicht erst ein, wenn feindliche Truppen die Landesgrenze zu überschreiten drohen oder überschritten haben, sondern wenn machtpolitische Bedrohungen von ausserhalb Europas die Sicherheit der Schweiz und der sie umgebenden Gebiete gefährden. Die Definition des Verteidigungsfalls stellt also in Rechnung, dass angesichts der modernen Waffentechnologien eine absolute Beschränkung des Verteidigungsdispositivs auf das nationale Territorium keine ausreichende Sicherheit mehr zu garantieren vermag. Zur Vorbereitung dieses Verteidigungsfalls ist eine gewisse internationale Zusammenarbeit zulässig.

Da aber weder das Kriterium der Waffentechnologie allein (bspw. Satelliten-Aufklärung und -Einsatzführung gemäss dem oben erwähnten Konzept A "Abwehr neuer Gefahren"), noch eine formale Konfliktdefinition allein (gemäss Konzept B) genügend verlässliche Parameter für die definitorische Abgrenzung des Verteidigungsfalls liefern, muss eine Kombination von beidem beigezogen werden.

Deshalb stützt sich das Konzept der differentiellen Neutralität bei der Abgrenzung nicht nur auf den "erweiterten Verteidigungsfall", sondern auch auf die Unterscheidung verschiedener Konfliktszenarien: Je nach Szenario soll die militärische Neutralität beibehalten oder durch eine internationale Zusammenarbeit ersetzt werden.

Grundsätzlich werden drei Szenarien unterschieden:

- Aussereuropäischer Konflikt: Neutralitätsfall
- Innereuropäischer Konflikt ohne kontinentale Dimension: Neutralitätsfall
(Der Sonderfall der kollektiven Zwangsmassnahmen in einem gesamteuropäischen kollektiven Sicherheitssystem bleibt hier, wie erwähnt, ausgeklammert.)
- Bedrohung des europäischen Kontinents unter Einschluss der Schweiz: internationale Zusammenarbeit.

Eine wichtige Voraussetzung der Neutralität, nämlich die **Vorhersehbarkeit des Verhaltens des Neutralen**, ist bei einer solchen fallbezogenen, differentiellen Neutralität gegeben: Die Neutralität wird nur aufgegeben, wenn unmittelbar damit gerechnet werden muss, infolge der besonderen Bedrohungslage (Waffentechnologie und geographische Dimension des Konflikts) in eine bewaffnete Auseinandersetzung verwickelt zu werden.

Durch dieses enge Verständnis des Verteidigungsfalls unterscheidet sich die differentielle Neutralität von der Mitgliedschaft in einem klassischen Militärbündnis, das die Bündnispartner auch für

regionale Konflikte oder "Out of area-Einsätze" zum Beistand verpflichtet.

Der zentrale Unterschied zwischen der bisherigen integralen und der differentiellen Neutralität liegt darin, dass letztere eine gewisse internationale militärische Zusammenarbeit zur Vorbereitung der Verteidigung zulässt. Dabei ist von ausschlaggebender Bedeutung, dass der Neutrale die nötige Handlungsfreiheit behält, sich nach den vorausbestimmten Kriterien entweder als neutral oder als zur Zusammenarbeit verpflichtet zu betrachten.

Weil jedoch ganz klare (wenn auch fallbezogene) Verpflichtungen zur Zusammenarbeit eingegangen werden, ist das Interesse an dieser Zusammenarbeit durchaus zweiseitig: Die politische Realisierbarkeit von Zusammenarbeitsvereinbarungen ist entsprechend grösser als im Falle des oben erwähnten Konzepts A ("keine Neutralität bei neuen Gefahren").

Die entscheidende Problematik im Zusammenhang mit dem Konzept der differentiellen Neutralität dürfte darin liegen, den "erweiterten Verteidigungsfall" präzise genug zu fassen, um einerseits weiterhin glaubwürdig einen Anspruch auf Anerkennung der dauerhaften Neutralität erheben und andererseits doch die zur Wahrung der militärischen Sicherheit nötigen Vorbereitungen treffen zu können. Falls es gelänge, eine zufriedenstellende Ad hoc-Rechtskonstruktion zu erarbeiten, böte dieses Konzept ein Neutralitätsverständnis, das

- den Zug der Dauerhaftigkeit neutralen Verhaltens beibehält,
- daher auch Glaubwürdigkeit in Anspruch nehmen kann,
- das Risiko, in einen Konflikt hineingezwungen zu werden, vermeidet,
- die Wahrnehmung elementarer Solidaritätsverpflichtungen gegenüber dem demokratischen Europa erlaubt und damit auch schweizerischen Interessen dient,
- und die Sicherheit vor machtpolitischen Bedrohungen deutlich verbessert.

2.8 Fazit:

Das hier skizzierte Konzept einer differentiellen Neutralität entspräche den für die Zukunft absehbaren militärischen Sicherheitsbedürfnissen der Schweiz. Ob es eine tragfähige Lösung für die Weiterentwicklung des schweizerischen Neutralitätsverständnisses darstellen könnte, muss angesichts der zahlreichen damit verbundenen Fragen offenbleiben.

Aus der Sicht der militärischen Landesverteidigung scheint es mittelfristig unabdingbar, die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene im militärischen Bereich schrittweise auszubauen, über das heutige, neutralitätspolitisch unbedenkliche Mass hinaus. Nur so kann es gelingen, die adäquaten militärischen Antworten auf die Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte zu finden.

Es sind folgende Stufen einer zunehmenden militärischen "Integration" vom Neutralitätszustand bis zur Eingliederung in ein Bündnis denkbar:

- Zusammenarbeit bei der Beschaffung von Rüstungsgütern
- Zusammenarbeit beim Unterhalt von Rüstungsgütern
- Zusammenarbeit in der militärischen Ausbildung, ohne operationelle Absprachen für den Konfliktfall
- Zusammenarbeit im Bereich der Logistik und des Nachschubs bei der Vorbereitung auf den Konfliktfall
- Zusammenarbeit bei der Informationsbeschaffung und -auswertung im Blick auf die Einsatzführung
- Koordination im Führungsbereich, aber ohne gemeinsamen Einsatz
- Koordiniertes Einsatztraining
- Eingliederung in eine integrierte Kommandostruktur
- Gemeinsamer Einsatz

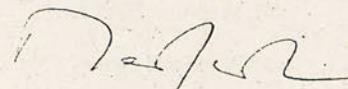
An mehreren Stellen kann ein "politischer Filter" eingeschaltet werden, um die nötige Handlungsfreiheit für den Neutralitätsfall sicherzustellen.

3. Schlussbemerkungen

Unabhängig von den Anstrengungen zur unmittelbaren Verbesserung der militärischen Sicherheit ist es aus Sicht des EMD dringend wünschbar, das die Schweiz den Anschluss an den Aufbau neuer europäischer Sicherheitsstrukturen nicht verpasst.

Wichtige Schritte in diesem Bereich werden zur Zeit in Gremien unternommen, zu denen wir bisher keinen Zugang hatten: in der NATO und der WEU, teilweise wohl auch im NATO-Kooperationsrat (NACC). Aus sicherheitspolitischer Sicht scheint es erforderlich, diese unbefriedigende Situation so rasch als möglich zu ändern. Die heute dank guter informeller Beziehungen gesicherten Gesprächskontakte könnten als Folge personeller Wechsel in den NATO- und WEU-Hauptquartieren rasch wieder verloren gehen, was uns als Neutrale in eine noch grössere Abseitsposition rücken könnte, als wir es heute schon sind.

Aus diesem Grund wird im EMD die Auffassung vertreten, die Beziehungen zu NATO und WEU seien zu intensivieren. Dabei wird an die Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Sinne eines Beobachterstatus gedacht. Ein solcher Schritt sollte unter den heutigen Voraussetzungen neutralitätspolitisch keine Probleme aufwerfen.



B. Marfurt

DR. B. MARFURT
STV. GENERALSEKRETÄR EMD
CHEF STAB

Bruno
pour les informations
personnelles
3003 Bern, 3. Juli 1992 *Amela*
H.H.

Herrn Botschafter
Mathias Krafft
Direktor
Völkerrechtsdirektion

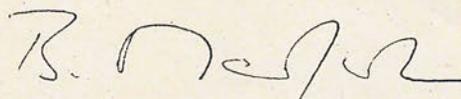
EDA

Arbeitsgruppe Neutralität: Diskussionspapier

Sehr geehrter Herr Botschafter

In der Beilage sende ich Ihnen das in Aussicht gestellte Arbeitspapier für unsere Arbeitsgruppe. Ich hoffe, dass es dazu beiträgt, die Diskussion über die Neutralität weiterzuführen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. B. Marfurt

Kopie: (mit Beilage)

An die Mitglieder der Arbeitsgruppe Neutralität