



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

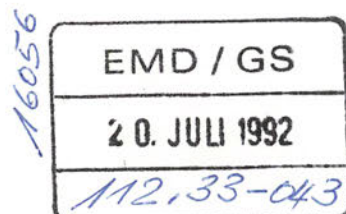
p.A.16.41.21.0-BT/FK

p.B.51.10

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen  
Prière de rappeler cette référence dans la réponse  
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Bern, 17. Juli 1992

ad 112.33.-043



Generalsekretariat EMD  
3003 Bern

**Postulat der Sicherheitspolitischen Kommission "Frühwarnung und Führung im Bereiche Luftverteidigung" vom 4. März 1992**

Sehr geehrter Herr Generalsekretär

Wir nehmen Bezug auf Ihre Anfrage vom 25. Juni 1992 und übermitteln Ihnen in der Beilage unsere Ueberlegungen zum randerwähnten Postulat.

Wir sind gerne bereit, für Sie eine ausformulierte Antwort auf die dritte Frage des Postulats zu erstellen, sobald wir die Erkenntnisse des EMD auf die erste Frage des parlamentarischen Vorstosses kennen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen  
DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT

M. Krafft

AA  
Cku  
Mi  
= d. A.



Beilage erwähntKopie mit Beilage an:

- Mitglieder der Arbeitsgruppe Neutralität
- Herrn Staatssekretär Kellenberger  
(im Hinblick auf die Diskussionen in der Gruppe "Europäische Sicherheitsarchitektur")
- PA III
- KT
- GT/VDF
- HEC
- BT

**DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT**

p.A.16.41.21.0-BT/FK

p.B.51.10

**Neutralität und Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten bei der Frühwarnung und Führung im Bereich der Luftverteidigung****Fragestellung**

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates hat am 4.3.1992 folgendes Postulat (91.080) eingereicht:

**Frühwarnung und Führung im Bereiche Luftverteidigung**

Der Bundesrat wird eingeladen, bis zur Herbstsession 1992 den eidgenössischen Räten einen Bericht vorzulegen, der aufzeigt,

- wie die Frühwarnung und Führung im Bereiche Luftverteidigung mit und ohne Zusammenarbeit mit andern europäischen Staaten sichergestellt werden kann,
- welche Kosten dafür einzusetzen sind und
- welche neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Folgen aus einer allfälligen Zusammenarbeit mit andern europäischen Staaten zu erwarten sind.

**1. Einleitung**

Verschiedene Wandlungen und Entwicklungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts stellen Bedeutung und Sinn der schweizerischen Neutralität in Frage. Diese Neutralität ist insbesondere als Folge der Umwälzungen in Europas Osten, der europäischen Integration mit dem Gravitationszentrum EG sowie der verstärkten Wirksamkeit des kollektiven Sicherheitssystems der UNO in Diskussion geraten. Eine Weiterung der Neutralitätsproblematik bringt neuerdings die Frage der Annäherung an die NATO bzw. WEU, der Wünschbarkeit oder Notwendigkeit der sicherheits- oder gar



verteidigungspolitischen Kooperation mit dem Ausland zur Abwehr "neuer Bedrohungen" (z.B. mit Mittel- und Langstreckenraketen und anderen Formen von Massenvernichtungsmitteln) und zur Luftverteidigung mit sich. Dabei geht es auch um die **militärischen Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit der Schweiz**. Die vom Bundesrat eingesetzte verwaltungsinterne Arbeitsgruppe Neutralität wird dieser Frage grosse Aufmerksamkeit schenken.

Im Folgenden sollen erste Lösungsansätze für die Frage Neutralität und Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei der Frühwarnung und Führung im Bereich der Luftverteidigung diskutiert werden.

## 2. Neutralität gemäss allgemeinem Neutralitätsrecht

Das Neutralitätsrecht regelt die Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen kriegführenden und neutralen Staaten im Krieg. Es hat sich im 19. Jahrhundert gewohnheitsrechtlich entwickelt und wurde an der zweiten Haager Friedenskonferenz in zwei Abkommen vom 18. Oktober 1907 teilweise kodifiziert, nämlich im V. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR 0.515.21) sowie im XIII. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten neutraler Mächte im Falle eines Seekriegs (SR 0.515.22).

Gemäss diesem Neutralitätsrecht treffen den Neutralen **im Kriegsfall** vor allem folgende **Pflichten**:

- 2.1. Der neutrale Staat darf den Kriegführenden keine Kriegshilfe leisten. Er darf mit seinen Streitkräften selber nicht in das Kriegsgeschehen eingreifen und einem kriegführenden Staat auch keine Streitkräfte zur Verfügung stellen (Art. 2 und 4 i.V.m. 5 des V. Haager Abkommens).
- 2.2. Der Neutrale darf einem Kriegführenden sein Staatsgebiet zu keinerlei militärischen Zwecken zur Verfügung stellen, weder als Operationsbasis noch zum Durchmarsch oder zum Ueberfliegen mit Truppen-, Munitions- oder Verpflegungstransporten. Der Neutrale darf weder einen solchen Transit noch die Errichtung von Stützpunkten von Kriegführenden auf seinem Gebiet gestatten oder dulden (Art. 2 und 4 i.V.m. 5 des V. Haager Abkommens).
- 2.3. Die **staatliche** Lieferung von Kriegsmaterial durch den Neutralen an einen Kriegführenden ist verboten (Art. 7 des V. Haager Abkommens).

- 2.4. Der Neutrale darf nicht durch Gewährung **staatlicher** finanzieller Mittel die Aufrüstung eines Kriegführenden ermöglichen. Dagegen sind Kredite zu handelspolitischen Zwecken, insbesondere zur Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs, zulässig. Die private Krediterteilung muss nicht eingeschränkt werden.
- 2.5. Der Neutrale darf den kriegführenden Staaten weder besondere Anlagen zur Uebermittlung militärischer Nachrichten zur Verfügung stellen noch ihnen militärische Nachrichten über den Kriegsgegner weitergeben (Art. 3 des V. Haager Abkommens).
- 2.6. Der neutrale Staat ist verpflichtet, alle die private Aus- und Durchfuhr von Kriegsgütern betreffenden Vorschriften, die er nach eigenem Ermessen erlässt, auf die einzelnen Kriegführenden gleichmässig anzuwenden. Diese Gleichbehandlungspflicht betrifft nur die Aus- und Durchfuhr von "Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann" (Art. 9 i.V.m. Art. 7 des V. Haager Abkommens).
- 2.7. Ausgehend von den Haager Abkommen von 1907 obliegt den Neutralen unbestrittenermassen eine allgemeine **Pflicht zur Abwehr** von Neutralitätsverletzungen als Korrelat zum Anspruch auf Unverletzlichkeit seines Gebietes. (vgl. Art. 5 des V. Haager Abkommens). Zwar ist diese Abwehrlpflicht für den Luftkrieg nicht ausdrücklich kodifiziert. Das Luftneutralitätsrecht hat sich erst seit dem Ersten Weltkrieg durch Gewohnheit herausbilden können. Heute ist aber die Abwehrlpflicht des neutralen Staates auch in seinem Luftraum als gewohnheitsrechtliche Regel allgemein anerkannt. Der Neutrale ist verpflichtet, das Eindringen von Kampfflugzeugen und Raketen in seinen Luftraum zu verhindern.

Das Neutralitätsrecht ist auf den Krieg zwischen zwei oder mehreren Staaten bezogen und auferlegt dem Neutralen **nur für den Kriegsfall** Rechte und Pflichten. Es gibt für den Frieden keinerlei rechtliche Anleitungen. Es findet zum Beispiel keine Anwendung auf einen Bürgerkrieg oder auf den Wirtschaftskrieg zwischen zwei Staaten. Ferner sind die Haager Konventionen nur auf die **gewöhnliche Neutralität** zugeschnitten. Von gewöhnlicher Neutralität spricht man, wenn ein Staat erst bei Ausbruch eines Krieges zwischen anderen Staaten den Status der Neutralität wählt. Während sich der gewöhnlich neutrale Staat nur von Fall zu Fall für das Fernbleiben von einem Konflikt entscheidet und dementsprechend in einem späteren



Konflikt ohne weiteres ein anderes Verhalten wählen kann, hat ein **dauernd neutraler** Staat seine Wahl für unbeschränkte Zeit getroffen. Dauernd neutral sein, bedeutet daher, in jedem kommenden Konflikt, wer auch immer die Kriegsparteien seien, wann und wo auch immer ein Krieg ausbrechen mag, neutral zu bleiben. Dieses Statut der dauernden Neutralität entwickelte sich ausserhalb des kodifizierten Rechts.

### 3. Die herkömmliche schweizerische Neutralitätskonzeption

Nach herkömmlicher schweizerischer Neutralitätskonzeption treffen den dauernd neutralen Staat neben der Pflicht, in Kriegszeiten die vom Haager Recht umschriebenen Pflichten eines gewöhnlich Neutralen einzuhalten, bereits in **Friedenszeiten** gewisse Pflichten, nämlich die

- Pflicht, keinen Krieg zu beginnen;
- Pflicht, eine effektive, militärische Verteidigung seiner Neutralität bzw. Unabhängigkeit vorzubereiten und zu gewährleisten;
- sekundären Pflichten oder Vorwirkungen der dauernden Neutralität.<sup>1</sup>

Die **Sekundärpflichten der Neutralität** werden dahingehend zusammengefasst, dass "ein dauernd neutraler Staat alles zu tun hat, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird und alles unterlässt, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. D.h. er hat im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser Neutralitätspolitik ist eine Sache des freien Ermessens." Was im einzelnen konkret unter diese sekundären Neutralitätspflichten fällt, wird weitgehend frei vom dauernd neutralen Staat im Rahmen seiner Neutralitätspolitik bestimmt. Das Ziel dieser Neutralitätspolitik besteht darin, das Vertrauen der übrigen Staaten in seine Neutralität zu stärken und seinem Neutralitätsstatus **Glaubwürdigkeit** zu verleihen.

Gestützt auf dieses Konzept von den Vorwirkungen der Neutralität wurden in der Schweiz unter anderem folgende Maximen entwickelt:

<sup>1</sup> Vgl. Verwaltungsentscheide des Bundes (VEB) 24, 1954, Nr. 1, S. 9ff. (Zusammenfassung der herrschenden Lehre in Leitsätzen)

- Der dauernd Neutrale darf "keine Verträge schliessen, die ihn zum Kriegführen verpflichten, z.B. Offensiv-Allianzen oder Defensiv-Bündnisse mit Reziprozitätswirkung, Garantieverträge, Abkommen über kollektive Sicherheit".
- "Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen vorwiegend politischen oder vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen. Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höchstens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen."
- "Von militärischer Neutralität kann insofern gesprochen werden, als der dauernd neutrale Staat im allgemeinen keine militärischen Vereinbarungen mit andern Staaten abschliessen darf."<sup>2</sup>
- "Die operative Zusammenarbeit mit anderen Staaten ist für die Schweiz als ständig neutralen Staat im Frieden nicht zulässig. Sollte sie in einen Krieg verwickelt werden, kann eine solche Zusammenarbeit mit dem Gegner des Angreifers in Betracht gezogen werden. Die eigenen Vorbereitungen müssen sich auf das interne Studium von möglichen Fällen beschränken. Unsere Armee muss über sämtliche Mittel für eine selbständige Kampfführung verfügen, da sich unsere militärische Planung nicht auf die Zusammenarbeit mit fremden Streitkräften stützen kann."<sup>3</sup>

Das Konzept von den Vorwirkungen der Neutralität und der Glaubwürdigkeit als Angelpunkt der schweizerischen Neutralität wurde erst in den dreissiger Jahren dieses Jahrhunderts entwickelt. Ueber die Rechtsnatur sowie über Inhalt und Umfang der sekundären Pflichten findet sich bis heute keine einheitliche Meinung. Unbestritten ist jedoch, dass diese Pflichten als Einschränkungen der Souveränität restriktiv zu interpretieren sind.

Die sehr strikt formulierten, den Zeitgeist des Kalten Krieges widerspiegelnden Leitsätze von 1954 wurden fälschlicherweise oft als "offizielle Konzeption der schweizerischen Neutralität" bezeichnet. In der Tat

---

<sup>2</sup> Alle Zitate aus VEB 24, 1954, Nr. 1., S. 10f.

<sup>3</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik vom 27. Juni 1973 (Konzeption der Gesamtverteidigung), BB1 1973 II S. 34.



sind diese Leitsätze aber weder auf der Stufe des Bundesrates noch gar der Bundesversammlung beschlossen worden. Es gab nie eine verbindlich festgeschriebene, offizielle, schweizerische Neutralitätskonzeption. Trotzdem beeinflussten diese Leitsätze unsere Neutralitätspolitik in hohem Masse. Die vom Bundesrat in Anwendung dieses Konzepts eingeschlagene strenge Neutralitätspolitik, die sich Zurückhaltung und Unparteilichkeit in Bereichen auferlegte, in welchen neutralitätsrechtlich dazu keine Pflicht bestand, stiess mitunter auf Kritik.

#### 4. Neuausrichtung der Neutralität

Infolge der Umwälzungen in unserem Umfeld hat der Bundesrat in den letzten Jahren seine Neutralitätspolitik in verschiedener Hinsicht angepasst. Dabei bemühte sich das EDA auch, die einengende Konzeption von den Vorwirkungen der Neutralität zu überwinden. Der Bundesrat ist ihm insbesondere im Bereich der Wirtschaftssanktionen gefolgt. Grundlage für diese Neuausrichtung der Neutralitätspolitik sind folgende Erkenntnisse:

- 4.1. Das Neutralitätsrecht ist in vielerlei Hinsicht überholt und lückenhaft, den heutigen Gegebenheiten nicht mehr angepasst und hat daher stark an Relevanz verloren. Es umschreibt die Pflichten eines dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten nicht.
- 4.2. Es gibt keine über das Neutralitätsrecht hinausgehenden, allgemein völkerrechtlich verbindlichen Neutralitätspflichten, die das Verhalten des dauernd Neutralen in allen aussenpolitischen Situationen determinieren würden. Wenn ein dauernd neutraler Staat mehr tut, als das Neutralitätsrecht verlangt, so handelt er nicht im Sinne einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen.
- 4.3. Das Neutralitätsrecht räumt dem dauernd Neutralen ein **sehr grosses Mass an Verhaltens- und Handlungsfreiheit** ein und bindet ihn in seiner politischen Willensbildung nur in sehr beschränkter Weise. Diesen weiten Spielraum darf der Neutrale in seiner Aussenpolitik grosszügig ausnutzen. Es ist nicht zweckmässig, wenn er seinen Verhaltensspielraum durch feste Konzepte, wie das der Vorwirkungen der Neutralität, einschränkt und seiner Aussenpolitik zum vorneherein Fesseln anlegt. Bei Konflikten und Sachverhalten, die vom



Neutralitätsrecht nicht erfasst werden oder für die dessen Bestimmungen als überholt oder nicht sachgerecht erscheinen, ist es durchaus angezeigt, dass der Neutrale sein Verhalten gemäss seiner besonderen Interessenlage festlegt.

- 4.4. Die Neutralität ist nicht ein durch das Völkerrecht ein für allemal in Gehalt und Tragweite fixiertes, alles aussenpolitische Handeln determinierendes Institut. Vielmehr ist es ein völkerrechtlicher Status mit einem engen Grundgehalt, der breiten Raum für eine den jeweiligen Notwendigkeiten angepasste Aussenpolitik belässt und der immer wieder im Lichte der Veränderungen der internationalen Politik fortentwickelt werden muss.
- 4.5. **Unverbrüchlicher Grundgedanke und Kern der Neutralität** ist die militärische Nichtteilnahme eines Staates an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten. Eine **Neutralitätsverletzung** begeht ein Neutraler nur, wenn er diesen Kerngehalt verletzt und etwa im Frieden Bindungen eingeht, die keinerlei Zweifel daran offen lassen, dass er im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage ist, diese Neutralitätspflicht zu erfüllen. Ob sich der Neutrale im Frieden diesbezüglich vorsichtiger oder weniger vorsichtig verhält, ist Sache seiner nach eigenem Ermessen frei zu führenden Aussenpolitik.<sup>4</sup>

Gestützt auf diese und andere Erkenntnisse hat die vom Bundesrat eingesetzte verwaltungsexterne Studiengruppe Neutralität vorgeschlagen, die Schweiz soll "ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren und damit eine möglichst grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der ausstehenden Herausforderungen gewinnen".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. DIETRICH SCHINDLER, Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität, Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 10, S. 87

<sup>5</sup> Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand, Bericht der Studiengruppe Neutralität, März 1992, S. 9.

## 5. "Neue Gefahren" und Neutralität

Neutralität ist die Stellung eines Staates in einem Krieg zwischen anderen Staaten. Neutralität bezieht sich daher auf militärische Konflikte und Spannungen. Vorwiegend hier hat sie als sicherheitspolitische Maxime ihren Sinn. Sie ist für einen Staat eine zweckmässige Haltung, wenn er in der Zukunft militärische Konflikte befürchtet, in die er verwickelt werden könnte. Die Neutralität ist auf den klassischen machtpolitisch-militärischen Konflikt zugeschnitten. Sie kann unser aussen- und sicherheitspolitisches Verhalten nur in dieser Hinsicht bestimmen. Die Ueberwindung des Ost-West-Konflikts führt dazu, dass diese Bedrohungskategorie abnimmt. Umgekehrt treten Gefahren aus anderen Richtungen in den Vordergrund: regionale Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten in Europas Osten, ausgelöst durch Nationalismus, Minoritätenprobleme, Sezessionsbestrebungen, Grenzstreitigkeiten, ferner Kriege ausserhalb Europas mit Auswirkungen auf unseren Kontinent, Einsatz von biologischen, chemischen oder gar atomaren Waffen, Erpressung mit ABC-Waffen mit grosser Reichweite, Terrorismus, Migrations- und Flüchtlingsströme, Umweltzerstörungen, Katastrophen.

Gegen Bedrohungen dieser Art bietet die Neutralität keinen Schutz; sie stellt mitunter bei ihrer grenzüberschreitenden Abwehr gar ein Hindernis dar. Zu ihrer Bewältigung braucht es neue Instrumente und Prozeduren. Da die meisten dieser Bedrohungen sich nicht spezifisch gegen die Schweiz, sondern gegen die europäische Völkerfamilie insgesamt richten und weil die Abwehr dieser Bedrohungen eine gemeinsame Strategie voraussetzt, können sie nicht auf einzelstaatlicher Ebene, sondern nur in internationaler Kooperation, insbesondere im europäischen Verbund, bewältigt werden. Daher muss die Schweiz im Interesse ihrer eigenen Sicherheit bei den Bemühungen anderer Staaten zur Abwehr dieser Risiken, zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen aktiv mitwirken. Diesen Bedrohungsformen muss die Schweiz durch **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** begegnen. Nur so kann sie die Sicherheit ihrer Bürger gewährleisten.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> In diesem Sinne der Bericht der Studiengruppe Neutralität, S. 16 f. und das Armeeleitbild 95, S. 28 f.



## 6. Militärische Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit

Wie aus einer Bestandesaufnahme des EMD hervorgeht<sup>7</sup>, sind die Voraussetzungen für eine autonome Verteidigungsorganisation der Schweiz in gewissen Bereichen heute nicht mehr gegeben und in anderen Gebieten fraglich. Problematisch sei insbesondere der Autonomieanspruch im Bereich der Luftverteidigung. Der Bekämpfung moderner Abstandswaffen und ihrer Trägersysteme seien wegen der fehlenden räumlichen Tiefe unseres Luftraumes gewisse Grenzen gesetzt. Eines der Hauptprobleme liege im Aufbau einer identifizierten Luftlage. Die Probleme würden sich in den kommenden Jahren weiter verschärfen.<sup>8</sup> Aus militärischer Sicht wäre daher eine Zusammenarbeit mit dem Ausland in diesem Bereich wünschbar.<sup>9</sup>

Auch die Verbreitung von Raketen- und Lenkwaffensystemen sowie die zunehmenden Bestrebungen zur Eigenentwicklung solcher Waffen ist ein globales Problem geworden. Die Folgen davon wurden ansatzweise bereits im Irak/Iran-Konflikt aufgezeigt und wurden im Golfkrieg zu Beginn des Jahres 1991 bereits klar ersichtlich. Gemäss Einschätzung von Fachleuten des Stockholmer Friedensforschungsinstituts sollen heute bereits zwischen 25 und 30 Staaten die Fähigkeit haben, Mittel- oder gar Langstreckenraketen einzusetzen oder befinden sich mit ihren Eigenentwicklungen unmittelbar vor deren Einsatzfähigkeit. Von Bedeutung ist die Tatsache, dass sich diese Raketen besonders für den Einsatz von nuklearen und chemischen Gefechtsköpfen eignen. Die Entwicklung und Verbreitung von Raketentechnologie läuft daher meist parallel mit der Proliferation von A- und

---

<sup>7</sup> Vgl. das Diskussionspapier von Herrn Marfurt vom 3.7.1992 zuhanden der Arbeitsgruppe Neutralität mit dem Titel "Autonome Verteidigungsfähigkeit und Neutralität".

<sup>8</sup> In einem gewissen Gegensatz dazu stehen die Ausführungen im Armeeleitbild 95, Seite 84 f.: "Voraussetzung für die Luftverteidigung ist neben Flugzeugen und Fliegerabwehrmitteln ein wirkungsvolles Ueberwachungs- und Führungssystem zur Erfassung der Luftlage und zur Führung der Kampfeinsätze. Das bestehende Florida-System erfüllt diesen Zweck. ...Moderne Kampfflugzeuge sind dank ihrer umfassenden Luftlageübersicht und weitreichender Lenkwaffen in der Lage, die Florida-Luftlage zu ergänzen und die Kampfbedingungen für die älteren Flugzeuge durch Einweisung, Warnung und Schutz zu verbessern."

<sup>9</sup> Ohne die Notwendigkeit dieser Kooperation grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, sei der Hinweis erlaubt, dass seit jeher von Zeit zu Zeit das Argument vorgebracht wurde, die Entwicklung der Waffentechnik übersteige die Möglichkeiten des neutralen Kleinstaates. Die Frage, ob die Schweiz die Unverletzlichkeit ihres neutralen Luftraumes angesichts der "Geschwindigkeit und Flughöhe der modernen Kriegsflugzeuge, ganz besonders aber auch die Entwicklung der Fernlenkwaffen" noch zu gewährleisten vermöge, wurde beispielsweise zu Beginn der Sechziger Jahre bereits einmal diskutiert (vgl. Dietrich Schindler, Neutralität und neue Entwicklungen der Kriegstechnik, in: Die Rechtsordnung im technischen Zeitalter, Festschrift zum Zentenarium des schweizerischen Juristenvereins, Zürich 1961, S. 119 ff. (zitiert Schindler, Kriegstechnik)



C-Komponenten.<sup>10</sup> Derartige Waffen können in naher Zukunft auch für die Schweiz eine Bedrohung darstellen, etwa wenn sie für Erpressungsaktionen verwendet werden. Die militärische Abwehr dieser Raketen übersteigt die Möglichkeiten der Schweiz bei weitem. Der Schutz unserer Bürger kann wohl nur im europäischen Verbund sichergestellt werden, z.B. durch unsere Beteiligung an einem europäischen Aufklärungs- und Raketenabwehrsystem.

Wir können nicht beurteilen, inwieweit die autonome Verteidigungsfähigkeit der Schweiz heute in Frage gestellt ist<sup>11</sup>. Für uns steht aber fest: **sofern und soweit sich unser Land nicht mehr autonom verteidigen kann, gerät der militärische Pfeiler der Neutralität ins Wanken**. Denn die militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland trifft den Kerngehalt der Neutralität, d.h. die militärische Nichtteilnahme der Schweiz an einer bewaffneten Auseinandersetzung. Zugleich wirft sie Probleme für die **Glaubwürdigkeit unserer Neutralität** im In- und Ausland auf. Würde die Schweiz von anderen Regierungen noch als neutral perzeptiert, wenn sie in einem wesentlichen Bereich der Landesverteidigung mit ihren Nachbarstaaten kooperiert? Würde der Schweizer Bürger nach dieser Kehrtwendung in unserer Verteidigungspolitik wirklich noch Vertrauen in unsere Neutralität haben? Wäre es nicht glaubwürdiger und ehrlicher, wenn der Bundesrat darlegt, dass die Schweiz im Interesse ihrer eigenen Sicherheit auf die Neutralität verzichten und eine militärische Kooperation mit den Nachbarn eingehen müsse?

Sofern die militärischen Grenzen unserer autonomen Verteidigungsfähigkeit in der Tat bald erreicht sein würden, so erscheint es uns dringend notwendig, diese Problematik umgehend auch in die öffentliche Diskussion einzubringen. Eine erste Gelegenheit hierzu böte die Beantwortung des hier in Frage stehenden Postulats der Sicherheitspolitischen Kommission.

Trotz dieser grundsätzlichen Bedenken wollen wir es in der Folge nicht unterlassen, aus der Sicht der Neutralität mögliche Rechtfertigungsversuche für eine Zusammenarbeit mit dem Ausland aufzulisten.

---

<sup>10</sup> ASMZ Nr. 6/1992, Seite 285 ff.

<sup>11</sup> Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27.1.1992 ist diese Problematik kaum angesprochen.

## 7. Beteiligung der Schweiz an einem europäischen Aufklärungs- und Raketenabwehrsystem

Es kann mit guten Gründen der Standpunkt vertreten werden, dass die Beteiligung der Schweiz an einem europäischen Raketenabwehrsystem mit der Neutralität vereinbar sei, weil ein solches System ausschliesslich dem defensiven Schutz der beteiligten Staaten und ihrer Bewohner dienen würde. Die Lage wäre ähnlich wie bei der gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus oder beim gemeinsamen Handeln im Fall der Entführung von Flugzeugen oder von Menschen. In beiden Fällen ist die Neutralität irrelevant. Im übrigen spricht viel dafür, dass eine Erpressung oder gar ein Angriff mit Massenvernichtungsmitteln aus grosser Distanz ein Verbrechen des Völkerrechts, insbesondere ein Verbrechen gegen den Frieden und die Menschlichkeit, darstellt, demgegenüber kein Staat mehr zur Beachtung der Neutralität verpflichtet ist. Neutralitätsrechtlich problematisch würde ein solches System nur, wenn es mit der Pflicht verbunden würde, mit anderen Staaten zusammen militärische Gegenmassnahmen gegen den Angreifer durchzuführen.

## 8. Frühwarnung und Führung im Bereich der Luftverteidigung

Wie eine Zusammenarbeit mit dem Ausland in diesem Bereich aus der Sicht der Neutralität zu beurteilen ist, hängt natürlich vom Inhalt, Form und Umfang der Kooperation ab. Ein relativ informeller Austausch von Daten, der im Kriegsfall ohne weiteres unterbrochen werden könnte, ist anders zu bewerten, als eine vollständige Integration der Schweiz in die NATO-Luftraumüberwachung, die auch im Kriegsfall beibehalten würde.<sup>12</sup> Ein endgültiges Urteil kann daher nur gefällt werden, wenn die näheren Umstände der Kooperation feststehen. Als **Leitlinien** für die Neutralitätsbeurteilung können folgende Ueberlegungen dienen:

- 8.1. Gemäss Neutralitätsrecht wäre zunächst einmal nur die Kooperation eines Neutralen mit einem kriegführenden Staat während der Dauer des Krieges unzulässig, da dadurch das Verbot der Kriegshilfe verletzt würde. Die Zusammenarbeit mit einem anderen neutralen Staat während der Dauer des

---

<sup>12</sup> Es liegt aber auf der Hand, dass aus militärischer Sicht die Fortsetzung der Zusammenarbeit gerade im Kriegsfall als wünschbar erscheint und die Partnerstaaten es nicht begrüssen, wenn der Neutrale sich im Ernstfall von der Kooperation zurückzieht.



Krieges oder mit irgendeinem Staat in Friedenszeiten sind durch das Neutralitätsrecht hingegen nicht verboten.<sup>13</sup>

Eine eigentliche Neutralitätsverletzung beginge der dauernd neutrale Staat durch eine derartige Kooperation nur, wenn er Bindungen einginge, die keinerlei Zweifel daran offen liessen, dass er im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage wäre, seine Neutralitätspflichten zu erfüllen. Dies wäre etwa der Fall, wenn die Schweiz sich verpflichten müsste, den anderen am Abwehrsystem beteiligten Staaten, falls diese in einen Krieg verwickelt würden, militärische Hilfe zu leisten. Diese Grenze wäre aber nicht zwingend überschritten, wenn die Schweiz im Kriegsfall weiterhin Informationen von ihren Partnern über die Luftraumsituation erhielte.

- 8.2. Nach überwiegender Ansicht obliegt dem dauernd Neutralen auf der Grundlage des Neutralitätsrechts eine Rüstungspflicht. Er muss jene militärischen Vorkehrungen treffen, die billigerweise nach Treu und Glauben von ihm gefordert werden können, um sich erfolgreich gegen eine Verletzung der Neutralität zu verteidigen. Wenn dies aufgrund der Waffenentwicklung nurmehr durch eine gewisse Zusammenarbeit mit dem Ausland sicherzustellen ist, so muss diese Kooperation im Rahmen gewisser Grenzen als mit Sinn und Geist der Neutralität vereinbar betrachtet werden.

Die Nachbarstaaten hegen gegenüber der Schweiz die Erwartung, dass unser Gebiet und unser Luftraum nicht zur Durchmarsch- und Umgehungsachse oder gar Operationsbasis für andere Mächte werden. Sie gehen davon aus, dass die Schweiz mit adäquaten militärischen Mitteln drohende Neutralitätsverletzungen glaubhaft verhindern kann. Diese Erwartungshaltung wurde von der Schweiz historisch stets aufs neue bestärkt, hat sie doch in konstanter Praxis ihre feste Entschlossenheit geäussert, ihre territoriale Unabhängigkeit mit allen Mitteln gegen Verletzungen zu schützen. Die Nachbarstaaten dürfen sich daher in ihrem aussenpolitischen, strategischen und militärischen Kalkül darauf verlassen. Sie würden eine Kooperation der Schweiz, die darauf abzielt, die Abwehr allfälliger Luftraumverletzungen glaubhaft sicherzustellen, sicherlich begrüessen. Letztlich würde eine derartige Kooperation die Wirksamkeit unserer bewaffneten Neutralität stärken. Wenn die Schweiz umgekehrt nicht bereit wäre, im Bereich der Frühwarnung die notwendige Zusammenarbeit

---

<sup>13</sup> Vg. SCHINDLER, a.a.O., S. 132 f.



einzugehen, könnte sie leicht als sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer eingeschätzt werden, der von den Anstrengungen der anderen profitiert. Dies würde es der Schweiz erheblich erschweren, in Europa als geachteter vollwertiger Partner auftreten zu können.

- 8.3. Die schweizerische Neutralität hat sich unter den besonderen Gegebenheiten einer vergangenen Epoche herausgebildet und im Rahmen der europäischen Staatengemeinschaft ihre besondere Bedeutung gewonnen. Sie wurde in der im Zusammenhang mit dem Wiener Kongress stehenden Pariser Akte von 1815 "**als im Interesse ganz Europas liegend**" anerkannt, weil die Grossmächte in der schweizerischen Neutralität die Funktion sahen, das europäische Gleichgewicht wahren zu helfen. Die Neutralität war auf einen potentiellen oder aktuellen militärischen Konflikt bezogen. Sie stand permanent im Zeichen der **Kriegserwartung**. Nach dem Zweiten Weltkrieg fand der jahrhundertelange Kampf rivalisierender, expansionistischer, undemokratischer Mächte in unserer **unmittelbaren Nachbarschaft** ein friedliches Ende. Die machtpolitischen Interessen verlagerten sich von der Schweiz weg.

Die Gleichgewichts- und Stabilisierungsfunktion, welche die bewaffnete schweizerische Neutralität im Rahmen der früheren Mächtekonstellation, insbesondere des Gegensatzes zwischen Frankreich und Deutschland, besass, blieb nach dem Zweiten Weltkrieg in beschränkterem Masse im Hinblick auf die **Ost-West-Spaltung** Europas von Bedeutung. Zusammen mit Oesterreich bildete die Schweiz einen 800 Kilometer langen Querriegel, der die NATO trennte. Vierzig Jahre lang wurde im ideologisch, wirtschaftlich, militärisch und gesellschaftlich gespaltenen Europa der Nachkriegszeit der Ausbruch eines grossen Konflikts mit schrecklichen Auswirkungen für die ganze Menschheit befürchtet. Die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität wurde vor allem unter dem Gesichtspunkt der Ost-West-Spaltung unseres Kontinents bewertet. Zu jener Zeit hätte eine Zusammenarbeit der Schweiz im Bereich der Luftverteidigung mit ihren Nachbarstaaten - und mithin mit Mitgliedern der NATO - bei allen WAPA-Staaten grösste Zweifel an ihrer Neutralität aufkommen lassen.

Nach Beendigung des Kalten Krieges stellt sich die Situation völlig verändert dar. Die Konfrontation zwischen militärischen Blöcken ist verschwunden. Durch die hier in Frage stehende Kooperation der Schweiz mit

Nachbarstaaten würde weder das militärische Gleichgewicht der Mächte noch die sicherheitspolitische Lage in Europa gestört, noch für Drittstaaten eine militärische Bedrohung entstehen.

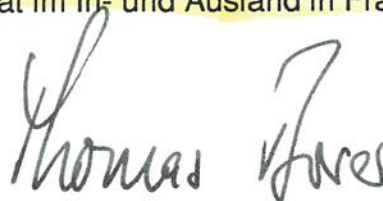
- 8.4. In Europa ist die Einsicht in die Notwendigkeit einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung weitverbreitet. Verschiedene Institutionen bemühen sich um die Verwirklichung dieses Zieles: KSZE, NATO, NATO-Kooperationsrat, WEU, WEU-Konsultativrat, EG/Europäische Union. Der Bundesrat hat bei verschiedenen Gelegenheiten deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Schweiz am Aufbau neuer tragfähiger Sicherheitsstrukturen konstruktiv mitarbeiten werde. Die Neutralität darf kein Hindernis für eine Politik der Solidarität, Kooperation und Integration darstellen. In diesem Sinne könnte eine Zusammenarbeit im Bereich der Luftverteidigung ein Schritt zur Anbindung der Schweiz an die gesamteuropäischen sicherheitspolitischen Anstrengungen darstellen.
- 8.5. Die dauernde Neutralität ist einer ständigen Evolution nach Massgabe der Praxis und Rechtsüberzeugung der Staaten sowie deren rechtsverbindlichen Erwartungshaltungen ausgesetzt. Inhalt und Form der Abwehrbereitschaft und Verteidigung müssen von Zeit zu Zeit unter Berücksichtigung der rechtlichen, geopolitischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten bestimmt werden. Es kommt immer auf die geographische, militärstrategische, politische und wirtschaftliche Lage des dauernd Neutralen **und** seiner Nachbarstaaten an, ob und wie die Neutralität gesichert werden kann. Daher ist es möglich, dass die Schweiz eine Neutralitätskonzeption annimmt, deren Sicherheitsstrategie durch kooperative Elemente ergänzt wird, und dass diese bei den relevanten Drittstaaten Anerkennung findet.

## 9. Schlussfolgerung

Das Nachdenken über Sicherheit muss heute in Bahnen wie Zusammenarbeit, gemeinsame Sicherheit, Aufbau von Sicherheitsgemeinschaften sowie gemeinsamen Aktionen gegen die Bedrohung der europäischen Sicherheit erfolgen. Natürlich ist dies für einen dauernd Neutralen eine schwierige Herausforderung, nachdem er während Jahrzehnten gewohnt war, Sicherheitspolitik im Alleingang zu betreiben und von Sicherheit durch Bündnisse und Zusammenarbeit Abstand zu nehmen.



Diese in einer anderen historischen Periode und in einer anderen europäischen Konstellation richtige Einstellung darf aber nicht zur immergültigen, ewigen Maxime erstarren. Die Schweiz darf und soll zur solidarischen Zusammenarbeit bei der Bewältigung neuer Bedrohungsformen und zur Sicherstellung ihrer eigenen Verteidigung bereit sein. Allerdings erscheint es uns zweifelhaft, ob eine effiziente militärische Kooperation mit dem Ausland unter Aufrechterhaltung der Neutralität möglich bleibt, denn diese Zusammenarbeit trifft den völkerrechtlichen Kern der Neutralität und stellt die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität im In- und Ausland in Frage.



Thomas G. Borer



## 1. Einleitung

Verschiedene Wandlungen und Entwicklungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts stellen Bedeutung und Sinn der schweizerischen Neutralität in Frage. Diese Neutralität ist insbesondere als Folge der Umwälzungen in Europas Osten, der europäischen Integration mit dem Gravitationszentrum EG sowie der verstärkten Wirksamkeit des kollektiven Sicherheitssystems der UNO in Diskussion geraten. Eine Weiterung der Neutralitätsproblematik bringt neuerdings die Frage der Annäherung an die NATO bzw. WEU, der Wünschbarkeit oder Notwendigkeit der sicherheits- oder gar

## 7. Beteiligung der Schweiz an einem europäischen Aufklärungs- und Raketenabwehrsystem

Es kann mit guten Gründen der Standpunkt vertreten werden, dass die Beteiligung der Schweiz an einem europäischen Raketenabwehrsystem mit der Neutralität vereinbar sei, weil ein solches System ausschliesslich dem defensiven Schutz der beteiligten Staaten und ihrer Bewohner dienen würde. Die Lage wäre ähnlich wie bei der gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus oder beim gemeinsamen Handeln im Fall der Entführung von Flugzeugen oder von Menschen. In beiden Fällen ist die Neutralität irrelevant. Im übrigen spricht viel dafür, dass eine Erpressung oder gar ein Angriff mit Massenvernichtungsmitteln aus grosser Distanz ein Verbrechen des Völkerrechts, insbesondere ein Verbrechen gegen den Frieden und die Menschlichkeit, darstellt, demgegenüber kein Staat mehr zur Beachtung der Neutralität verpflichtet ist. Neutralitätsrechtlich problematisch würde ein solches System nur, wenn es mit der Pflicht verbunden würde, mit anderen Staaten zusammen militärische Gegenmassnahmen gegen den Angreifer durchzuführen.

## 8. Frühwarnung und Führung im Bereich der Luftverteidigung



verteidigungspolitischen Kooperation mit dem Ausland zur Abwehr "neuer Bedrohungen" (z.B. mit Mittel- und Langstreckenraketen und anderen Formen von Massenvernichtungsmitteln) und zur Luftverteidigung mit sich. Dabei geht es auch um die **militärischen Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit der Schweiz**. Die vom Bundesrat eingesetzte verwaltungsinterne Arbeitsgruppe Neutralität wird dieser Frage grosse Aufmerksamkeit schenken.

Im Folgenden sollen erste Lösungsansätze für die Frage Neutralität und Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei der Frühwarnung und Führung im Bereich der Luftverteidigung diskutiert werden.

## 2. Neutralität gemäss allgemeinem Neutralitätsrecht

Das Neutralitätsrecht regelt die Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen kriegführenden und neutralen Staaten im Krieg. Es hat sich im 19. Jahrhundert gewohnheitsrechtlich entwickelt und wurde an der zweiten Haager Friedenskonferenz in zwei Abkommen vom 18. Oktober 1907 teilweise kodifiziert, nämlich im V. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs (SR 0.515.21) sowie im XIII. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten neutraler Mächte im Falle eines Seekriegs (SR 0.515.22).

Gemäss diesem Neutralitätsrecht treffen den Neutralen **im Kriegsfall** vor allem folgende **Pflichten**:

- 2.1. Der neutrale Staat darf den Kriegführenden keine Kriegshilfe leisten. Er darf mit seinen Streitkräften selber nicht in das Kriegsgeschehen eingreifen und einem kriegführenden Staat auch keine Streitkräfte zur Verfügung stellen (Art. 2 und 4 i.V.m. 5 des V. Haager Abkommens).
- 2.2. Der Neutrale darf einem Kriegführenden sein Staatsgebiet zu keinerlei militärischen Zwecken zur Verfügung stellen, weder als Operationsbasis noch zum Durchmarsch oder zum Ueberfliegen mit Truppen-, Munitions- oder Verpflegungstransporten. Der Neutrale darf weder einen solchen Transit noch die Errichtung von Stützpunkten von Kriegführenden auf seinem Gebiet gestatten oder dulden (Art. 2 und 4 i.V.m. 5 des V. Haager Abkommens).
- 2.3. Die **staatliche** Lieferung von Kriegsmaterial durch den Neutralen an einen Kriegführenden ist verboten (Art. 7 des V. Haager Abkommens).



- 2.4. Der Neutrale darf nicht durch Gewährung **staatlicher** finanzieller Mittel die Aufrüstung eines Kriegführenden ermöglichen. Dagegen sind Kredite zu handelspolitischen Zwecken, insbesondere zur Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs, zulässig. Die private Krediterteilung muss nicht eingeschränkt werden.
- 2.5. Der Neutrale darf den kriegführenden Staaten weder besondere Anlagen zur Uebermittlung militärischer Nachrichten zur Verfügung stellen noch ihnen militärische Nachrichten über den Kriegsgegner weitergeben (Art. 3 des V. Haager Abkommens).
- 2.6. Der neutrale Staat ist verpflichtet, alle die private Aus- und Durchfuhr von Kriegsgütern betreffenden Vorschriften, die er nach eigenem Ermessen erlässt, auf die einzelnen Kriegführenden gleichmässig anzuwenden. Diese Gleichbehandlungspflicht betrifft nur die Aus- und Durchfuhr von "Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann" (Art. 9 i.V.m. Art. 7 des V. Haager Abkommens).
- 2.7. Ausgehend von den Haager Abkommen von 1907 obliegt den Neutralen unbestrittenermassen eine allgemeine **Pflicht zur Abwehr** von Neutralitätsverletzungen als Korrelat zum Anspruch auf Unverletzlichkeit seines Gebietes. (vgl. Art. 5 des V. Haager Abkommens). Zwar ist diese Abwehripflicht für den Luftkrieg nicht ausdrücklich kodifiziert. Das Luftneutralitätsrecht hat sich erst seit dem Ersten Weltkrieg durch Gewohnheit herausbilden können. Heute ist aber die Abwehripflicht des neutralen Staates auch in seinem Luftraum als gewohnheitsrechtliche Regel allgemein anerkannt. Der Neutrale ist verpflichtet, das Eindringen von Kampfflugzeugen und Raketen in seinen Luftraum zu verhindern.

Das Neutralitätsrecht ist auf den Krieg zwischen zwei oder mehreren Staaten bezogen und auferlegt dem Neutralen **nur für den Kriegsfall** Rechte und Pflichten. Es gibt für den Frieden keinerlei rechtliche Anleitungen. Es findet zum Beispiel keine Anwendung auf einen Bürgerkrieg oder auf den Wirtschaftskrieg zwischen zwei Staaten. Ferner sind die Haager Konventionen nur auf die **gewöhnliche Neutralität** zugeschnitten. Von gewöhnlicher Neutralität spricht man, wenn ein Staat erst bei Ausbruch eines Krieges zwischen anderen Staaten den Status der Neutralität wählt. Während sich der gewöhnlich neutrale Staat nur von Fall zu Fall für das Fernbleiben von einem Konflikt entscheidet und dementsprechend in einem späteren



Konflikt ohne weiteres ein anderes Verhalten wählen kann, hat ein **dauernd neutraler** Staat seine Wahl für unbeschränkte Zeit getroffen. Dauernd neutral sein, bedeutet daher, in jedem kommenden Konflikt, wer auch immer die Kriegsparteien seien, wann und wo auch immer ein Krieg ausbrechen mag, neutral zu bleiben. Dieses Statut der dauernden Neutralität entwickelte sich ausserhalb des kodifizierten Rechts.

### 3. Die herkömmliche schweizerische Neutralitätskonzeption

Nach herkömmlicher schweizerischer Neutralitätskonzeption treffen den dauernd neutralen Staat neben der Pflicht, in Kriegszeiten die vom Haager Recht umschriebenen Pflichten eines gewöhnlich Neutralen einzuhalten, bereits in **Friedenszeiten** gewisse Pflichten, nämlich die

- Pflicht, keinen Krieg zu beginnen;
- Pflicht, eine effektive, militärische Verteidigung seiner Neutralität bzw. Unabhängigkeit vorzubereiten und zu gewährleisten;
- sekundären Pflichten oder Vorwirkungen der dauernden Neutralität.<sup>1</sup>

Die **Sekundärpflichten der Neutralität** werden dahingehend zusammengefasst, dass "ein dauernd neutraler Staat alles zu tun hat, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird und alles unterlässt, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. D.h. er hat im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser Neutralitätspolitik ist eine Sache des freien Ermessens." Was im einzelnen konkret unter diese sekundären Neutralitätspflichten fällt, wird weitgehend frei vom dauernd neutralen Staat im Rahmen seiner Neutralitätspolitik bestimmt. Das Ziel dieser Neutralitätspolitik besteht darin, das Vertrauen der übrigen Staaten in seine Neutralität zu stärken und seinem Neutralitätsstatus **Glaubwürdigkeit** zu verleihen.

Gestützt auf dieses Konzept von den Vorwirkungen der Neutralität wurden in der Schweiz unter anderem folgende Maximen entwickelt:

<sup>1</sup> Vgl. Verwaltungsentscheide des Bundes (VEB) 24, 1954, Nr. 1, S. 9ff. (Zusammenfassung der herrschenden Lehre in Leitsätzen)



- Der dauernd Neutrale darf "keine Verträge schliessen, die ihn zum Kriegführen verpflichten, z.B. Offensiv-Allianzen oder Defensiv-Bündnisse mit Reziprozitätswirkung, Garantieverträge, Abkommen über kollektive Sicherheit".
- "Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen vorwiegend politischen oder vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen. Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höchstens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen."
- "Von militärischer Neutralität kann insofern gesprochen werden, als der dauernd neutrale Staat im allgemeinen keine militärischen Vereinbarungen mit andern Staaten abschliessen darf."<sup>2</sup>
- "Die operative Zusammenarbeit mit anderen Staaten ist für die Schweiz als ständig neutralen Staat im Frieden nicht zulässig. Sollte sie in einen Krieg verwickelt werden, kann eine solche Zusammenarbeit mit dem Gegner des Angreifers in Betracht gezogen werden. Die eigenen Vorbereitungen müssen sich auf das interne Studium von möglichen Fällen beschränken. Unsere Armee muss über sämtliche Mittel für eine selbständige Kampfführung verfügen, da sich unsere militärische Planung nicht auf die Zusammenarbeit mit fremden Streitkräften stützen kann."<sup>3</sup>

Das Konzept von den Vorwirkungen der Neutralität und der Glaubwürdigkeit als Angelpunkt der schweizerischen Neutralität wurde erst in den dreissiger Jahren dieses Jahrhunderts entwickelt. Ueber die Rechtsnatur sowie über Inhalt und Umfang der sekundären Pflichten findet sich bis heute keine einheitliche Meinung. Unbestritten ist jedoch, dass diese Pflichten als Einschränkungen der Souveränität restriktiv zu interpretieren sind.

Die sehr strikt formulierten, den Zeitgeist des Kalten Krieges widerspiegelnden Leitsätze von 1954 wurden fälschlicherweise oft als "offizielle Konzeption der schweizerischen Neutralität" bezeichnet. In der Tat

<sup>2</sup> Alle Zitate aus VEB 24, 1954, Nr. 1., S. 10f.

<sup>3</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik vom 27. Juni 1973 (Konzeption der Gesamtverteidigung), BB1 1973 II S. 34.



sind diese Leitsätze aber weder auf der Stufe des Bundesrates noch gar der Bundesversammlung beschlossen worden. Es gab nie eine verbindlich festgeschriebene, offizielle, schweizerische Neutralitätskonzeption. Trotzdem beeinflussten diese Leitsätze unsere Neutralitätspolitik in hohem Masse. Die vom Bundesrat in Anwendung dieses Konzepts eingeschlagene strenge Neutralitätspolitik, die sich Zurückhaltung und Unparteilichkeit in Bereichen auferlegte, in welchen neutralitätsrechtlich dazu keine Pflicht bestand, stiess mitunter auf Kritik.

#### 4. Neuausrichtung der Neutralität

Infolge der Umwälzungen in unserem Umfeld hat der Bundesrat in den letzten Jahren seine Neutralitätspolitik in verschiedener Hinsicht angepasst. Dabei bemühte sich das EDA auch, die einengende Konzeption von den Vorwirkungen der Neutralität zu überwinden. Der Bundesrat ist ihm insbesondere im Bereich der Wirtschaftssanktionen gefolgt. Grundlage für diese Neuausrichtung der Neutralitätspolitik sind folgende Erkenntnisse:

- 4.1. Das Neutralitätsrecht ist in vielerlei Hinsicht überholt und lückenhaft, den heutigen Gegebenheiten nicht mehr angepasst und hat daher stark an Relevanz verloren. Es umschreibt die Pflichten eines dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten nicht.
- 4.2. Es gibt keine über das Neutralitätsrecht hinausgehenden, allgemein völkerrechtlich verbindlichen Neutralitätspflichten, die das Verhalten des dauernd Neutralen in allen aussenpolitischen Situationen determinieren würden. Wenn ein dauernd neutraler Staat mehr tut, als das Neutralitätsrecht verlangt, so handelt er nicht im Sinne einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen.
- 4.3. Das Neutralitätsrecht räumt dem dauernd Neutralen ein **sehr grosses Mass an Verhaltens- und Handlungsfreiheit** ein und bindet ihn in seiner politischen Willensbildung nur in sehr beschränkter Weise. Diesen weiten Spielraum darf der Neutrale in seiner Aussenpolitik grosszügig ausnutzen. Es ist nicht zweckmässig, wenn er seinen Verhaltensspielraum durch feste Konzepte, wie das der Vorwirkungen der Neutralität, einschränkt und seiner Aussenpolitik zum vorneherein Fesseln anlegt. Bei Konflikten und Sachverhalten, die vom



Neutralitätsrecht nicht erfasst werden oder für die dessen Bestimmungen als überholt oder nicht sachgerecht erscheinen, ist es durchaus angezeigt, dass der Neutrale sein Verhalten gemäss seiner besonderen Interessenlage festlegt.

4.4. Die Neutralität ist nicht ein durch das Völkerrecht ein für allemal in Gehalt und Tragweite fixiertes, alles aussenpolitische Handeln determinierendes Institut. Vielmehr ist es ein völkerrechtlicher Status mit einem engen Grundgehalt, der breiten Raum für eine den jeweiligen Notwendigkeiten angepasste Aussenpolitik belässt und der immer wieder im Lichte der Veränderungen der internationalen Politik fortentwickelt werden muss.

4.5. **Unverbrüchlicher Grundgedanke und Kern der Neutralität** ist die militärische Nichtteilnahme eines Staates an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten. Eine **Neutralitätsverletzung** begeht ein Neutraler nur, wenn er diesen Kerngehalt verletzt und etwa im Frieden Bindungen eingeht, die keinerlei Zweifel daran offen lassen, dass er im Kriegsfall nicht mehr willens oder nicht mehr in der Lage ist, diese Neutralitätspflicht zu erfüllen. Ob sich der Neutrale im Frieden diesbezüglich vorsichtiger oder weniger vorsichtig verhält, ist Sache seiner nach eigenem Ermessen frei zu führenden Aussenpolitik.<sup>4</sup>

Gestützt auf diese und andere Erkenntnisse hat die vom Bundesrat eingesetzte verwaltungsexterne Studiengruppe Neutralität vorgeschlagen, die Schweiz soll "ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren und damit eine möglichst grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der austehenden Herausforderungen gewinnen".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. DIETRICH SCHINDLER, Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität, Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 10, S. 87

<sup>5</sup> Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand, Bericht der Studiengruppe Neutralität, März 1992, S. 9.



## 5. "Neue Gefahren" und Neutralität

Neutralität ist die Stellung eines Staates in einem Krieg zwischen anderen Staaten. Neutralität bezieht sich daher auf militärische Konflikte und Spannungen. Vorwiegend hier hat sie als sicherheitspolitische Maxime ihren Sinn. Sie ist für einen Staat eine zweckmässige Haltung, wenn er in der Zukunft militärische Konflikte befürchtet, in die er verwickelt werden könnte. Die Neutralität ist auf den klassischen machtpolitisch-militärischen Konflikt zugeschnitten. Sie kann unser aussen- und sicherheitspolitisches Verhalten nur in dieser Hinsicht bestimmen. Die Ueberwindung des Ost-West-Konflikts führt dazu, dass diese Bedrohungskategorie abnimmt. Umgekehrt treten Gefahren aus anderen Richtungen in den Vordergrund: regionale Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten in Europas Osten, ausgelöst durch Nationalismus, Minoritätenprobleme, Sezessionsbestrebungen, Grenzstreitigkeiten, ferner Kriege ausserhalb Europas mit Auswirkungen auf unseren Kontinent, Einsatz von biologischen, chemischen oder gar atomaren Waffen, Erpressung mit ABC-Waffen mit grosser Reichweite, Terrorismus, Migrations- und Flüchtlingsströme, Umweltzerstörungen, Katastrophen.

Gegen Bedrohungen dieser Art bietet die Neutralität keinen Schutz; sie stellt mitunter bei ihrer grenzüberschreitenden Abwehr gar ein Hindernis dar. Zu ihrer Bewältigung braucht es neue Instrumente und Prozeduren. Da die meisten dieser Bedrohungen sich nicht spezifisch gegen die Schweiz, sondern gegen die europäische Völkerfamilie insgesamt richten und weil die Abwehr dieser Bedrohungen eine gemeinsame Strategie voraussetzt, können sie nicht auf einzelstaatlicher Ebene, sondern nur in internationaler Kooperation, insbesondere im europäischen Verbund, bewältigt werden. Daher muss die Schweiz im Interesse ihrer eigenen Sicherheit bei den Bemühungen anderer Staaten zur Abwehr dieser Risiken, zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen aktiv mitwirken. Diesen Bedrohungsformen muss die Schweiz durch **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** begegnen. Nur so kann sie die Sicherheit ihrer Bürger gewährleisten.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> In diesem Sinne der Bericht der Studiengruppe Neutralität, S. 16 f. und das Armeeleitbild 95, S. 28 f.



## 6. Militärische Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit

Wie aus einer Bestandesaufnahme des EMD hervorgeht<sup>7</sup>, sind die Voraussetzungen für eine autonome Verteidigungsorganisation der Schweiz in gewissen Bereichen heute nicht mehr gegeben und in anderen Gebieten fraglich. Problematisch sei insbesondere der Autonomieanspruch im Bereich der Luftverteidigung. Der Bekämpfung moderner Abstandswaffen und ihrer Trägersysteme seien wegen der fehlenden räumlichen Tiefe unseres Luftraumes gewisse Grenzen gesetzt. Eines der Hauptprobleme liege im Aufbau einer identifizierten Luftlage. Die Probleme würden sich in den kommenden Jahren weiter verschärfen.<sup>8</sup> Aus militärischer Sicht wäre daher eine Zusammenarbeit mit dem Ausland in diesem Bereich wünschbar.<sup>9</sup>

Auch die Verbreitung von Raketen- und Lenkwaffensystemen sowie die zunehmenden Bestrebungen zur Eigenentwicklung solcher Waffen ist ein globales Problem geworden. Die Folgen davon wurden ansatzweise bereits im Irak/Iran-Konflikt aufgezeigt und wurden im Golfkrieg zu Beginn des Jahres 1991 bereits klar ersichtlich. Gemäss Einschätzung von Fachleuten des Stockholmer Friedensforschungsinstituts sollen heute bereits zwischen 25 und 30 Staaten die Fähigkeit haben, Mittel- oder gar Langstreckenraketen einzusetzen oder befinden sich mit ihren Eigenentwicklungen unmittelbar vor deren Einsatzfähigkeit. Von Bedeutung ist die Tatsache, dass sich diese Raketen besonders für den Einsatz von nuklearen und chemischen Gefechtsköpfen eignen. Die Entwicklung und Verbreitung von Raketentechnologie läuft daher meist parallel mit der Proliferation von A- und

<sup>7</sup> Vgl. das Diskussionspapier von Herrn Marfurt vom 3.7.1992 zuhanden der Arbeitsgruppe Neutralität mit dem Titel "Autonome Verteidigungsfähigkeit und Neutralität".

<sup>8</sup> In einem gewissen Gegensatz dazu stehen die Ausführungen im Armeeleitbild 95, Seite 84 f.: "Voraussetzung für die Luftverteidigung ist neben Flugzeugen und Fliegerabwehrmitteln ein wirkungsvolles Ueberwachungs- und Führungssystem zur Erfassung der Luftlage und zur Führung der Kampfeinsätze. Das bestehende Florida-System erfüllt diesen Zweck. ...Moderne Kampfflugzeuge sind dank ihrer umfassenden Luftlageübersicht und weitreichender Lenkwaffen in der Lage, die Florida-Luftlage zu ergänzen und die Kampfbedingungen für die älteren Flugzeuge durch Einweisung, Warnung und Schutz zu verbessern."

<sup>9</sup> Ohne die Notwendigkeit dieser Kooperation grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, sei der Hinweis erlaubt, dass seit jeher von Zeit zu Zeit das Argument vorgebracht wurde, die Entwicklung der Waffentechnik übersteige die Möglichkeiten des neutralen Kleinstaates. Die Frage, ob die Schweiz die Unverletzlichkeit ihres neutralen Luftraumes angesichts der "Geschwindigkeit und Flughöhe der modernen Kriegsflugzeuge, ganz besonders aber auch die Entwicklung der Fernlenkwaffen" noch zu gewährleisten vermöge, wurde beispielsweise zu Beginn der Sechziger Jahre bereits einmal diskutiert (vgl. Dietrich Schindler, Neutralität und neue Entwicklungen der Kriegstechnik, in: Die Rechtsordnung im technischen Zeitalter, Festschrift zum Zentenarium des schweizerischen Juristenvereins, Zürich 1961, S. 119 ff. (zitiert Schindler, Kriegstechnik)



C-Komponenten.<sup>10</sup> Derartige Waffen können in naher Zukunft auch für die Schweiz eine Bedrohung darstellen, etwa wenn sie für Erpressungsaktionen verwendet werden. Die militärische Abwehr dieser Raketen übersteigt die Möglichkeiten der Schweiz bei weitem. Der Schutz unserer Bürger kann wohl nur im europäischen Verbund sichergestellt werden, z.B. durch unsere Beteiligung an einem europäischen Aufklärungs- und Raketenabwehrsystem.

Wir können nicht beurteilen, inwieweit die autonome Verteidigungsfähigkeit der Schweiz heute in Frage gestellt ist<sup>11</sup>. Für uns steht aber fest: **sofern und soweit sich unser Land nicht mehr autonom verteidigen kann, gerät der militärische Pfeiler der Neutralität ins Wanken.** Denn die militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland trifft den Kerngehalt der Neutralität, d.h. die militärische Nichtteilnahme der Schweiz an einer bewaffneten Auseinandersetzung. Zugleich wirft sie Probleme für die **Glaubwürdigkeit unserer Neutralität** im In- und Ausland auf. Würde die Schweiz von anderen Regierungen noch als neutral perzeptiert, wenn sie in einem wesentlichen Bereich der Landesverteidigung mit ihren Nachbarstaaten kooperiert? Würde der Schweizer Bürger nach dieser Kehrtwendung in unserer Verteidigungspolitik wirklich noch Vertrauen in unsere Neutralität haben? Wäre es nicht glaubwürdiger und ehrlicher, wenn der Bundesrat darlegt, dass die Schweiz im Interesse ihrer eigenen Sicherheit auf die Neutralität verzichten und eine militärische Kooperation mit den Nachbarn eingehen müsse?

Sofern die militärischen Grenzen unserer autonomen Verteidigungsfähigkeit in der Tat bald erreicht sein würden, so erscheint es uns dringend notwendig, diese Problematik umgehend auch in die öffentliche Diskussion einzubringen. Eine erste Gelegenheit hierzu böte die Beantwortung des hier in Frage stehenden Postulats der Sicherheitspolitischen Kommission.

Trotz dieser grundsätzlichen Bedenken wollen wir es in der Folge nicht unterlassen, aus der Sicht der Neutralität mögliche Rechtfertigungsversuche für eine Zusammenarbeit mit dem Ausland aufzulisten.

<sup>10</sup> ASMZ Nr. 6/1992, Seite 285 ff.

<sup>11</sup> Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27.1.1992 ist diese Problematik kaum angesprochen.