

Wehrbereitschaft und Neutralität der Schweiz

Autor(en): **Hofacher, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **133 (1967)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-43727>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

indem beide die Führung des Weltkommunismus bei der Durchführung der Weltrevolution erstreben. Der Weltherrschaftsanspruch einer Macht ist in der Geschichte nichts Neues. Immer wieder hat es «auserwählte Völker» gegeben, Völker mit weltmissionarischem Sendungsbewußtsein, Großreiche, die beanspruchten, Universalmächte zu sein oder zu werden. «In der Masse der Geschichte hat die geschichtsbewußte Menschheit nicht zwischenstaatlich, sondern eher weltreichlich gedacht» (Erich Kordt). Das Problem hat während des größten Teils der Menschheitsgeschichte bestanden. «Keiner unter den antiken Philosophen der Alten Welt vermochte sich friedliche Cultur unter den Völkern vorzustellen, es sei denn unter dem Bilde der Weltherrschaft eines auserlesenen, zur Unterjochung anderer berufenen Volkes» (Franz von Holtzendorff, «Die Idee des ewigen Völkerfriedens», 1882). Man denke an den Islam, an Byzanz, an das karolingische Großreich, an das Heilige Römische Reich, an das Reich der Mitte, an die arabischen, osmanischen und mongolischen Großreiche, an das indische Mogulat ...

Die sogenannten Lehren aus der Geschichte sind in diesem Zusammenhang eigentlich tröstlich. Denn keiner Macht gelang es im Lauf der Geschichte, den Weltherrschaftsanspruch effektiv durchzusetzen, nicht einmal im Bereich der jeweils bekannten Welt. Alle «Weltreiche» konnten den Kontakt mit anderen organisierten Menschengruppen, die sich ihrem Herrschaftsanspruch entzogen, nicht vermeiden. Alle «Weltreiche» mußten längere zeitliche Unterbrüche der Expansion in Kauf nehmen. Alle «Weltreiche» mußten ihren Weltherrschaftsanspruch schließlich und endlich preisgeben, oft allerdings erst im Laufe eines

langen Abnützungsprozesses. Je länger die Unterbrechung der Expansion dauerte, um so mehr griff die Resignation um sich, wurde der Anspruch zur Formel ohne Inhalt.

Nun sind allerdings historische Vergleiche nicht schlüssig. Sie erlauben keine beweiskräftigen Prognosen für die Zukunft. Es gibt keinen Beweis dafür, daß es der Sowjetunion oder China oder beiden zusammen nicht doch gelingen könnte, die ganze Welt zu beherrschen (wenn das überhaupt technisch möglich ist). Es gibt aber auch keinen Beweis dagegen.

Gegenwärtig rechnet die Sowjetunion mit einer längeren Kampfpause im Sinne eines Verzichts auf den zwischenstaatlichen Krieg. Sie nennt das Koexistenz. Sie glaubt oder behauptet allerdings, daß die Koexistenzpolitik gegenwärtig größere Aussicht auf den Erfolg der Weltrevolution verspreche. In der Tat verfügt die Sowjetunion über weit bessere Voraussetzungen als alle vorangegangenen «Weltreiche», die Expansion während der Kampfpause, die phasenweise Weltrevolution durch Koexistenz, durchzusetzen. Keine andere Macht verfügte jemals über so viele und so gut organisierte Parteigänger, wie sie Moskau (und demnächst vielleicht auch Peking) fast in jedem Lande der Welt besitzt.

Die Aufgabe der nichtkommunistischen Welt wird darin bestehen, die Expansion während der Kampfpause zu verhindern und eine Unterbrechung der Kampfpause nicht zuzulassen, so daß sich der Weltherrschaftsanspruch aus Resignation erst materiell, dann auch formell verflüchtigt. Das wird allerdings lange dauern, Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte.

Wehrbereitschaft und Neutralität der Schweiz

Neutralitätsrechtliche Aspekte einer Atomwaffenbeschaffung und einer «militärischen» Zusammenarbeit mit andern Staaten

Von Lt. Peter Hofacher

Einführung

Die ungeheure Entwicklung der Kriegstechnik stellt heute den dauernd neutralen Kleinstaat vor große Probleme. Wie soll der dauernd neutrale Kleinstaat, der nicht mit Atomwaffen ausgerüstet ist, sich in einem zukünftigen Krieg gegen einen potentiellen Angreifer stellen, der nukleare Waffen einsetzen kann? Hat der dauernd neutrale Kleinstaat überhaupt die faktische Möglichkeit, sich derartige Waffen anzuschaffen? Ist er allenfalls geradezu verpflichtet, sich mit den wirksamsten Waffen auszurüsten, um in einem Kriegsfall seine Neutralität aufrechterhalten zu können? Der neutralitätsrechtliche Aspekt dieser Fragen soll in den nächsten zwei Abschnitten behandelt werden.

Falls der dauernd neutrale Kleinstaat im eigenen Lande keine kriegsgenügende Ausbildung und Waffenherstellung garantieren kann, drängt sich eine Zusammenarbeit mit andern, befreundeten Nationen auf. Inwieweit eine solche Zusammenarbeit mit andern Staaten neutralitätsrechtlich zulässig ist, soll im dritten Abschnitt erörtert werden.

A. Die dauernde Neutralität der Schweiz

Die dauernde Neutralität der Schweiz ist eine einseitige Selbstverpflichtung, die durch die Pariser Akte von 1815 völkerrechtliche Anerkennung gefunden hat¹. Im Gegensatz zur ge-

¹ Vergleiche Hans Haug, «Neutralität und Völkergemeinschaft», Zürich/St. Gallen 1962, S. 38 ff.

wöhnlichen Neutralität, die erst in einem Kriegsfall Rechte und Pflichten eines Neutralen gegenüber einem Kriegführenden begründet, führt die dauernde Neutralität schon in Friedenszeiten zu gewissen Verpflichtungen. Allerdings hat die Schweiz im Frieden keine Neutralitätsrechtspflichten zu erfüllen, da das allgemeine Neutralitätsrecht keine solchen Pflichten für den Frieden festgelegt hat². Will die Schweiz aber an ihrer dauernden Neutralität festhalten, so muß sie schon in Friedenszeiten Handlungen unterlassen, aus welchen Drittstaaten schließen müßten, die Schweiz werde in einem kommenden Krieg nicht mehr neutral bleiben.

1. Rechte und Pflichten

Schon in Friedenszeiten erwachsen dem dauernd neutralen Staat Rechte und Pflichten, die sich aber weitgehend darauf beschränken, die Sicherheit und Glaubwürdigkeit der Neutralität für einen kommenden Krieg bereits in Friedenszeiten unter Beweis zu stellen³. So hat die Schweiz alles zu tun, um nicht in

² Vergleiche Hagemann, «Die neuen Tendenzen der Neutralität und die völkerrechtliche Stellung der Schweiz», Basel 1945, S. 80: «Im Frieden hat die Schweiz keine Neutralitätsrechtspflichten, da das allgemeine Neutralitätsrecht keine solchen Pflichten statuiert und da der Schweiz weder durch Vereinbarung noch auf gewohnheitsrechtlichem Wege derartige Pflichten erwachsen sind.»

³ Vergleiche Bindschedler, «Die Schweiz und die Ferngeschosse – völkerrechtliche und außerpolitische Probleme», in: ASMZ Nr. 6/1958, S. 403: «Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, daß alle Neutralitätspflichten als Einschränkung der staatlichen Freiheit restriktiv zu interpretieren sind.»

einen Krieg gezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was sie in einen solchen hineinziehen könnte⁴. In allen Konflikten zwischen Drittstaaten soll sie keine Partei ergreifen und sich neutral fernhalten. Insbesondere darf der neutrale Staat keine Verträge schließen, die ihn zum Kriegführen verpflichten, wie Offensivallianzen oder Defensivbündnisse⁵. Im politischen und wirtschaftlichen Verkehr mit andern Staaten soll der ständig Neutrale alles unterlassen, was ihm bei der Ausübung der Neutralität hinderlich sein könnte. Die dauernde Anerkennung der Neutralität durch Drittstaaten hängt weitgehend davon ab, ob es dem Neutralen gelingt, die Mächte vom Willen, von der Fähigkeit und von der Wirksamkeit zu überzeugen, die Neutralität mit allen Mitteln aufrechtzuerhalten.

Die Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges vom 18. Oktober 1907 verpflichten in Artikel 5 den Neutralen, Angriffe auf das neutrale Hoheitsgebiet mit Gewalt zurückzuweisen. Diese Gewaltanwendung durch den Neutralen darf nicht als feindlicher Akt angesehen werden. Die dauernde Neutralität kann also nur eine *bewaffnete Neutralität* sein⁶.

Der neutrale Staat hat nicht nur ein Recht, er hat die Pflicht, Angriffe auf seine Unabhängigkeit mit militärischen Mitteln abzuwehren. Diese Pflicht erfordert, daß der Neutrale sich die Mittel beschafft⁷. Das Neutralitätsrecht bestimmt nicht, in welchem Umfang, in welcher Art und Weise die Rüstung eines neutralen Staates zu erfolgen habe. Es gilt aber doch der Grundsatz, daß sich der Neutrale alle ihm zumutbaren Mittel zu verschaffen habe, um eine effektive und möglichst wirksame Abwehr zu erreichen⁸. Es liegt weitgehend im freien Ermessen des Neutralen, in welcher Art er dieser Pflicht nachkommen will. In einer Staatenpraxis, in der ein Recht nur geachtet wird, wenn es durch Macht gesichert ist, hat der Neutrale alles Interesse, eine möglichst effektive Abwehrbereitschaft zu erreichen, um der Glaubwürdigkeit seiner Neutralität Nachdruck zu verleihen⁹.

«Wenn ein neutraler Staat, wie besonders die Schweiz, ein mehreres tut, als es die Pflichten der dauernden oder der gewöhnlichen Neutralität verlangen würden, dann nicht im Sinne der Erfüllung einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen, um das Vertrauen der Kriegführenden in die Aufrechterhaltung der Neutralität zu kräftigen¹⁰.»

2. Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Das *Neutralitätsrecht* umschreibt und bestimmt die Rechtssätze sowohl der gewöhnlichen als auch der dauernden Neutralität¹¹.

⁴ Bindschedler, «Die Neutralität im modernen Völkerrecht», in: «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», Bd. 17/1956, S. 4. – Vergleiche ferner Guggenheim, «Lehrbuch des Völkerrechts», Basel 1951, Bd. II, S. 977.

⁵ Vergleiche de Courten, «Die militärischen Konsequenzen der schweizerischen Neutralität», in: ASMZ Nr. 1 und 2/1964, S. 22.

⁶ Vergleiche die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres vom 30. Juni 1960, Bundesblatt 1960, Bd. II, S. 325.

⁷ Dazu Bindschedler, «Grundlagen der schweizerischen Außenpolitik», in: «Schweizer Monatshefte» Nr. 1/1963, S. 17: «Die Neutralität darf nicht zu einem politischen und militärischen Vakuum führen. Sie setzt deshalb den Willen zur Verteidigung gegen Angriffe und die entsprechend starke Bewaffnung voraus.»

⁸ Dazu Bindschedler, «Die Schweiz und die Ferngeschosse ...», S. 411: «Bedingung ist lediglich, daß es sich um eine effektive, wirkungsvolle und zumutbare Anstrengung handelt und nicht bloß um eine symbolische Verteidigung.»

⁹ Vergleiche von der Heydte, «Völkerrecht, Köln 1958: Bd. I, S. 184, «So grotesk es klingt: Im Grunde ist der ‚ewig‘ neutrale Staat der einzige Staat, dem das Völkerrecht eine Abrüstung untersagt.»

¹⁰ Bindschedler, «Die Neutralität im modernen Völkerrecht», S. 7.

¹¹ Haug, a. a. O., S. 53.

Keinesfalls aber setzt das Neutralitätsrecht Rechte und Pflichten abschließend fest, sondern überläßt dem einzelnen Neutralen ein großes Maß an Verhaltens- und Handlungsfreiheit. Die Rechtsordnung, wie sie das Neutralitätsrecht statuiert, ist flexibel, keinesfalls aber vollständig und lückenlos.

Das Neutralitätsrecht überläßt es jedem neutralen Staat, die nicht geregelten Rechtsbereiche im politischen Verhalten zu den andern Staaten nach freiem Ermessen festzulegen. In allen Bereichen, in denen das Neutralitätsrecht dem Neutralen Entscheidungsfreiheit gewährt, tritt die *Neutralitätspolitik* ein. So bestimmt denn die Neutralitätspolitik das Ausmaß, die Art und Weise der Außenpolitik und der Wehrpolitik. Das Festhalten an der dauernden Neutralität muß sich aber gerade in der Neutralitätspolitik manifestieren, deren Ziel es sein muß, die Achtung und das allgemeine Vertrauen in unsere Staatsmaxime zu festigen¹². Nur eine strikte Neutralitätspolitik kann die dauernde Neutralität rechtfertigen.

«Auch die Neutralitätspolitik setzt die Bereitschaft zur totalen Landesverteidigung voraus: militärisch, wirtschaftlich-sozial, politisch, vor allem und grundlegend aber geistig-sittlich¹³.»

Da sich die Pflichten der dauernden Neutralität im Frieden auswirken, kann in Friedenszeiten nur ein dauernd neutraler Staat eine Neutralitätspolitik führen.

a) Außenpolitik

«Erstes Ziel der schweizerischen Außenpolitik ist die Erhaltung der Unabhängigkeit des Landes¹⁴.»

Im politischen Verhalten zu andern Staaten sind uns neutralitätsrechtliche Schranken auferlegt. So dürfen wir keine Bindungen politischer oder wirtschaftlicher Natur eingehen, die unsere Unabhängigkeit oder Handlungsfreiheit schmälern würden. Unsere politischen Beziehungen zu andern Staaten müssen im Einklang mit den Pflichten der dauernden Neutralität stehen. Jedes politische Verhalten ist zu unterlassen, das die Erfüllung der Pflichten erschweren oder verunmöglichen würde. Denn die andern Staaten sind ihrerseits verpflichtet, unsere Neutralität zu respektieren. (Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, Artikel 1:

«Das Gebiet der neutralen Mächte ist unverletzlich.»)

b) Wehrpolitik

Hinsichtlich der Wehrpolitik besteht für den ständig neutralen Staat schon in Friedenszeiten die Pflicht, die Landesverteidigung möglichst wirksam und den realen Verhältnissen angepaßt zu gestalten, um im Kriegsfall und im Falle eines Angriffes auf das neutrale Territorium ein effektives Abwehrmittel einsetzen zu können¹⁵.

¹² Vergleiche die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres vom 30. Juni 1960, S. 326: «Einer strikten Neutralitätspolitik und vor allem dem wohlverstandenen Interesse des Neutralen selbst entspricht es aber, ein mehreres zu tun als das unbedingte Minimum, um das Vertrauen der allfälligen kriegführenden Staaten in die permanente Neutralität möglichst zu festigen und zu stärken.»

¹³ Werner Kägi, «Neubesinnung auf unsere ‚dauernde Neutralität‘», in: «Neutralität und Mitverantwortung», S. 56, Atlantis-Verlag.

¹⁴ Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1964, S. 4: «... die bewaffnete Neutralität und die konsequent gehandhabte Neutralitätspolitik sind die wichtigsten Mittel, um uns davor zu bewahren, zum bloßen Werkzeug der Mächtigen dieser Welt zu werden.» – Vergleiche ferner Bindschedler, «Grundlagen der schweizerischen Außenpolitik», S. 2 f.

¹⁵ Dazu Bindschedler, «Die Schweiz und die Ferngeschosse ...», S. 403: «Es ist heute in der Völkerrechtslehre und in der Staatenpraxis unbestritten, daß der Neutrale die Pflicht zur Aufrechterhaltung der Unverletzlichkeit seines Gebietes hat, und zwar auch mit militärischen Mitteln.»

Die Verteidigungspflicht eines neutralen Staates ist das Korrelat der Anerkennung durch die Mächte¹⁶. Im Interesse des Neutralen muß seine Abwehrbereitschaft wirksam genug sein, daß Drittstaaten in einem Kriegsfall nicht zur Selbsthilfe greifen¹⁷. Je höher die Abwehrbereitschaft eines Neutralen eingeschätzt wird, desto größer sind die Aussichten, in einem künftigen Konflikt die Unabhängigkeit bewahren und damit die Neutralität aufrechterhalten zu können.

Die Wehrpolitik kann weitgehend nach dem freien Ermessen des Neutralen geführt werden. Allerdings muß sie mit den Pflichten der Neutralität schon in Friedenszeiten in Einklang stehen. Wir sind deswegen im Aufbau unserer Rüstung weitgehend auf uns selbst angewiesen, da eine Anlehnung an eine militärische Macht sich nicht mit unserer Neutralität vereinbaren läßt. Um eine wirksame Wehrbereitschaft zu demonstrieren, müssen wir den Rüstungsstand der Großmächte, die militärpolitische Lage und die mögliche Gefährdung unseres Landes in Rechnung stellen.

Das Festhalten an der Neutralität verpflichtet uns, uns effektive, geeignete Abwehrmittel zu verschaffen. Allerdings muß diese Aufwendung für einen neutralen Kleinstaat, wie besonders die Schweiz, zumutbar sein¹⁸. Wenn der Neutrale sein möglichstes in dieser Hinsicht geleistet hat, wenn auch ohne Erfolg, kann er nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz «*ultra posse nemo tenetur*» (Unmögliches zu leisten, kann niemand verpflichtet werden) völkerrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden¹⁹.

B. Atomwaffenbeschaffung

Der Besitz von Atomwaffen würde eine außerordentliche Verstärkung unserer Landesverteidigung bewirken²⁰. Ist aber der neutrale Kleinstaat überhaupt in der Lage, sich Atomwaffen zu verschaffen? Ist es allenfalls sogar sein Recht sowie seine Pflicht, die Armee mit Atomwaffen auszurüsten und für die Ausbildung an dieser Waffe zu sorgen?

1. Möglichkeiten der Atomwaffenbeschaffung

a) Kauf²¹

Solange die Großmächte selbst ihren Verbündeten Atomwaffen vorenthalten, dürfte ein Kauf von den USA oder der UdSSR wohl außer Frage stehen. Die gleichen Gründe sprechen gegen eine Bezugsmöglichkeit aus Großbritannien, so daß für den neutralen Kleinstaat vorläufig ein Kauf von Atomwaffen nicht im Bereich des Möglichen liegt.

b) Eigenproduktion^{21 22}

Für eine eigene Atomwaffenentwicklung müssen drei wesentliche Voraussetzungen erfüllt sein:

¹⁶ Vergleiche Haug, a.a.O., S. 50.

¹⁷ Vergleiche Raymond Probst, «Rechtliche Probleme des Raumflugs unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für den dauernd neutralen Staat», in: «Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht», Bd. 19/1958, S. 665.

¹⁸ Vergleiche die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres vom 30. Juni 1960, S. 325.

¹⁹ Vergleiche Bindschedler, «Die Neutralität im modernen Völkerrecht», S. 21 f.

²⁰ Vergleiche den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen (7. Juli 1961), Bundesblatt 1961, Bd. II, S. 203.

²¹ Vergleiche Mark, «Atomwaffen für die Schweizer Armee – Können oder Wollen?», in: ASMZ Nr. 8/1963, S. 447.

²² Vergleiche Sontheim, «Die Möglichkeiten der Herstellung von Nuklearwaffen in der Schweiz», in: «Schweizer Journal» Nr. 1/1962, S. 29 ff.

1. Uranvorkommen im eigenen Lande;
2. Reaktoren, welche dieses Uran aufarbeiten können, beziehungsweise Plutonium als Abfallprodukt erzeugen;
3. Bau von Atomwaffen auf der Grundlage der vorgenannten beiden Voraussetzungen.

Die Schweiz verfügt heute über ein Uranlager, das einen Abbau für die atomare Waffenproduktion zuliebe. *Auf Grund dieser Uranvorkommen und der eigenen technischen und wissenschaftlichen Mittel liegt die Herstellung von Atomwaffen in der Schweiz durchaus im Bereich des Möglichen*²³. «Ob es gelingt, Atomwaffen im eigenen Lande zu prüfen, ist nicht leicht zu beantworten²⁴. Hier läßt sich eine Lösung vielleicht in der Zusammenarbeit mit einem anderen Lande finden, wobei durch eine Arbeitsteilung auch der finanzielle und personelle Aufwand verkleinert werden könnte²⁵.»

c) Gemeinsame Entwicklung mit andern Staaten

Eine gemeinsame Entwicklung von Atomwaffen mit andern Staaten sollte grundsätzlich angestrebt werden, wenn sie zu einer zeit- und kostensparenderen Atomwaffenherstellung beiträgt. Es dürfte uns zudem Schwierigkeiten bereiten, in unserem eigenen Lande Atomwaffen zu prüfen. Eine Zusammenarbeit mit befreundeten, zum Beispiel andern neutralen Staaten drängt sich auf.

Unter welchen Voraussetzungen eine Zusammenarbeit mit andern Staaten neutralitätsrechtlich zulässig ist, wird im Abschnitt C behandelt.

2. Militärische Aspekte

Eine allfällige Atombewaffnung der Armee muß vom Auftrag, den jene zu erfüllen hat, ausgehen. Gemäß Artikel 195 der Militärorganisation ist das Heer dazu bestimmt, die Unabhängigkeit gegen außen und die Ruhe und Ordnung im Innern aufrechtzuerhalten. Will die Armee ihrer militärischen Aufgabe gerecht werden, so hat sie sich der Entwicklung der Kriegstechnik dauernd anzupassen. Der Rüstungsstand eines potentiellen Kriegsgegners ist zu berücksichtigen, um sich den Gegebenheiten entsprechend auf eine zweckmäßige Verteidigungsanlage einzurichten²⁶.

Der Bundesrat äußerte sich am 11. Juli 1958 in einer öffentlichen Stellungnahme über die Ausrüstung der Armee folgendermaßen: «In Übereinstimmung mit unserer jahrhundertealten Tradition der Wehrhaftigkeit ist der Bundesrat deshalb der Ansicht, daß der Armee zur Bewahrung unserer Unabhängigkeit und zum Schutze unserer Neutralität die wirksamsten Waffen gegeben werden müssen. Dazu gehören die Atomwaffen²⁷.»

²³ Dazu Sontheim, a.a.O., S. 30. Bis zur Herstellung des ersten Atomsprenghkopfes rechnet Dr. Sontheim mit einer Entwicklungszeit von rund 10 Jahren. In dieser Zeit müßten die gesamten Investitionskosten in der Höhe von rund 400 Millionen Franken aufgewendet werden, auf 10 Jahre verteilt somit 40 Millionen Franken pro Jahr. Dazu kommen 100 Millionen Franken jährliche Betriebskosten, total somit rund 140 Millionen Franken pro Jahr.

²⁴ Die Schweiz hat durch Beitritt zum Moskauer Abkommen auf die Durchführung von nuklearen Versuchsexplosionen in der freien Atmosphäre und unter Wasser verzichtet.

²⁵ Sontheim, a.a.O., S. 70.

²⁶ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen (vom 7. Juli 1961), S. 203 ff. Vergleiche ferner Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (vom 30. Juni 1960), S. 322 ff.

²⁷ Generalstabsabteilung, «Zur Frage der Ausrüstung unserer Armee mit Kernwaffen», in: «Heft für Information und Dokumentation», Juli 1959, S. 20.

Die Ausrüstung unserer Armee mit Atomwaffen würde eine enorme Steigerung der Abwehrkraft bedeuten²⁸. Die abschreckende Wirkung der Atomwaffen würde einen Großteil der potentiellen Kriegführenden davon abhalten, unsere Integrität und Unabhängigkeit anzugreifen.

Die Verwendung von Atomwaffen in der strategischen Defensive ist heute eine *militärische Notwendigkeit*²⁹. Durch die Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen könnte auch die Luftraumverteidigung wirkungsvoller gestaltet werden.

Vom militärischen Aspekt her ist eine atomare Aufrüstung unserer Armee eindeutig zu fordern. Die Ausrüstung des Neutralen mit denselben Waffen, wie sie ein potentieller Kriegführender besitzt, ist durchwegs im Sinne einer konsequenten Neutralitätspolitik. Es geht um die Pflicht, durch die Anpassung an die moderne Kriegstechnik die wirksamste Verstärkung unserer Landesverteidigung zu erhalten.

3. Rechtliche Aspekte

Das *Völkerrecht* hat bis heute kein Verbot statuiert, das die *Herstellung* oder den *Besitz* von Atomwaffen betrifft³⁰. Wohl wurden einzelne Staaten nach dem zweiten Weltkrieg durch vertragliche Verbote in ihrer Rüstung eingeschränkt. Für die Schweiz besteht aber keine vertragliche Rüstungsbeschränkung, doch hat die Schweiz durch Beitritt zum Moskauer Abkommen auf die Durchführung von nuklearen Versuchsexplosionen in der freien Atmosphäre und unter Wasser verzichtet³¹.

Andrerseits hat das *Völkerrecht* die *Verwendung* und den *Einsatz* von Atomwaffen eingeschränkt, denn nach einer verbreiteten Auffassung widerspricht der Einsatz von Atomwaffen dem Genfer Protokoll vom 17. Juni 1925 über das Verbot des Gaskrieges und der biologischen Kriegführung; nach einer andern Meinung besteht ebenso ein Widerspruch zu Artikel 23, Littera e, der Haager Landkriegordnung, der bestimmt: «Abgesehen von den durch Sonderverträge aufgestellten Verboten, ist namentlich untersagt: der Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, *unnötige Leiden* zu verursachen.»

Falls die Schweiz in Zukunft über Atomwaffen verfügen sollte, so dürfte sie zunächst in einem konventionell geführten Krieg nicht als erste Partei gegen einen Angreifer Atomwaffen ein-

²⁸ Dazu Ernst, «Die Schweiz und die Atomwaffen», in: «Festgabe zur Feier des hundertjährigen Bestehens der Offiziersgesellschaft der Stadt Bern», 1961, S. 69: «Vom militärischen Standpunkt aus betrachtet, wäre die Einführung kleinkalibriger, in ihrer Wirkung differenzierbarer Atomwaffen das wirksamste Mittel, um unsere Abwehrkraft zu erhöhen.» Vergleiche ferner den Bericht des Bundesrates, a.a.O., S. 217: «Die Kernwaffe steigert die Abwehrkraft eines entschlossenen Verteidigers auf der Erde und in der Luft in einem bisher nicht gekannten Ausmaße.» S. 218: «Die Folge wäre eine Verminderung unserer Abhängigkeit von andern Staaten, eine weitergehende militärische und politische Handlungsfähigkeit der schweizerischen Regierung und somit eine wesentlich stärkere Stellung gegenüber andern Staaten, als dies bei konventioneller Bewaffnung der Fall ist. Auch dieser Grund könnte deshalb für die Einführung von Atomwaffen sprechen.»

²⁹ Siegenthaler, «Fragen der Atomkriegführung im neutralen Kleinstaat», in: «Schweizer Monatshefte», Februar 1957, S. 870.

³⁰ Vergleiche Menzel, «Atomwaffen», in: «Wörterbuch des Völkerrechts», Berlin 1960, S. 106.

³¹ Vergleiche die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung des in Moskau geschlossenen Abkommens über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser (vom 13. September 1963), Bbl. 1963, Bd. II, S. 615 ff. – Artikel I enthält die Verpflichtung, keine weiteren Kern(waffen)versuche in der Luft, im Weltraum und unter Wasser zu unternehmen, zu ermöglichen oder zu ermutigen; insbesondere darf fremdes Hoheitsgebiet nicht durch radioaktive Abfälle gefährdet werden. Darüber hinaus bestimmt dieser Artikel, daß das bereits vereinbarte Teilverbot einem totalen Versuchsstopp nicht im Wege stehen soll.

setzen³². Falls aber eine kriegführende Macht gegen die Schweiz Atomwaffen einsetzt, so wäre die Schweiz berechtigt, aus dem Gedanken der Notwehr und dem Recht auf Selbsterhaltung heraus als Repressalie gleiche Waffenmittel einzusetzen³³. «Der ‚Atomgegenschlag‘ stellt somit den einzigen Fall einer legalen Anwendung der nuklearen Kampfmittel dar³⁴.»

Die Verwendung von Atomwaffen darf die völkerrechtlichen Abkommen der Kriegführung nicht verletzen³⁵. Insbesondere dürfen nukleare Angriffe nur auf militärische Ziele gerichtet werden, keinesfalls auf die Zivilbevölkerung.

Von den Atomwaffen, die eingesetzt werden, ist eine minimale Treffsicherheit gefordert, ebenso muß der radioaktive Ausfall eine kontrollierbare Auswirkung haben. Diese Beschränkungen fallen aber rechtlich dahin, wenn sich der Gegner seinerseits über die betreffenden Vorschriften hinwegsetzt.

Das *Neutralitätsrecht* kennt keine Regeln, welche die *Waffenherstellung* oder die *Einfuhr von Waffen* vertraglich festsetzen: Lediglich die *Ausfuhr von Waffen* an Kriegführende unterliegt Beschränkungen. Es liegt also im Ermessen des Neutralen selbst, zu bestimmen, ob er eine atomare Rüstung zweckmäßig finde. Allerdings ist der dauernd neutrale Staat gewissen Einschränkungen im Kauf solcher Waffen unterworfen. So darf er keine politische oder militärische Abhängigkeit vom Lieferantenstaat dulden, auch keine Abhängigkeit vom Nachschub oder gar von einer dauernden Mithilfe³⁶. Ein Kauf von Nuklearwaffen kommt nur unter rein kommerziellen Gesichtspunkten in Frage³⁷.

«Ist eine wirksame Verteidigung ohne Nuklearwaffen oder Fernwaffen nicht mehr möglich, so kann deren Beschaffung im Rahmen des Möglichen neutralitätsrechtlich geradezu geboten sein³⁸.»

C. «Militärische» Zusammenarbeit mit andern Staaten

Der Bundesrat und maßgebende Persönlichkeiten weisen immer wieder darauf hin, daß in Zukunft für gewisse Waffen-gattungen keine kriegsgenügende Ausbildung auf Schweizer Boden garantiert werden könne, weil uns die notwendigen Schieß- und Übungsplätze fehlen³⁹. Der Lauf der technischen Entwicklung bringt neue Schwierigkeiten mit sich: Die neuesten Waffen und Apparate werden immer komplizierter, ihre Entstehungs- und Fabrikationskosten steigen, und damit verbunden sind umfangreiche, zeitraubende Versuche für die praktische Anwendung. Diese Entwicklung zwingt selbst größere Staaten als die Schweiz, zusammenzuarbeiten, um die Herstellung rationaler gestalten und die Kosten senken zu können⁴⁰. Eine

³² Vergleiche Botschaft des Bundesrates betreffend die Organisation des Heeres, S. 329: «Sollte sich ein allfälliger Gegner nicht an die Regeln des Kriegsrechtes halten, so ist es Sache des Bundesrates, über die Ergreifung von Repressalien Beschluß fassen.»

³³ Vergleiche Menzel, a.a.O., S. 106: «Da gegenüber einem Atomangriff alle nicht mit Kernwaffen ausgeübten Repressalien notwendigerweise unter dem Effektivitätsgrad des Angriffs bleiben, muß die Erwiderng mit den gleichen Waffen erlaubt sein.»

³⁴ Menzel, a.a.O., S. 106

³⁵ Vergleiche Bindschedler, «Die Schweiz und die Ferngeschosse ...», S. 411; ferner auch D. Schindler, «Neutralität und neue Entwicklungen der Kriegstechnik», in: «Die Rechtsordnung im technischen Zeitalter», Festschrift zum Zentenarium des Schweizerischen Juristenvereins, Zürich 1961, S. 130.

³⁶ Vergleiche Schindler, a.a.O., S. 131 f.

³⁷ Vergleiche Uhlmann, «Neutralität und Rüstung», in: ASMZ Nr. 2/1956, S. 82.

³⁸ Schindler, a.a.O., S. 131.

³⁹ Vergleiche Aeppli, «Panzerübungsplätze im Ausland und Neutralität», in: ASMZ Nr. 4/1958, S. 241 ff.; ferner die Botschaft des Bundesrates betreffend die Organisation des Heeres, S. 352, 371 f.

⁴⁰ Dazu de Courten, a.a.O., S. 84.

Zusammenarbeit mit befreundeten Nationen drängt sich auf, nur schon um weiterhin an der Effektivität der bewaffneten Neutralität festhalten zu können.

Das Neutralitätsrecht verbietet eine Zusammenarbeit mit andern neutralen Staaten in Kriegszeiten oder irgendeinem Staat in Friedenszeiten nicht, sofern die Neutralitätspflichten weiterhin erfüllt werden können⁴¹. Es muß aber in jedem Falle die Möglichkeit offengelassen werden, die Zusammenarbeit aufzugeben. Die Zusammenarbeit hat sich zudem auf den rein technischen Bereich zu beschränken und darf keinesfalls auf den militärischen Bereich ausgedehnt werden, was einer faktischen Militärallianz gleichkäme⁴².

Es bleibt also in unserem freien Ermessen, vor allem mit neutralen Staaten eine technische Zusammenarbeit für die Entwicklung von Waffen anzustreben. Diese Zusammenarbeit könnte auch für die Dauer eines Krieges fortgesetzt werden.

Vom Neutralitätsrecht her ist auch nichts gegen Ausbildungsplätze im Ausland einzuwenden, die von schweizerischen Truppen für Ausbildungszwecke benützt würden, sofern die Schweiz

⁴¹ Schindler, a.a.O., S. 133: «Gegen die Zusammenarbeit mit einem andern neutralen Staat während der Dauer des Krieges oder mit irgendeinem Staat in Friedenszeiten bestehen hingegen keine grundsätzlichen Hindernisse.»

⁴² Vergleiche de Courten, a.a.O., S. 84.

weiterhin ihren Neutralitätspflichten nachkommen kann⁴³. Jeder Kontakt mit der Truppe des ausländischen Staates müßte aber vermieden werden; ebenso wäre anzustreben, daß die schweizerischen Truppenverbände ungehindert zwischen Übungsplatz im Ausland und Heimatland verkehren könnten, also zum Beispiel auf extraterritorialen Straßen.

Falls der Staat, der den Übungsplatz zur Verfügung stellt, Kriegspartei würde, so müßten jene Ausbildungsplätze sofort geräumt werden. Ist aber der andere Staat ebenfalls neutral, so fällt diese Notwendigkeit dahin.

«Läßt sich eine hinreichende Ausbildung der Truppen an den für die Verteidigung der Neutralität erforderlichen Waffen auf dem Staatsgebiet des neutralen Staates selbst nicht mehr durchführen⁴, so kann die Beschaffung von Übungsplätzen im Ausland sich aus neutralitätsrechtlichen Gründen geradezu aufdrängen⁴⁴.»

Eine solche Benützung von ausländischen Übungsplätzen ist keinesfalls im Widerspruch zum Neutralitätsrecht, ebenso nicht zur Neutralitätspolitik. Denn es handelt sich hier nicht um eine Rechtsfrage, sondern es liegt im politischen Ermessen des Neutralen, ein Maximum von Kräften für eine effektive Wehrbereitschaft des Landes einzusetzen.

⁴³ Vergleiche Schindler, a.a.O., S. 134f.

⁴⁴ Schindler, a.a.O., S. 135.

Neue Lösungen für eine Armeeleitung in Friedenszeiten

Von Oberstlt. Heinrich von Muralt

Die Frage der obersten verantwortlichen Führung der Armee, welche seit dem zweiten Weltkriege schon wiederholt angeschnitten und geprüft worden ist, soll nun nach verschiedenen Presseberichten und Informationen im Rahmen der Reorganisation des Eidgenössischen Militärdepartements – wenn immer möglich – definitiv geregelt werden. Dies ist vor allem deshalb notwendig, weil die oberste Führung der Armee im Falle eines überraschenden Kriegsausbruches in Europa oder eines direkten Angriffes auf unser Land *sofort handlungsfähig* sein muß.

Das ist aber nur möglich, wenn die entsprechenden Vorbereitungen und Maßnahmen (insbesondere die verschiedenen Operationspläne für den Aufmarsch und den ersten Einsatz der Armee sowie die Art und Weise der Verteidigung unseres Landes usw.) schon in Friedenszeiten in allen Belangen und bei Berücksichtigung der sehr häufig wechselnden strategischen Lage getroffen worden sind und wenn die auf Grund ihrer Fähigkeit und Eignung als Oberbefehlshaber im Kriegsfall vorgesehene Persönlichkeit *an allen wichtigen Vorarbeiten maßgeblich* beteiligt ist.

Dies war nämlich bei Ausbruch des zweiten Weltkrieges nicht der Fall, wie das aus dem Bericht des Generals Henri Guisan an die Bundesversammlung über den Aktivdienst 1939 bis 1945 klar hervorgeht.

Der Oberbefehlshaber hat in seinem Bericht ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, daß er bei der Übernahme seines Kommandos keinen einzigen Operationsplan vorgefunden habe; nicht einmal einen solchen, der sich auf die seit längerer Zeit bestehende Bedrohung aus dem Norden und Westen bezogen hätte, und daß aus diesem Grunde sehr viele Anordnungen und Maßnahmen improvisiert werden mußten.

Durch das Fehlen aller dieser wichtigen Vorarbeiten und Studien hat der General nach seinen eigenen Angaben bei Kriegsausbruch nicht über alle jene Mittel innert kürzester Zeit verfügen können, die zur Ausübung seiner Funktion notwendig gewesen wären, um den oben erwähnten Unzulänglichkeiten be-

gegen zu können. Aus den Ausführungen des Oberbefehlshabers geht ferner hervor, daß durch das Nichtvorhandensein von Operationsplänen und der *Nichtbeteiligung seiner Person* an den Vorarbeiten zur Verteidigung unseres Landes seine Aufgabe außerordentlich erschwert worden ist, zumal sich der General nach seiner erst bei Kriegsausbruch erfolgten Wahl noch über viele andere Dinge orientieren und mit zahlreichen Kommandostellen, Behörden usw. zuerst noch Verbindung aufnehmen und diesbezügliche Besprechungen führen mußte.

Daß die Mobilmachung und der erste Aufmarsch der Armee trotzdem so reibungslos erfolgen konnte, ist einzig und allein dem Umstand zu verdanken, daß alle Maßnahmen ohne jegliche Einwirkung der kriegführenden Mächte durchgeführt werden konnten, was wohl in einem zukünftigen Kriege kaum der Fall sein dürfte, denn hier werden sich alle Ereignisse sehr viel rascher und wuchtiger abspielen, zumal mit dem Einsatz von zum Teil noch unbekanntem Waffen, Mitteln und Methoden gerechnet werden muß.

Wenn nun eine Neuordnung unserer Armeeleitung in Friedenszeiten vorgesehen ist, so sollten die diesbezüglichen Erfahrungen, welche insbesondere bei Beginn des zweiten Weltkrieges gemacht worden sind, berücksichtigt werden.

Nach den verschiedenen Presseberichten stehen sich vorläufig folgende Lösungen für die Bildung einer Armeeleitung in Friedenszeiten gegenüber:

1. Die Ernennung eines *Friedensgenerals* (gemäß Vorschlag des Expertengremiums für Organisationsfragen der Bundesverwaltung). Der Bundesrat will sich aber anscheinend mit dieser Lösung aus staatspolitischen Gründen nicht einverstanden erklären.

2. Die Ernennung eines *Armeeinspektors* gemäß Bundesgesetz von 1939, wobei zu bemerken ist, daß dieser Posten (trotz Empfehlung des Generals Guisan) bis heute noch nie besetzt worden ist.

3. Die Bildung einer *kollegialen Armeeleitung*, bestehend aus zwei Oberstkorpskommandanten und einer wenn möglich aus den