

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 124 (1958)

Heft: 6

Artikel: Die Schweiz und die Ferngeschosse : völkerrechtliche und aussenpolitische Probleme

Autor: Bindschedler, R.L.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-27888>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 02.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die Schweiz und die Ferngeschosse – völkerrechtliche und außenpolitische Probleme

Von Prof. Dr. R. L. Bindschedler

I.

1. Die modernen Ferngeschosse, handle es sich nun um ferngesteuerte, selbstgesteuerte oder ballistische, unterscheiden sich durch zwei Eigenschaften von früheren Waffen. Einmal weisen sie Geschwindigkeiten auf, die ein Mehrfaches des bisher Erreichten betragen. Dazu kommt, daß sie den Luftraum in solchen Höhen benützen, die Flugzeuge des bisherigen Typs verschlossen sind, oder sogar den mehr oder weniger leeren Raum über der Atmosphäre durchfliegen. Im Hintergrund dieser Entwicklung steht bereits das Problem der Benützung des interstellaren Raumes und der Raumschiffahrt; im folgenden soll jedoch hievon abgesehen werden.

Diese Entwicklung wirft zwei Probleme auf:

- a. Im Falle eines Krieges zwischen Drittstaaten und der Neutralität der Schweiz in einem derartigen Konflikt stellt sich die Frage, ob unser Land verpflichtet oder noch in der Lage ist, den Raum innerhalb oder oberhalb der Atmosphäre über unserem Staatsgebiete gegen Ferngeschosse der Kriegführenden zu verteidigen.
- b. Die Entwicklung der Fernwaffen stellt uns ferner vor die Frage, ob wir ebenfalls solche beschaffen sollen, ob außenpolitische oder völkerrechtliche Erwägungen dafür oder dagegen sprechen.

2. Die schweizerische Außenpolitik stützt sich auf die *Neutralität*. Nichts würde es rechtfertigen, diesen Grundsatz in der gegenwärtigen Lage aufzugeben.¹ Während das Recht der gewöhnlichen Neutralität, das nur im Kriegsfall zur Anwendung gelangt, vorschreibt, daß der Neutrale nicht in den Krieg zugunsten einer Partei eingreife (Interventionsverbot), bringt die dauernde Neutralität für die Schweiz schon gewisse Rechte und Pflichten in Friedenszeiten mit sich. Sie hat alles zu tun, um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden, und alles zu unterlassen, was sie in einen solchen hineinziehen könnte. Sie hat, anders ausgedrückt, im allgemeinen zu vermeiden, in Konflikten zwischen Drittstaaten Partei zu ergreifen. Sie hat eine Neutralitätspolitik zu führen, deren Durchführung aber eine Sache des freien Ermessens ist.

¹ Vgl. hierüber und zu folgendem *Bindschedler*, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 17 (1956), S. 1–37, und die dort zitierten Quellen.

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, daß alle Neutralitätspflichten als Einschränkung der staatlichen Freiheit restriktiv zu interpretieren sind. Da das Völkerrecht auf einer Gemeinschaft souveräner Staaten beruht, spricht die Vermutung gegen Beschränkungen der staatlichen Unabhängigkeit und das Bestehen von Verpflichtungen.

Zwischen Neutralität und Unabhängigkeit besteht ein Zusammenhang. Während die erstere ein Mittel zur Aufrechterhaltung der letzteren darstellt, kann ein Staat weder die Rechte der Neutralität ausüben und deren Verpflichtungen erfüllen noch eine Neutralitätspolitik führen, ohne im Geiste der vollen Unabhängigkeit zu sein.

3. 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. Dieser Schluß ist auch aus den Art. 5 und 10 der V. Haager Konvention über die Neutralität im Landkrieg zu ziehen. Im Gegensatz zu vereinzelten im Zusammenhang mit dem russisch-japanischen Krieg von 1905 geäußerten Auffassungen, wonach, wenn dem Neutralen keine angemessenen Mittel zur Verfügung stehen und aus diesem Grunde eine Benützung des neutralen Gebietes durch die Kriegsführenden erfolge, diesem keine Neutralitätsverletzung vorgeworfen werden könne, besteht ferner – wenigstens für den ständig Neutralen – eine *völkerrechtliche Pflicht, sich die nötigen militärischen Machtmittel zu verschaffen*. Die Anerkennung der permanenten Neutralität, wie sie im Falle der Schweiz vorliegt, setzt nämlich voraus, daß die Staaten mit deren Aufrechterhaltung mit Sicherheit rechnen können. Daraus ergibt sich die völkerrechtliche Verpflichtung für den Neutralen, eine genügend starke Armee aufzustellen und zu unterhalten, um nur schon eine abschreckende Wirkung auf einen allfälligen Angreifer ausüben zu können. Schon 1815 haben die Mächte vor allem im Hinblick auf die wirksame Verteidigung der Neutralität die Grenzen der Schweiz verbessert und ihr das Recht, Savoyen zu besetzen, eingeräumt. Daß rein politisch gesehen ein machtmäßiges Vakuum andere Kräfte anzieht und eine unbewaffnete Neutralität sich nie aufrecht erhalten ließe, sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Damit stellt sich die Frage, in welchem Umfange der Neutrale seine Rüstung auszubauen hat. Dazu kann nur gesagt werden, daß es sich um eine nach dem auch im Völkerrecht maßgebenden Grundsatz von *Treu und Glauben zumutbare Anstrengung* handeln muß. Der Neutrale wird einerseits seine eigene personelle, wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen haben, andererseits aber den durchschnittlichen Rüstungsstand der Hauptmächte oder derjenigen potentiellen Kriegsführenden, die in die Lage kommen könnten, seine Neutralität zu verletzen. Dabei wird auch

der Durchschnittsprozentsatz des Volkseinkommens, der von den Mächten für militärische Zwecke verwendet wird, eine Rolle spielen. In diesem Rahmen verfügt der Neutrale über ein weitgehendes freies Ermessen; die Beurteilung der verschiedenen Faktoren ist seine Sache. Es besteht aber kein Zweifel, daß es einer strikten Neutralitätspolitik und dem Interesse des Neutralen selbst entspricht, ein Mehreres zu tun, als das Neutralitätsrecht unbedingt vorschreiben würde, um das Vertrauen der allfällig kriegsführenden Staaten in die permanente Neutralität möglichst zu befestigen und zu stärken. Unter diesem Gesichtspunkte hat der Neutrale die Entwicklung der Kriegstechnik laufend zu verfolgen, sich ihr anzupassen und sich die notwendigen Mittel zu verschaffen.

Von diesen Grundsätzen ist auszugehen, wenn man daran geht, zu den aufgeworfenen neuartigen Fragen Stellung zu nehmen.

II.

1. Sowohl die Staatenpraxis wie die Literatur stehen einhellig auf dem Standpunkt, daß der *Luftraum zum Hoheitsgebiet des darunterliegenden Staates* gehört. Daraus ergibt sich, daß der Neutrale die Benützung des Luftraumes durch die Kriegsführenden ebenfalls zu verhindern hat, und zwar gilt das auch für unbemannte Flugzeuge und Fernlenkgeschosse.² Nun scheinen die heutigen Flughöhen wie auch -geschwindigkeiten eine Abwehr von Verletzungen der Lufthoheit zu verunmöglichen. Es kann einem Neutralen wohl auch nicht zugemutet werden, ein Atombomben tragendes Flugzeug abzuschießen und damit unter Umständen die Atomexplosion auf seinem eigenen Gebiete herbeizuführen. Schließlich können die enorme Wirkungskraft von Atomgeschossen – vor allem die radioaktiven Ausstrahlungen – wie auch die mangelnde Präzision der Fernwaffen neutrales Gebiet auch dann in Mitleidenschaft ziehen, sofern sie gegen in der Nähe der Grenze des neutralen Staates gelegene Ziele eingesetzt werden. Man kann deshalb die Frage aufwerfen, ob nicht das Auseinanderklaffen zwischen Tatsachen und Recht so groß geworden ist, daß letzteres in seiner heutigen Form überhaupt nicht mehr anwendbar erscheint.

Von den Problemen, die sich für die eigentliche Weltraumschiffahrt stellen, sei im folgenden abgesehen, da sie heute noch weniger dringlich sind.

² So ausdrücklich im Kommentar zu Art. 1 und 2 der V. Haager Konvention in der offiziellen schweizerischen Ausgabe der Staatsverträge über Landkrieg und Neutralität von 1939, S. 54/55. Art. 8 der Konvention von Chicago über die Zivilluftfahrt von 1944 untersagt ausdrücklich Einflüge von unbemannten Luftfahrzeugen in das Gebiet eines ausländischen Staates ohne Erlaubnis des letzteren. Vgl. im übrigen die in meiner in Anmerkung 1 erwähnten Abhandlung auf Seite 18 zitierte Literatur.

Auf Grund dieser Situation stehen sich zwei Auffassungen gegenüber. Die eine möchte an der bisherigen Konzeption festhalten. Die andere versucht, zu einer Abgrenzung der Lufthoheit nach oben zu gelangen, wobei der über dieser Grenze liegende Raum nicht nur eine res nullius, sondern auch eine res extra commercium sein soll, zur freien Benützung aller Staaten analog der Hohen See.

2. Zu der ersten Auffassung ist zu sagen, daß zwar das Völkerrecht im allgemeinen vom Prinzip der Effektivität ausgeht, worauf noch zurückzukommen sein wird, jedoch nicht auf den Stand der technischen Entwicklung in einem bestimmten Zeitpunkt abstehen kann, wenn diese Entwicklung sich in raschem Flusse befindet. Nach einer alten Erfahrung entwickeln sich Angriffs- und Abwehrwaffen auf längere Sicht gesehen parallel. Es ist deshalb nicht unwahrscheinlich, daß neue Abwehrmittel gegen Flugzeuge und Ferngeschosse gefunden werden, die auch kleineren Staaten zur Verfügung stehen.³ Es wäre deshalb kaum gerechtfertigt, heute schon eine Einschränkung unserer Hoheitsrechte zu postulieren. Auf der andern Seite steht fest, daß eine unbeschränkte Ausdehnung der Souveränität in den Luftsraum zu absurdem Ergebnissen führen würde, weil nur schon die Abgrenzung von Hoheitsgebieten im Weltraum praktisch ein Ding der Unmöglichkeit wäre.

Die Sowjetunion scheint in ihren kürzlichen Noten an der Auffassung der unbeschränkten Lufthoheit festhalten zu wollen. Bulganin hat in seinem Brief an den italienischen Ministerpräsidenten Zoli vom 10. Januar 1958 gesagt, die geographische Lage Italiens sei so, daß die Verwendung von Raketengeschossen mit Ausgangspunkt auf italienischem Gebiet eine Verletzung der Neutralität der zwischen Italien und der Sowjetunion gelegenen Länder darstellen würde. In gleicher Weise wird in dem Brief gleichen Datums an den österreichischen Bundeskanzler Raab festgestellt, daß die Errichtung von Abschußrampen in Italien die Souveränität und Sicherheit des neutralen Österreichs ernsthaft bedrohen würde. Daraus könnte man die Folgerung ableiten, daß versucht wird, aus leicht durchsichtigen politischen Gründen den Neutralen unmögliche Pflichten aufzuerlegen. Daß hier eine reelle Gefahr besteht, kann nicht geleugnet werden.

3. Die andere Konzeption stößt auf die Schwierigkeit, ein Kriterium für die *Abgrenzung der Lufthoheit nach oben* zu finden. Es sind hiefür verschiedene

³ Es scheint, daß in der Schweiz die Konkurrenz zwischen Privatwirtschaft und Staat, der zugleich als Hoheitsträger und als Wirtschaftssubjekt auftritt, dazu führt, daß wir in verschiedenen Belangen hinter dem Ausland herhinken, ohne daß zwingende Gründe hiefür vorhanden wären.

Theorien aufgestellt worden. Einmal will man sich an die wörtliche Auslegung des Begriffes «Luft» halten. Eine andere Ansicht geht dahin, auf die Tragkraft der Luft für Flugzeuge abzustellen. Der Luftraum im Sinne des geltenden Völkerrechts umfasse nur jenen Teil des Raumes, in dem die Atmosphäre eine genügende Dichte aufweise, um Ballonen und Flugzeugen, die des mechanischen Luftauftriebes bedürften, das Fliegen zu ermöglichen. Eine weitere Theorie möchte die Lufthoheit so weit ausdehnen, als die Schwerkraft der Erde reicht. Der kanadische Spezialist Prof. J. C. Cooper postuliert eine Dreiteilung, nämlich einen territorialen Raum, der sich so hoch erstrecken würde, als die Luft noch als tragendes Element verwendet werden kann, einen Grenzraum bis zu 300 Meilen, der ebenfalls der Souveränität des Bodenstaates unterstehen würde, wobei jedoch allen nicht-militärischen Fluggeräten ein Durchflugsrecht einzuräumen wäre, und schließlich den Weltraum oberhalb der Grenzzone, der sämtlichen Fluggeräten offen stehen und nicht mehr von der staatlichen Souveränität des Bodenstaates erfaßt würde.⁴ Als letzte Möglichkeit ergibt sich die willkürliche Festsetzung einer Grenze durch eine internationale Konvention.

Mit Ausnahme der letzten werden alle diese Lösungen auf unüberwindliche praktische Schwierigkeiten stoßen, weil sie den physikalischen Gegebenheiten, über die wir übrigens noch ungenau orientiert sind, nicht Rechnung tragen.⁵

Eine Einigkeit besteht darin, als niemand den luftleeren oder den eigentlichen Weltraum als Hoheitsgebiet beansprucht. Es scheint klar zu sein, daß wenigstens keine allgemein anerkannte Rechtsgrundlage für einen Staat besteht, die Hoheit über den äußeren Raum zu beanspruchen. Es würde dies zu absurdem Verhältnissen führen. Die Absichten einiger Staaten, Erdsatelliten abzuschießen, wurden seit längerer Zeit öffentlich bekanntgegeben. Obwohl diese Satelliten den Raum über einer Großzahl von Staaten durchfliegen, hat bis heute keine Regierung dagegen protestiert. Das Vorgehen der Abschußländer wurde stillschweigend hingenommen. Daraus können doch wohl gewisse vorläufige Schlußfolgerungen in bezug auf die Einstellung der staatlichen Praxis gezogen werden.

Eine endgültige Lösung kann nur durch die Schaffung neuen Rechts gefunden werden. Das kann auf dem Wege der Gewohnheit geschehen;

⁴ Legal Problems of Upper Space, Proceedings of the American Society of International Law, 1956, S. 85ff.

⁵ Siehe über diese Theorien *Bin Cheng*, Recent Developments in Air Law, Current Legal Problems, 9 (1956), S. 210–216. Vgl. auch C. W. Jenks, International Law and Activities in Space, International and Comparative Law Quarterly 5 (1956), S. 99–114.

vorzuziehen wäre jedoch eine klare vertragliche Regelung. Der gegenwärtige Präsident der Generalversammlung der Vereinigten Nationen, Sir Leslie Munro, hat am 31. Januar 1958 bereits die Einberufung einer Konferenz der UNO zur Regelung dieses Problems vorgeschlagen.

4. Wenn eine zweckmäßige und gerechte Lösung de lege ferenda gesucht wird, ist von den Tatsachen und den Interessen der Staaten auszugehen.

Die *Lufthoheit* im Sinne des heutigen Rechtes beruht einmal auf der effektiven Kontrollmöglichkeit durch Flugzeuge und Fliegerabwehr des Bodenstaates. Sie bezweckt ferner den Schutz des unter der Luft liegenden Gebietes der Staaten, ein Argument, das im Seerecht, wo die Freiheit der Meere gilt, keine Rolle spielt. Ein freies Durchflugsrecht könnte Gefahren für das unten liegende Staatsgebiet mit sich bringen. Es seien die Absturzmöglichkeit technisch mangelhafter Flugzeuge, unbefugte Einreise von Personen, Schmuggel und die Spionage aus der Luft erwähnt. Für den Neutralen würden sich diese Gefahren im Kriegsfalle erhöhen, weil die Kriegführenden ihre Abwehrmaßnahmen auf den neutralen Luftraum ausdehnen werden.⁶ Je rascher und je höher Flugzeuge oder Flugkörper fliegen, desto mehr nimmt jedoch das Gewicht der geltenden Regelung zugrunde liegenden Erwägungen ab. Das gilt für kleinere Staaten noch mehr als für größere. Dazu kommt, daß die Auferlegung von Rechtspflichten, die nicht effektiv erfüllt werden können, nicht nur der Rechtsidee widerspricht, sondern vor allem auch kleinere Staaten politischen Druckmanövern aussetzt und sie in ihrer Bewegungsfreiheit ungebührlich einschränkt.

Aus diesen Gründen wäre eine Abgrenzung der Lufthoheit nach oben wünschbar. Die Grenzziehung hätte in genügender Höhe zu erfolgen, so daß einerseits die Gefahren für das darunterliegende Gebiet möglichst gering werden, anderseits noch die Möglichkeit einer Kontrolle besteht. Die Grenze könnte vielleicht bei 25 Kilometer liegen. Der darüberliegende Raum wäre dem Zugriff der Staaten entzogen. Wie es dem Grundsatz der Gleichheit der Staaten entspricht, müßte diese Abgrenzung für alle Staaten in gleicher Weise gelten. Natürlich wäre dazu die Benützung des außerhalb der Lufthoheit liegenden Raumes zu regeln, ähnlich wie das für die Hohe See geschehen ist; ferner könnten Schutzvorschriften zugunsten des unten liegenden Gebietes vorgesehen werden.

5. Schon die heutige Rechtslage ist aber nicht so unklar, wie es den Anschein machen könnte. Nach wie vor gilt einerseits der Grundsatz der Luft-

* Darauf weist K. Brunner, Neuzeitliche Kriegsführung und Völkerrecht, Schweizer Monatshefte, 37 (1957), S. 480, hin.

hoheit, anderseits haben die Staaten bis jetzt nicht auf den eigentlichen Weltraum Anspruch erhoben.

Vorerst ist zu betonen, daß es keine Rechtspflicht geben kann, die etwas sachlich Unmögliches verlangt. Das ist insofern von Bedeutung, als auch die Großmächte heute über keine Abwehrmöglichkeiten gegen Ferngeschosse verfügen. Sollte dies einmal der Fall sein, so könnte dieser Zustand trotzdem für kleinere Staaten weiter bestehen, vor allem, weil diese kaum in der Lage sein dürften, die notwendige Fernradarüberwachung einzurichten. Auch eine Weigerung der Großmächte, kleineren Staaten allfällige modernste Abwehrwaffen, deren Eigenentwicklung ihre technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigt, zu liefern, würde sich rechtlich zu Lasten der ersteren auswirken.

Ein zweiter Grundsatz, der in diesem Zusammenhang von Bedeutung ist, geht dahin, daß ein Staat jederzeit andere Staaten gegen verletzende Akte von Personen unter seiner Gebietshoheit zu schützen hat, wie Schiedsgerichte ausdrücklich festgestellt haben, und a fortiori sich selbst solcher Handlungen zu enthalten hat.⁷ So haben die Vereinigten Staaten schließlich auf ihre Wetterballon-Aktionen im Jahre 1956 verzichtet. Der Grundsatz gilt zwar nicht im Kriege unter den Kriegführenden, jedoch sicher im Verhältnis zu den Neutralen.

Das Völkerrecht wird beherrscht vom Prinzip der Effektivität. Rechtsnorm und Tatsachen dürfen, obwohl zwischen ihnen immer eine Spannung besteht, nicht allzu weit auseinanderklaffen. Das gilt für die Anerkennung neuer Staaten und neuer Regierungen, die Ausdehnung der Territorialgewässer und vor allem für den Gebietserwerb. Die völkerrechtliche Praxis anerkennt als Rechtstitel für den letzteren weder die Entdeckung noch die Tatsache der Nachbarschaft, wie es früher oft behauptet wurde, sondern nur noch die Okkupation (von der vertraglichen Zession sei hier abgesehen). Effektivität bedeutet die regelmäßige Setzung von Staatsakten in dem beanspruchten Gebiet, wobei die Intensität von den Verhältnissen abhängt.⁸ Zwischen der bloßen Zugänglichkeit und der eigentlichen Kontrolle muß ein Unterschied gemacht werden. Auf die Dauer könnte sich die Lufthoheit in Anwendung dieses allgemeinen Grundsatzes nur so weit erstrecken, als die Kontrolle reicht. Dabei dürfen an letztere allerdings nicht

⁷ Palmas Fall, Recueil des Sentences Arbitrales, II, S. 839; Trail Smelter Case, Recueil des Sentences Arbitrales, III, S. 1963 ff.; vgl. Bin Cheng, a.a.O., S. 220, und C. Rueland, Luftsouveränität oder Luftfreiheit, Festgabe Spiropoulos, 1957, S. 380/81.

⁸ Diese Grundsätze sind vor allem von Max Huber in seinem Schiedsspruch über die Insel Palmas vom 4. April 1928 klargestellt worden, Recueil des Sentences Arbitrales, II, S. 829 ff.

zu strenge Maßstäbe angelegt werden und ist auf einen abstrakten Durchschnitt abzustellen. Ferner gilt das Effektivitätsprinzip in dem Sinne nur subsidiär, als es vor klarem Recht zurückzuweichen hat. So wäre heute die Aufteilung großer Teile des Meeres unter die Staaten effektiv möglich; einer solchen Ausdehnung der staatlichen Souveränität steht aber der festbegründete Grundsatz der Freiheit der Meere entgegen.⁹ Ähnlich verhält es sich mit der Lufthoheit, der das Interesse des Staates auf Schutz des unten liegenden Gebietes zugrunde liegt.

Die Folge ist, daß es Fälle geben kann, wo der Grundsatz der Effektivität in den Hintergrund tritt. Die Rechtsordnung trägt aber auch solchen Tatbeständen Rechnung. Das gilt gerade für das Neutralitätsrecht. Es ist keineswegs eine neue Tatsache, daß es unmöglich ist, überhaupt jede Verletzung neutralen Gebietes zu verhindern. Diese Lage besteht nicht nur in bezug auf den Luftraum, sondern auch auf gewisse Territorialgewässer entlang langgestreckter Küsten (z. B. Norwegen) und unzugängliche Landgebiete, die nicht oder nur äußerst schwer verteidigt werden können. Die II. Haager Friedenskonferenz von 1907 hat deshalb den Grundsatz eingeführt, daß die neutralen Staaten ihre Verpflichtungen *im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel* zu erfüllen hätten. Diese Einschränkung findet sich in den Art. 3, 8, 21 und 25 der XIII. Haager Konvention betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekrieges. Das Haager Abkommen über die Landneutralität enthält zwar keine derartigen Bestimmungen, aber es handelt sich hier um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, wobei für den ständig neutralen Staat die Voraussetzung gilt, daß er sich überhaupt die zumutbaren Mittel entsprechend seiner allgemeinen völkerrechtlichen Verpflichtung verschafft hat. Der Neutrale hat Einflüsse in sein Hoheitsgebiet mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln und daher auch mit Gewalt abzuwehren. Sofern er aber diese Mittel angewendet hat, wenn auch ohne Erfolg, kann er nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *ultra posse nemo tenetur* völkerrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden. Der *Einsatz der Abwehrmittel* wird sich nach den Umständen des einzelnen Falles und nach der Schwere der Verletzung zu richten haben. So mag bei unbedeutenden Verletzungen vielleicht ein diplomatischer Protest und ein Begehr auf Schadenersatz genügen. Als Minimum gilt, daß die Neutralitätsverletzung nicht geduldet, nicht widerspruchslos hingenommen werden darf.

⁹ Auch die seit einigen Jahren vertretenen Ansprüche auf das «Continental Shelf» und die «Contiguous Zones» gehen nicht so weit, den Grundsatz selbst in Frage zu stellen. Dieser verdankt seine Entstehung übrigens nicht nur der damals nicht möglichen effektiven Beherrschbarkeit, sondern auch dem Interesse der Staaten an der freien Schiffahrt, das bestehen geblieben ist.

Schließlich geht nach einem weitern Rechtsgrundsatz die Erfüllung der völkerrechtlichen Pflichten eines Staates nicht so weit, daß dadurch eine übermäßige Belastung bewirkt, das heißt die staatliche Existenz selbst aufs Spiel gesetzt oder der Vollzug lebenswichtiger Staatsaufgaben verunmöglicht würde. Das hat der Haager Schiedshof in seinem Schiedsspruch vom 11. November 1912 zwischen der Türkei und Rußland über die Frage der Kriegsentschädigungen ausdrücklich festgestellt.¹⁰ Es ist dies von Bedeutung für die Frage, ob Atomladungen tragende Flugkörper über neutralem Gebiet abzuschießen sind. Ferner ergibt sich daraus, daß die Verteidigung der Neutralität nicht so weit gehen kann, daß sie zur Aufopferung der eigenen Mittel (z. B. der eigenen Luftwaffe) führt, mit der Folge, daß der Neutrale gegenüber einem Angriff auf ihn selbst wehrlos würde.

III.

1. Eine *Beschaffung von Fernwaffen durch die Schweiz* käme dann nicht in Frage, wenn damit eine Verletzung des Völkerrechts verbunden wäre.¹¹ Dabei muß zwischen Herstellung und Lagerung einerseits und Einsatz anderseits unterschieden werden. Auch dann nämlich, wenn die Verwendung einer bestimmten Waffe im Kriege verboten ist, kann deren Herstellung und Lagerung erlaubt sein und ihren Sinn haben. Das im allgemeinen auf dem Prinzip der Selbsthilfe beruhende Völkerrecht kennt als Sanktion ja vor allem die *Repressalie*. Die Verwendung eines verbotenen Kriegsmittels durch eine Partei zieht deshalb diejenige durch die andere als Repressalie nach sich; die Möglichkeit von Repressalien hindert den Gegner daran, verbotene Mittel einzusetzen und stellt damit unter Umständen eine Verstärkung der Rechtsnorm dar. Die Verwendung verbotener Mittel als Repressalie ist völkerrechtlich zulässig. So haben auch diejenigen Staaten, welche das Genfer Protokoll von 1925 über das Verbot von Giftgasen ratifiziert haben, weiterhin solche Gase hergestellt und gelagert und sogar Vorbereitungen für die bakteriologische Kriegsführung getroffen. Grund hierfür war vor allem die Möglichkeit der Verwendung unter dem Titel der Repressalie.

Abgesehen hievon verbietet das Kriegsrecht die Herstellung oder Lagerung von Fern- oder Nuklearwaffen nicht.

Hingegen ist die Frage nach der Rechtmäßigkeit des Einsatzes – abgesehen von Repressalien – unterschiedlich zu beantworten, je nachdem, ob es

¹⁰ Darüber Verdross, Völkerrecht, 3. Auflage, 1955, S. 152.

¹¹ Siehe hierüber G. Schwarzenberger, The Legality of Nuclear Weapons, London, 1958, vor allem S. 47–50.

sich um die strategische oder taktische Verwendung handelt. Die Mehrheit der Völkerrechtslehrer vertritt die Auffassung, daß der *Einsatz von strategischen Atom- oder Wasserstoffwaffen* insoweit *völkerrechtswidrig* ist, als sie direkt gegen die Zivilbevölkerung als solche eingesetzt werden oder als ihre Wirkung nicht unter Kontrolle gehalten werden kann. Das gilt ohne Unterschied, ob die Sprengladung durch Flugzeuge oder durch Ferngeschosse an das Ziel gebracht wird. Eine derartige Verwendung von Fernwaffen wird aber für die Schweiz ohnehin nicht in Frage kommen.

Hingegen besteht kein Zweifel in bezug auf die *Rechtmäßigkeit des Einsatzes taktischer Ferngeschosse*, auch solcher *mit Atomladungen*, das heißt solcher, die lediglich gegen militärische Objekte eingesetzt werden und deren Wirkungskreis sich genau berechnen läßt. Es besteht hier kein grundsätzlicher Unterschied zu den bisherigen Kriegsmitteln wie Flugzeuge und schwere Artillerie. Ferngeschosse stellen einfach eine Weiterentwicklung dieser Mittel dar. Da die Raketenwaffen der Artillerie assimiliert werden können, gelten für deren Einsatz die Beschränkungen der Art. 25–27 der Haager Landkriegsordnung. Insbesondere ist die Beschießung unverteidigter Örtlichkeiten untersagt. Zweifelhaft erscheint lediglich, ob dieses Verbot auch für die Beschießung von in unverteidigten Ortschaften befindlichen militärischen Objekten gilt; die Praxis der Kriegführenden hat diese Frage verneint. Ferner kann angenommen werden, daß die Verwendung von «unreinen» Nuklearwaffen mit unkontrollierbarem radioaktivem Ausfall gegen das Verbot des Gebrauchs von Giften oder vergifteten Waffen in Art. 23, lit. a, der Haager Landkriegsordnung und das Genfer Protokoll über das Verbot von Giftgasen und analogen Mitteln von 1925 verstößt, Normen, die auch dem Gewohnheitsrecht angehören. Ob die Bestrebungen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, durch Abschluß einer neuen Konvention über den Schutz der Zivilbevölkerung dieses Problem zu regeln, Erfolg haben werden, muß vorderhand offen bleiben.

2. Wie bereits ausgeführt wurde, überläßt die Neutralität die Wahl der Waffen, deren Einsatz und die Art der Kampfführung dem *freien Ermessen der Schweiz*. Bedingung ist lediglich, daß es sich um eine effektive, wirkungsvolle und zumutbare Anstrengung handelt und nicht bloß um eine symbolische Verteidigung. Die Schweiz ist daher frei, zu entscheiden, ob sie ihre *Armee mit Ferngeschossen ausrüsten* und deren Einsatz auf die Verwendung dieser modernen Mittel basieren will. Es handelt sich um eine *Frage der militärischen Zweckmäßigkeit*, die rein unter diesem Gesichtspunkte entschieden werden muß. Sofern eine wirkungsvolle Verteidigung überhaupt nur noch mit derartigen Waffen durchgeführt werden kann, wird deren Anschaffung zu einer Neutralitätspflicht. Ob das der Fall ist, stellt wiederum

eine Frage dar, über die sich in erster Linie die militärischen Fachleute schlüssig werden müssen. Das Problem würde vielleicht nicht aktuell werden, falls eine Abrüstungsvereinbarung zustande kommt. Dieser vielschichtige Komplex soll aber hier nicht behandelt werden.

Da ein Teil der Fernwaffen, auch der taktischen, über eine Reichweite verfügen, die diejenige der bisherigen Artillerie erheblich übersteigt, können sie auch gegen *Ziele auf ausländischem Territorium* eingesetzt werden. Das ist dann ohne weiteres *zulässig, wenn die Schweiz sich im Kriegszustand befindet*. Insbesondere fallen dann alle Neutralitätspflichten weg. Die schweizerische Armee ist keineswegs gehalten, den Kampf lediglich im eigenen Lande zu führen; sie kann diesen auch in ausländisches Gebiet tragen. Das politische und strategische Ziel einer schweizerischen Kriegsführung, nämlich die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit unseres Landes und der Behauptung unseres gegenwärtigen Gebietsstandes, darf mit der Art und Weise der Kriegsführung nicht verwechselt werden. Letztere stellt lediglich das Mittel zur Erreichung des Ziels dar.

Die Neutralität verbietet der Schweiz auch nicht, *moderne Fernwaffen aus dem Auslande* zu beziehen, sofern sie dort erhältlich sind. Wählt sie diesen Weg und verzichtet sie auf die Herstellung im eigenen Lande, so hat sie die Freiheit, das Kriegsmaterial aus denjenigen Staaten zu importieren, wo es überhaupt erhältlich ist oder wo es zu den günstigsten Bedingungen angekauft werden kann. Dabei müssen nicht etwa alle ausländischen Staaten oder wenigstens die Parteien in einem zukünftigen Konflikte gleichmäßig berücksichtigt werden. Keine Vorschrift verbietet uns, eine bestimmte Waffe ausschließlich aus einem bestimmten Staate zu beziehen, wie das zum Beispiel in den letzten Jahren in bezug auf Flugzeuge geschehen ist. Diese Freiheit könnte ihre Grenzen höchstens dann erreichen, wenn wir durch dauernde Bezüge von Kriegsmaterial aus einem bestimmten Staate uns in dessen Abhängigkeit begeben würden und essentielle Teile unserer Rüstung ohne dessen Mithilfe überhaupt nicht mehr zu unterhalten in der Lage wären. Das wäre dann der Fall, wenn wir den nötigen Unterhalt und die Reparaturen nicht in unserem Lande durchführen könnten oder für den Munitionsnachschub dauernd von einem bestimmten Staate abhängig wären. Die Anlage genügender Vorräte der aus dem Ausland bezogenen Waffen und der dazugehörenden Munition erscheint in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung.

Klar ist ferner, daß die Beschaffung von Fernwaffen aus dem Auslande sich auf rein kommerzieller Basis abzuspielen hat und *nicht mit irgendwelchen politischen Bedingungen verknüpft* werden darf. Mit der Neutralitätspolitik kaum vereinbar wäre auch die Entgegennahme von ausländischem Kriegs-

material in direkter oder in verschleierter Form eines Geschenkes (z. B. «lend and lease», mietweise Überlassung, stark reduzierte Preise, besonders vorteilhafte Tauschgeschäfte wie bei den ägyptischen und syrischen Rüstungsbezügen aus Osteuropa). Hievon abgesehen steht es im alleinigen Gutdünken der Schweiz, ob sie eine ausländische Offerte zum Verkaufe von Kriegsmaterial annehmen oder ablehnen will. Weder eine Annahme noch eine Ablehnung einer derartigen Offerte könnte ihr in neutralitätspolitischer Hinsicht von einem andern Staat zum Vorwurf gemacht werden.

Eine *besondere Schwierigkeit* wird aber in der *Ausbildung an Fernwaffen* liegen, wenn man von der theoretischen Instruktion und der technischen Manipulation absieht. Es stellt sich die Frage der Beschaffung der nötigen Übungsplätze, unter Umständen im benachbarten Ausland. Dieses Problem muß einer besonderen Untersuchung vorbehalten bleiben.¹²

3. Daraus ergibt sich, daß keine völkerrechtlichen Schranken bestehen, die uns an der Anschaffung oder dem Einsatz von Ferngeschossen hindern würden. Das Problem muß auf Grund militärischer Zweckmäßigkeitserwägungen entschieden werden. Je mehr die technische Entwicklung dazu führt, daß eine wirkungsvolle Verteidigung nur noch durch gewisse moderne Waffen geführt werden kann, desto mehr drängt sich deren Anschaffung aus neutralitätspolitischen und schließlich auch neutralitätsrechtlichen Erwägungen sogar auf. Dies gilt vor allem für *Nuklearwaffen*. Die Verfügung über derartige Kampfmittel würde das Verteidigungsproblem des Kleinstaates zweifellos schon heute beträchtlich erleichtern. Voraussetzung ist natürlich, daß solche Waffen überhaupt im eigenen Lande hergestellt oder aus dem Auslande beschafft werden können. Gegenwärtig bestehen hier noch beträchtliche Hindernisse.

¹² Siehe Artikel «Panzerübungsplätze im Ausland und Neutralität» von Major Aeppli im Aprilheft 1958 der ASMZ.