Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 138 (1972)

Heft: 6

Artikel: Rudolf L. Bindschedler

Autor: Bindschedler, Rudolf L.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-47209

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: 08.01.2026

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

Rudolf L. Bindschedler

Die Rechtslage

Festzuhalten ist zunächst, daß das Neutralitätsrecht nur in einem Krieg zwischen Drittstaaten Anwendung findet. Besteht Krieg im Rechtssinne, dann tritt auch automatisch das Neutralitätsrecht in Kraft. In Friedenszeiten spielt also das allgemeine Neutralitätsrecht keine Rolle. Es ist auch nicht anwendbar im Falle von Bürgerkriegen — ausgenommen dann, wenn eine der beiden Seiten als kriegführende Partei anerkannt worden ist; ein Institut, das mehr und mehr in Vergessenheit gerät. Es ist weiterhin nicht anwendbar bei bewaffneten Konflikten, die *nicht* Kriegszustand sind — und das ist ja heute die häufigste Form der bewaffneten Auseinandersetzungen. Ich möchte hier beifügen: Obwohl wir ein ständig neutraler Staat sind, haben wir auch kein Interesse, daß in solchen Fällen das Neutralitätsrecht Anwendung findet, denn dieses bedeutet vor allem eine Einschränkung der Freiheit des Neutralen. Es enthält ein Kapitel «Duldungspflichten», die für den nicht an einem Krieg Beteiligten außerordentlich unangenehm sind. Ich erinnere hier an das ganze Seekriegsrecht, das Prisenrecht, die Maßnahmen des Wirtschaftskrieges, die sich der Neutrale gefallen lassen muß. Der Inhalt dieses gewöhnlichen Neutralitätsrechtes, soweit er uns in bezug auf die Kriegsmaterialausfuhr interessiert, stellt sich wie folgt dar: Das Neutralitätsrecht verbietet nur dem neutralen *Staat,* Kriegsmaterial an eine oder an beide Parteien zu liefern. Hingegen ist die Lieferung durch *Private* frei. Das ist ausdrücklich gesagt in Artikel 7 des Haager Abkommens über die Landneutralität. Nach Neutralitätsrecht kann der Neutrale die Ausfuhr von Kriegsmaterial verbieten oder Einschränkungen unterwerfen, wenn er es will. Wenn er es tut, und das ist die einzige Regel, die hier besteht, so muß er diese Beschränkungen und Verbote gleichmäßig auf alle Parteien anwenden, wobei diese Gleichbehandlung eine formelle, juristische ist, nicht etwa eine tatsächliche (Artikel 9 des erwähnten Haager Abkommens). Denn die tatsächliche Gleichbehandlung ist gar nicht möglich; schon die geographische Lage der Kriegführenden und des Neutralen kann zu Ungleichheiten führen. Das berühmte Beispiel bilden die neutralen Vereinigten Staaten im Ersten Weltkrieg und zu Beginn des Zweiten Weltkrieges, als sie die Kriegsmaterialausfuhr nach beiden Seiten gestatteten. Praktisch profitierten aber nur die Alliierten, die Westmächte, davon — aus rein geographischen Gründen, weil nur sie über die Zufuhrwege verfügten.

Zu diesen Grundsätzen hat nun die neuere Entwicklung einige Fragen aufgeworfen, die vor dem Ersten Weltkrieg nicht bestanden haben. Wie verhält es sich beispielsweise bei einer Verstaatlichung der Rüstungsindustrie? In diesem Falle gilt das neutralitätsrechtliche Verbot, daß eben der Staat selbst nicht Kriegsmaterial liefern darf. Im Zusammenhang mit der Initiative, die eine Verstaatlichung der Rüstungsindustrie verlangt, ist das zu berücksichtigen. Wir könnten also gegebenenfalls hier unsere Handlungsfreiheit in einem Ausmaß einschränken, das zu rechtlichen und politischen Schwierigkeiten führen würde.

Das andere neue Problem ergibt sich aus den staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft: dem Interventionismus, den man 1907 noch nicht kannte, Exportkontrollen, Kontingentierungen, Regelungen des Zahlungsverkehrs, Bewilligungspflichten usw. In der Literatur ist umstritten, ob hier die neutralitätsrechtliche Regel des Verbots Anwendung findet, ob man also das Gewicht auf die Staatstätigkeit legt oder ob man dieser Staatstätigkeit nur sekundäre Bedeutung beimißt und argumentiert, der Handel durch Private sei nach wie vor frei, auch wenn er kontingentiert oder von Bewilligungen abhängig gemacht werde. Die Mehrheit der Auffassungen, und ich schließe mich dieser Meinung an, neigt zur Annahme, daß die Ausfuhr, der Handel grundsätzlich frei sind und staatliche Regelungsmaßnahmen nichts daran ändern. Die private Ausfuhr wird dadurch nicht zu einer staatlichen, auf die das allgemeine Verbot anwendbar würde. Es überwiegt hier immer noch der private Aspekt dieses Handelsverkehrs; die grundlegende Initiative kommt der privaten Industrie und dem privaten Handel zu, die staatliche Tätigkeit ist nur eine akzessorische.

Die ständige Neutralität der Schweiz hat im Gegensatz zum allgemeinen Neutralitätsrecht bereits gewisse rechtliche Wirkungen in Friedenszeiten: Sie verpflichtet die Schweiz, einerseits eine *Neutralitätspolitik* zu führen, das heißt, alles zu unterlassen, was sie in einen bewaffneten Konflikt verwickeln könnte, und andrerseits, positiv, alles zu tun, um dieses Resultat zu vermeiden. Der ständig neutrale Staat darf nicht von sich aus einen bewaffneten Konflikt beginnen. Sofern ein solcher, ein Krieg wenigstens, unter Drittstaaten ausbricht, hat der ständig Neutrale die Regeln des gewöhnlichen Neutralitätsrechtes einzuhalten. Dann fallen die Pflichten eines *ständig* Neutralen mit denjenigen eines *gewöhnlichen* Neutralen zusammen.

Für die Neutralitätspolitik ist nun zu beachten, daß die Neutralität eine Einschränkung der staatlichen Handlungsfreiheit ist. Sie enthält Duldungspflichten, Enthaltungspflichten und sogar gewisse Handlungspflichten. Als eine solche Einschränkung ist sie nach einem allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts restriktiv auszulegen. Die Staatengesellschaft besteht aus einer Gesellschaft souveräner Staaten; im Zweifelsfall spricht deshalb die Vermutung zugunsten der staatlichen Freiheit. Dies liegt auch im Interesse des Staates und vor allem des neutralen, weil damit verhindert wird, daß die Neutralitätspflichten ein unerträgliches Ausmaß annehmen. Wir haben diese Problematik in den beiden Weltkriegen zur Genüge zu spüren bekommen.

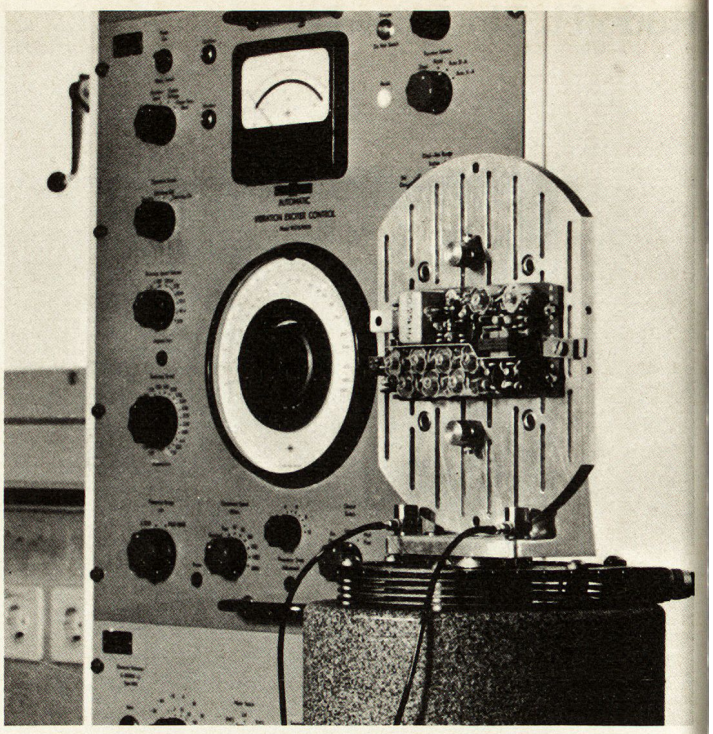
Wenn der Neutrale ein mehreres tut, als das Neutralitätsrecht oder politische Grundsätze es verlangen, dann tut er dies aus eigenem Entschluß, um das Vertrauen der ausländischen Mächte in seine Neutralität zu festigen, also nicht in Erfüllung einer Neutralitätspflicht, sondern aus politischen Erwägungen. Im Einzelfall wird man deshalb jeweilen entscheiden müssen, zwischen welchen dieser beiden politischen Richtlinien man wählen will. Ein generelles Rezept gibt es hier nicht.

Die politische Lage

Damit möchte ich übergehen zur Betrachtung mehr neutralitätspolitischer Probleme, soweit sie mit dem Import und dem Export von Kriegsmaterial zu tun haben, wobei die Abgrenzung zwischen Neutralitätspolitik und allgemeiner Außenpolitik eine fließende ist. Beides läßt sich nicht immer genau auseinanderhalten.

Zur Einfuhr von Kriegsmaterial kann ich mich kurz fassen. Es ist bekannt, daß wir diese Einfuhr nötig haben, um unsere Rüstung überhaupt aufrechterhalten zu können. Diese Einfuhr ist zulässig, neutralitätspolitisch und -rechtlich, wenn sie ohne politische und militärische Bedingungen erfolgt, das heißt auf rein kommerzieller Basis. Dazu kommt noch ein tatsächliches Element: Die Importe dürfen uns nicht in eine faktische Abhängigkeit vom Lieferstaat bringen. Wenn man also importiert, hat man so große Vorräte anzulegen, so große Ersatzteillager zu unterhalten und eigenes Personal und industrielle Anlagen für den Unterhalt und die Reparaturen zur Verfügung zu stellen, daß keine solche Abhängigkeit entsteht. Dieser Gesichtspunkt spielt bei den Importen eine große Rolle und führt zu der bereits geschilderten Tatsache, daß von den Kreditposten für gewisse Materialien ein großer Teil nicht das Material selbst, sondern Ersatzteile, Munition und derartige Dinge umfaßt.

Nun das Umgekehrte, die Kriegsmaterialausfuhr: Wenn die Kriegsmaterialausfuhr notwendig ist, um eine eigene Rüstungsindustrie zu unterhalten, und wenn diese eigene Rüstungsindustrie notwendig ist für eine eigene Landesverteidigung, so ist



Übermittlungsgeräte im Laboratoriumstest

sie neutralitätsrechtlich geboten. Denn die ständige Neutralität kann nur eine bewaffnete sein. Sie setzt voraus, daß Uebergriffe anderer Mächte notfalls mit Gewalt abgewehrt werden können. Das ist ein Grundsatz, der nicht nur im Interesse des ständig Neutralen aufgestellt wurde; diejenigen Mächte, die die Neutralität anerkannten, verlangten dies. Denn der Sinn der ständigen Neutralität ist ja gerade der, den Neutralen dem Zugriff der Mächte zu entziehen; diese andrerseits müssen gewisse Garantien dafür haben, daß der Neutrale aus eigenen Kräften imstande und gewillt ist, solche Uebergriffe abzuwehren und außerhalb eines bewaffneten Konflikts zu bleiben. Man kommt also zu dem auf den ersten Blick vielleicht paradox anmutenden Schluß, daß die Kriegsmaterialausfuhr sogar neutralitätsrechtlich und -politisch geboten sein kann; über den Umfang läßt sich diskutieren.

Ich habe bereits festgestellt, daß es keine Rechtspflicht der Neutralität gibt, die die Kriegsmaterialausfuhr verbieten oder Beschränkungen unterstellen würde, mit Ausnahme des Grundsatzes der Gleichbehandlung, wenn ein solches Verbot oder solche Einschränkungen beschlossen werden. Das gilt wiederum nur bei Krieg unter Drittstaaten.

Zur Frage, ob ein Kriegsmaterialausfuhrverbot zur Aufrechterhaltung des Friedens beitragen könnte, Friedenspolitik wäre, oder ob es sich aus humanitären Ueberlegungen rechtfertigen ließe, möchte ich einige realistische Bemerkungen anbringen. Beide Ueberlegungen könnten nur dann zum Ziel führen, wenn alle Staaten Verbote oder Einschränkungen des Exportes von militärischem Material aussprechen würden. Diese Bedingung ist kaum zu erfüllen. Aber auch wenn das der Fall wäre, wäre das Resultat nicht unbedingt positiv im Sinne einer Friedenspolitik. Denn durch solche Verbote werden die Stärkeren begünstigt, diejenigen Staaten, die über größere Industrien, über mehr Bezugsquellen, über die besseren Verkehrsmöglichkeiten verfügen. Wer aber darunter leidet, sind die kleinen Staaten und somit vielleicht gerade die Opfer einer Aggressionspolitik.

Ein zweites Moment: Wir haben die Richtlinie aufgestellt, kein Kriegsmaterial auszuführen nach Regionen, in denen

politische Spannungen herrschen oder sogar bereits Konflikte ausgefochten werden. Ich glaube nicht recht an die Ueberzeugungskraft dieser Richtlinie und bin persönlich der Meinung, daß sie in gewissen Fällen sogar unmoralisch ist. Und zwar gerade dann, wenn der Importeur sich in einer Zwangslage befindet: dann nämlich, wenn er sich verteidigen will und ihm nun plötzlich die Mittel dazu versagt werden. Das ist die andere Seite der Medaille.

Ferner: Einschränkungen, Ausfuhrverbote zwingen alle Staaten dazu, eine eigene Rüstungsindustrie aufzubauen, oder sich in die Abhängigkeit von Großmächten zu begeben. Das gilt vor allem für die Kleinstaaten und für die Entwicklungsländer. Verbote der Ausfuhr von Kriegsmaterial und Einschränkungen könnten also, und wahrscheinlich würden sie es tun, genau das Gegenteil von dem erreichen, was die Anhänger des Verbotes eigentlich wünschen — nämlich ausgerechnet, daß die kleinen Staaten und die Entwicklungsländer noch viel mehr aufwendeten, um eigene militärische Industrien aufzubauen, und damit die Mittel von notwendigeren Aufgaben abzweigten.

Auch die Schweiz ist auf Importe von Kriegsmaterial angewiesen, und gerade vielleicht des wichtigsten: Flugzeuge, Schützenpanzerwagen, Artillerie wie die Panzerhaubitzen; alles essentielle Kriegsmittel. Wenn die anderen Staaten die gleichen Richtlinien wie wir anwenden oder sogar zu Verboten schreiten würden, wären wir in einer höchst unangenehmen Lage. Dies vor allem ausgerechnet dann, wenn die Schweiz einmal in ein Krisengebiet zu liegen käme, wenn wir uns in einer Region zunehmender politischer Spannungen befänden. Wenn dann die ausländischen Lieferanten den Spieß umdrehten und uns ebenfalls nicht mehr belieferten, wäre die Lage für uns äußerst unerfreulich. Die Moral ist etwas Zweiseitiges: Sie gilt für alle und nicht nur für die eine Seite.

Und endlich: Die Waffenausfuhr kann besonders in kritischen Zeiten ein außerordentlich wichtiger handelspolitischer Trumpf sein, und zwar dann, wenn es gilt, lebenswichtige Gegenleistungen des Auslandes zu erhalten. Die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges sprechen hier eine sehr deutliche Sprache. Der Bundesrat hatte in der Neutralitätsverordnung vom 14. April 1939 ein allgemeines Waffenausfuhrverbot erlassen. Es zeigte sich aber bereits nach wenigen Monaten, daß dieses Verbot nicht aufrechterhalten werden konnte. Schon mit Bundesratsbeschluß vom 8. September 1939 wurde es wieder aufgehoben, und zwar gegenüber Frankreich, Großbritannien und Deutschland. Erst am 29. September 1944 wurde es auf Begehren der britischen und der amerikanischen Regierung abermals eingeführt, zu einem Zeitpunkt also, da der Krieg praktisch entschieden war. Die Kriegsmaterialausfuhr der Schweiz war eines der wichtigsten Argumente in den außerordentlich schwierigen Wirtschaftsverhandlungen, die wir sowohl mit den Alliierten wie mit dem Dritten Reich zu führen hatten. Die Kriegsmaterialausfuhr nach Frankreich und Großbritannien — es ging dort vor allem um Uhrwerke und um Zünder für Granaten — hat wesentlich den Abschluß des Blockadeabkommens mit den Westmächten vom 24. April 1940 ermöglicht. Dieses Blockadeabkommen war, wenigstens formell, während des ganzen Krieges in Kraft und hat ein Minimum an Zufuhren von Lebensmitteln und Rohstoffen aus Uebersee ermöglicht. In den Beziehungen mit Deutschland hat die Kriegsmaterialausfuhr in den Jahren 1940, 1941, 1942 eine wesentliche Rolle gespielt; dort wurde sie verknüpft mit den Gegenlieferungen von Kohle und Stahl. Ohne Kohle und Stahl, die einzig aus Deutschland bezogen werden konnten, hätten wir nicht nur unsere Mobilmachung nicht aufrechterhalten können, sondern auch die industrielle Tätigkeit wäre weitgehend zum Erliegen gekommen.

Wenn man die Ausfuhr von Kriegsmaterial verbieten oder Restriktionen unterwerfen will, so wäre wünschenswert, das nicht mit dem Neutralitätsrecht oder mit der Neutralitätspolitik zu begründen — wie es immer wieder geschieht. Das ganze Problem hat mit dem Neutralitätsrecht nichts, mit der Neutralitätspolitik in den meisten Fällen nichts zu tun. Auch die generelle Freigabe der Kriegsmaterialausfuhr wäre durchaus neutralitätsgemäß und könnte ein neutralitätspolitischer Grundsatz sein.

Ich möchte in diesem Zusammenhang nochmals die restriktive Auslegung der Neutralität betonen. Wenn wir derartige Maßnahmen mit der Neutralität begründen, so ist das nicht ungefährlich, da wir dem Ausland damit Argumente gegen uns in die Hände spielen. Die ausländischen Regierungen könnten nämlich gar nicht bestehende Rechtspflichten oder außenpolitische Grundsätze der Schweiz konstruieren und uns entgegenhalten, vielleicht ausgerechnet dann, wenn es für uns am unangenehmsten wäre. Wenn man also schon für Kriegsmaterialausfuhrverbote und -einschränkungen plädiert, kann man das unter Umständen mit humanitären und friedenspolitischen Ueberlegungen rechtfertigen. Man soll dies aber auch entsprechend begründen und nicht die vielgeplagte und -mißbrauchte Neutralität als unbrauchbares Argument anführen.

Allen von uns geht es letzten Endes um die Aufrechterhaltung des Friedens. Dieses Ziel ist aber nur erreichbar, wenn die politischen Hauptprobleme gelöst werden, oder wenn ein Mechanismus, ein obligatorisches System der friedlichen Streiterledigung, aufgebaut würde. Weil man das nicht kann, oder es nicht will, streut man den Leuten Sand in die Augen, weicht auf Nebenwege aus, wie zum Beispiel eben gerade die Frage der Kriegsmaterialausfuhr, Nebenwege, die gar nicht zum Ziele führen und nicht zum Ziele führen können. Wir müssen die Hauptaufmerksamkeit auf die Hauptprobleme legen und nicht das Wesentliche ob dem Unwesentlichen vergessen.

Es ist in Aussicht genommen, rüstungstechnische Schwergewichte zu bilden, die nach folgenden Gesichtspunkten festgelegt werden sollen:

- *nach der Forderung auf Erhaltung des bereits vorhandenen und bewährten Potentials;*
- *nach den heutigen und künftigen Bedürfnissen und Möglichkeiten unserer Industrie;*
- *nach den finanziellen Möglichkeiten des Bundes;*
- *nach der Kontinuität des militärischen Bedarfs;*
- *nach der Abwägung von Vor- und Nachteilen der Existenz eines schweizerischen Potentials in bestimmten Bereichen des Rüstungswesens;*
- *nach der Möglichkeit oder Unmöglichkeit bestimmter Auslandsbeschaffungen;*
- *nach den Anforderungen der militärischen Geheimhaltung.*

(Bundesrat R. Gnägi anläßlich der Generalversammlung der Schweizerischen Kriegstechnischen Gesellschaft vom 9. Mai 1972)