

# DIE GRIPENBESCHAFFUNG UND DAS NEUTRALITÄTSARGUMENT

Eine kritische Hinterfragung der Gripfenbeschaffung aus neutralitätsrechtlicher  
und neutralitätspolitischer Sicht

*foraus*-Diskussionspapier\* – Nr. 15, März 2013

**Alexander Spring**, MLaw, LL.M., wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand im Bereich Staats- und Völkerrecht am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern; Leiter der *foraus*-Arbeitsgruppen Völkerrecht und Menschenrechte. Kontakt: alexander.spring@foraus.ch

**Gian-Luca Stössel**, lic.phil (M.A. UZH), Doktorand in Geschichte an der Universität Zürich; Mitglied der *foraus*-Arbeitsgruppe Frieden und Sicherheit. Kontakt: glstoessel@gmail.com

Die Autoren danken Maximilian Stern, Nicolas Zahn und Milena Bor für ihre wertvolle Mitarbeit.

\* Das vorliegende Diskussionspapier der *foraus*-Arbeitsgruppe Völkerrecht gibt die persönliche Meinung der Autoren/innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

[www.foraus.ch](http://www.foraus.ch)

## EXECUTIVE SUMMARY

Seit das eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sich im November 2011 für den Gripen als Teilersatz für die Tiger-Flotte entschieden hat, gehen die politischen Wogen hoch. Am 14. Dezember 2012 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen. Im März 2013 beriet der Ständerat über den Gripen und sprach sich für den Kauf aus, löste aber die Ausgabenbremse nicht. Nach der Beratung im Nationalrat, voraussichtlich in der Sommersession 2013, und allfälligen Zweitbehandlungen in den Räten wird der Gripenkauf schliesslich mit hoher Wahrscheinlichkeit vors Volk kommen.

Umstrittene  
Gripen-  
Beschaffung

Der Bundesrat argumentiert in seiner Botschaft für den Gripenkauf, dass die Schweiz, wolle sie ihre Souveränität bewahren, eine selbständige Luftraumüberwachung sicherstellen müsse. Dies, weil aus Neutralitätsgründen einem Militärbündnis nicht beigetreten werden könne. Die Luftraumüberwachung sei aber nur zu bewerkstelligen, wenn die heutige, veraltete Flotte erneuert werde, wozu der Gripen am besten geeignet sei. Dieses Argument wurde auch in der Ständeratsdebatte zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen von allen politischen Seiten aufgegriffen. Es wurde sogar direkter mit der Neutralität argumentiert: Die Schweiz als neutrales Land müsse selbstverständlich eine eigenständige Luftraumüberwachung vorweisen. Unter Berücksichtigung früherer sicherheitspolitischer Entscheidungen ist davon auszugehen, dass das Neutralitätsargument vor allem bei einer potentiellen Volksabstimmung eine wesentliche Rolle spielen wird. Das vorliegende *foraus*-Diskussionspapier zeigt auf, warum die Neutralität als Argument für die Beschaffung ungeeignet ist und grösstenteils ins Leere läuft:

Argument „Neu-  
ralität“

- **Gewöhnliches Neutralitätsrecht:** Die Luftraumüberwachung wird vom äusserst selten aktivierten gewöhnlichen Neutralitätsrecht, welches nur bei internationalen bewaffneten Konflikten zur Geltung kommt und die Beziehung des neutralen zu den Konfliktparteien regelt, nicht vorgeschrieben. Das gewöhnliche Neutralitätsrecht verlangt bei der *Nichtduldung* von Luftraumverletzungen nur den Einsatz der unter *den Umständen verfügbaren Mittel*. Mit anderen Worten: Alleine die Mittel, die bei Aktivierung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts *bereits vorhanden sind*, müssen zum Einsatz kommen. Eine *Nichtduldung* ist daher selbst durch diplomatische Mittel, wie den Protest gegen Neutralitätsverletzungen, möglich – der Gripenkauf ist dementsprechend nicht notwendig. Daneben sprechen weitere Gründe gegen das Neutralitätsargument: Die spezielle Grösse der Schweiz sowie die technischen Schwierigkeiten und hohen Kosten der Luftraumüberwachung sorgen dafür, dass der Gripen nur sehr bedingt eine erhöhte potentielle Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts durch Konfliktparteien brächte und damit nicht wesentlich zur Stärkung des neutralen Status der Schweiz beitrüge.

Gewöhnliches  
Neutralitätsrecht

- **Permanentes Neutralitätsrecht:** Nicht nur das gewöhnliche Neutralitätsrecht, sondern auch das damit verbundene Recht der permanent neutralen Staaten, welches zusätzliche Rechte und Pflichten in Friedenszeiten regelt, schreibt keine zwingende Luftraumüberwachung vor, womit die Gripenbeschaffung nicht notwendig ist. Das permanente Neutralitätsrecht verlangt vom neutralen Staat einzig, dass er sich in Friedenszeiten so verhält, dass die Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts in einem zukünftigen internationalen bewaffneten Konflikt nicht verunmöglicht wird (sogenannte rechtliche Vorwirkung). Diese rechtliche Vorwirkung würde beispielsweise durch einen Nato-Beitritt verletzt. Die Aufrechterhaltung einer bestimmte Verteidigungskapazität während

Permanentes  
Neutralitätsrecht

Friedenszeiten stellt jedoch keine rechtliche Vorwirkung des permanenten Neutralitätsrechts dar, da auch eine sehr eingeschränkte oder nicht vorhandene Verteidigungskapazität nicht automatisch dazu führt, dass die zukünftige Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts *verunmöglicht* wird. Eine Bejahung einer solchen rechtlichen Pflicht würde zur eigenartigen Situation führen, dass sich einzig permanent neutrale Staaten nicht abrüsten dürften.

- Neutralitätspolitik: Die Gripenbeschaffung ist als politische Massnahme zur Stärkung der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität ungeeignet und orientiert sich an einem überholten Bedrohungsbild. Das internationale Umfeld verlangt von der Schweiz seit dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr eine volle Kapazität zur Luftraumüberwachung zur Stärkung der Glaubwürdigkeit des neutralen Status. Aufgrund der hohen Kosten der Beschaffung moderner Waffensysteme wird potentiell die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik untergraben: Die verfügbaren Mittel der Schweiz werden verringert und so mittel- bis langfristig die Abhängigkeit von Aufwendungen etwa der NATO erhöht, denn im Alleingang kann es sich die Schweiz über längere Zeit finanziell nicht leisten, moderne und dementsprechend teure Waffensysteme zu erhalten. Bei einer (wenn auch momentan unwahrscheinlichen) erhöhten Spannungslage wird durch den zahlenmässigen Abbau der Luftwaffe durch den Gripenkauf die Durchhaltefähigkeit verringert und die Sicherung des Vorfeldes des schweizerischen Luftraumes bedeutender. Demzufolge wird die Abhängigkeit von der NATO erhöht. Die autonome Erhaltung solcher Waffensysteme wird von der Staatengemeinschaft auch nicht mehr verlangt. Verlangt wird es einzig durch Einschätzungen der Gripen-Botschaft sowie von Ständeräten, die vor „Outsourcing“ durch Nichtbeschaffung des Gripen warnen.

Neutralitäts-  
politik

Aus reinen Neutralitätsüberlegungen kann daher von einer Gripenbeschaffung abgesehen werden: Die Anschaffung des Gripen stärkt die Neutralität nicht.

Neutralitätsar-  
gument läuft ins  
Leere

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Executive Summary</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung: 22 Gripen zur Stärkung der Neutralität?</b>	<b>5</b>
<b>2 Wandel der Bedrohungslage und Auswirkungen auf die schweizerische Neutralität</b>	<b>8</b>
<b>3 Luftraumüberwachung im Kontext des Neutralitätsrechts</b>	<b>10</b>
3.1 Das gewöhnliche Neutralitätsrecht und Luftraumüberwachung	10
3.1.1 Quellen des gewöhnlichen Neutralitätsrechts	10
3.1.2 Die seltene Anwendung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts	11
3.1.3 Eine Pflicht zur Luftraumüberwachung als Ausfluss der generellen Pflicht der Nichtteilnahme	12
3.1.4 Die konkret geforderte Ausgestaltung der neutralitätsrechtlichen Luftraumüberwachung	14
3.1.5 Wieso eine weitreichenden Luftraumüberwachung Neutralitätsverletzungen nur bedingt verhindern können	15
3.2 Das permanente Neutralitätsrecht und Luftraumüberwachung	16
3.2.1 Quellen des permanenten Neutralitätsrechts und dessen Anwendbarkeit	16
3.2.2 Pflichten eines permanent neutralen Staats: Die Frage nach der Vorwirkung	17
3.2.3 Eine Pflicht zur Luftraumüberwachung durch die Vorwirkung der permanenten Neutralität?	18
3.3 Fazit: Ist die Gripenbeschaffung nach dem Neutralitätsrecht nötig?	18
<b>4 Luftraumüberwachung im Kontext der Neutralitätspolitik</b>	<b>20</b>
4.1 Definition von Neutralitätspolitik	20
4.2 Neutralitätspolitik und Luftraumüberwachung	22
4.3 Fazit: Stärkt die Gripenbeschaffung die schweizerische Neutralitätspolitik?	25
<b>5 Gesamtfazit</b>	<b>27</b>

## 1 EINLEITUNG: 22 GRIPEN ZUR STÄRKUNG DER NEUTRALITÄT?

Am 30. November 2011 verkündete der Vorsteher des eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bundesrat Ueli Maurer, dass der Bundesrat den JAS Gripen des schwedischen Rüstungsherstellers SAAB zum neuen Flugzeug der Schweizer Luftwaffe gewählt hatte.<sup>1</sup> Dem Beschluss war ein kompetitives Evaluationsverfahren vorausgegangen, in welchem die Mitkonkurrenten, EADS (Eurofighter) und Dassault (Rafale) wenig unversucht liessen, ihr Produkt zum Sieger werden zu lassen. Deren Bemühungen waren bekanntlich vergeblich: Der Gripen sei das beste Flugzeug für die Schweiz und die Armee, so unisono die Armeeführung und der Verteidigungsminister.<sup>2</sup>

Beschluss im  
November 2011

Im November 2012 veröffentlichte der Bundesrat seine Botschaft zur Gripen-Beschaffung. Der Gripen, so die Botschaft, ermögliche der Schweiz den Teilersatz der Tiger-Flotte und dadurch die Aufrechterhaltung des Luftpolizeidienstes über Schweizer Territorium. Obwohl die Auflistung der technischen Fähigkeiten des Flugzeugs die Gripenbotschaft dominiert, lässt sich die Neutralität, abgeleitet aus der Souveränität als aussenpolitisches Argument heraus. Gemäss Neutralitätsargument sei die Beschaffung zu vollziehen, damit eine Luftraumüberwachung nach neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Massgaben gewährleistet werden könne. Die Beschaffung des Gripen sei notwendig, da die Luftraumüberwachung andernfalls durch die Luftwaffen anderer Staaten übernommen werden müsste. Dies komme laut der Botschaft einer Aufgabe der traditionellen schweizerischen Neutralität gleich.<sup>3</sup> Damit wurde die Gripenbeschaffung als eine absolut notwendige Massnahme für die Festigung der *altbewährten bewaffneten Neutralität* dargestellt. Die Botschaft führt weiter aus, dass durch eine Anschaffung „die sich aus dem völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität ergebende Pflicht zur Aufrechterhaltung einer gewissen militärischen Verteidigungskompetenz, inklusive der Kontrolle des Luftraums“, *gestärkt würde* und der Kauf, „neutralitätsrechtlich unbedenklich und auch neutralitätspolitisch unproblematisch“ sei.<sup>4</sup>

Gripenbotschaft

Am 5. März beschäftigte sich der Ständerat als Erstrat mit dem Gripengeschäft. Dabei wurde das Neutralitätsargument von allen politischen Seiten vorgebracht. Als erstes verwies Alex Kuprecht (SVP/SZ) in der Ständeratsdebatte zum Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen mehrmals auf die schweizerische Neutralität als Kaufargument. Laut seinen Ausführungen übernehme die Luftwaffe „eine zentrale Rolle bei der Überwachung und bei der luftpolizeilichen Durchsetzung der neutralen Souveränität“. Claude Hêche (SP/JU) führte als Gegenargument auf, dass sich die Schweiz nicht durch ihre Neutralität einschränken lassen und bei der Luftraumüberwachung eine vermehrte Kooperation mit seinen Nachbarstaaten suchen soll. Isidor Baumann (CVP/UR) konterte, dass die permanent neutrale Schweiz die Luftraumüberwachung nur selber wahrnehmen kann, soll und muss. Sein Parteikollege

Ständeratsdebatte

<sup>1</sup> Bundesrat beschliesst Beschaffung von 22 Gripen, Medienmitteilung des VBS vom 30. November 2011.

<sup>2</sup> Gripen ist die optimale Lösung für die Schweizer Armee, Pressemitteilung des VBS vom 14. Februar 2012.

<sup>3</sup> Vgl. Gripenbotschaft, S. 7.

<sup>4</sup> Vgl. Gripenbotschaft, S. 41.

Urs Schwaller (CVP/FR) unterstützte diese Ansicht indem er anfügte, dass die Schaffung von Sicherheit im Luftraum der neutralen Schweiz nicht einfach ausgelagert werden könne. Zum Schluss der Debatte forderte Bundesrat Ueli Maurer mit einem Verweis auf die schweizerische Neutralität die Parlamentarier dazu auf, dem Kauf der Kampfflugzeuge zuzustimmen:

*„Insgesamt bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und diesem Flugzeugkauf zuzustimmen. Es ist ein Teil der Souveränität und der Solidarität der Schweiz, zur Sicherheit Europas beizutragen. Wir behalten damit unsere Unabhängigkeit und bewahren unsere Neutralität. Das Gesamtsystem Armee wird sonst durch eine gefährliche Lücke ergänzt, die sich auftut und die nicht durch andere geschlossen wird.“<sup>5</sup>*

Schlussendlich sprach sich der Ständerat im Grundsatz knapp für die Gripenbeschaffung aus, obwohl die Ausgabenbremse zum Verpflichtungskredit von 3,126 Milliarden Franken nicht gelöst wurde. Der Gripen wurde damit überraschenderweise vorerst durch ein Finanzargument zurückgebunden. In der Sommersession wird nun der Nationalrat über das Geschäft beraten.

Nach dem von finanziellen Erwägungen dominierten Ständeratsresultat ist davon auszugehen, dass das Neutralitätsargument im weiteren Verlauf des politischen Prozesses der Gripenbeschaffung eine noch wesentlichere Rolle spielen wird. Im Nationalrat kann dieses reine aussenpolitische Argument dazu dienen, die hohen Kosten zu rechtfertigen und schliesslich die Ausgabebremse zu lösen. Vor allem aber bei einer potentiellen Volksabstimmung, bei welcher wieder die Grundsatzfragen einer autonomen Luftraumüberwachung und weniger finanzpolitische Detailfragen im Zentrum stehen werden, wird das Neutralitätsargument ein grösseres Gewicht erhalten. Dies lässt sich mit dem Verweis auf andere sicherheitspolitische Entscheidungen belegen, bei denen das Volk das letzte Wort hat oder hatte. Sowohl bei der ähnlich gelagerten Wehrpflichtinitiative<sup>6</sup> sowie bei der Initiative zum UNO-Beitritt<sup>7</sup> wurde das Neutralitätsargument eingehend als Grundsatzargument diskutiert.

Das wiederkommende Neutralitätsargument

Das Neutralitätsargument wird daher auch in Zukunft gebraucht werden, um den steinigsten Weg zur Gripenbeschaffung zu ebnet und dafür sorgen, dass die Beschaffung die hohe Hürde des Parlaments und (mit hoher Wahrscheinlichkeit) des Volks überspringt. Doch ist die Neutralität dafür wirklich das richtige aussenpolitische Argument?

Abstimmungstaktik

Dieses Paper geht der Frage nach, ob denn die Beschaffung des Gripen tatsächlich neutralitätsrechtlich und –politisch gefordert ist: Zwei Fragen stehen dabei im Zentrum:

Zentrale Fragen bleiben

1. Fordert das gewöhnliche sowie das permanente Neutralitätsrecht tatsächlich

<sup>5</sup> Wortprotokoll Ständerat, Frühjahrsession 2013, Zweite Sitzung vom 05.03.13. Sämtliche aufgeführten Wortmeldungen der Parlamentarier entstammen der gleichen Sitzung des Ständerats.

<sup>6</sup> Vgl. Zahlreiche Voten in der Nationalratsdebatte Wintersession 2012, Zehnte Sitzung vom 11.12.12. Botschaft zur Volksinitiative „Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht“, S. 31 f.

<sup>7</sup> Vgl. Botschaft über die Volksinitiative „Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)“, S. 1212 ff.

die Beschaffung des Gripen?

2. Wirkt sich die Beschaffung des Gripen positiv auf die Neutralitätspolitik der Schweiz aus?

## 2 WANDEL DER BEDROHUNGSLAGE UND AUSWIRKUNGEN AUF DIE SCHWEIZERISCHE NEUTRALITÄT

Seit dem Ende des Kalten Kriegs kann die Bedrohungslage europäischer Staaten dadurch charakterisiert werden, dass einerseits die Gefahr einer direkten militärischen Auseinandersetzung in Mittel- und Westeuropa äusserst gering geworden ist und andererseits andere, nichtmilitärische Bedrohungen an Prominenz gewonnen haben. Heute ist der konventionelle Krieg in Europa im Vergleich zu anderen Bedrohungen von untergeordneter Bedeutung. Dieser Wandel der Bedrohungslage übt nicht nur einen grossen Einfluss auf die Sicherheitsfunktion der schweizerischen Neutralität aus, sondern auch auf die Ausgestaltung des Neutralitätsrechts (hier vor allem die geringe Aktivierung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts)<sup>8</sup> und der Neutralitätspolitik. Die im Folgenden dargestellten Trends sollen aufzeigen, dass die Neutralität als ein sich wandelndes Mittel der schweizerischen Aussenpolitik, dessen Ausgestaltung immer von einer zeitgenössischen Interpretation von Bedrohungslagen abhängt, angesehen werden muss.

Ende konventioneller Konflikte

Als Ausdruck des durch das im internationalen Umfeld weitgehend durchgesetzten Prinzips des Aggressionsverbots und des, auf Europa bezogen, im Verlauf des Kalten Kriegs hergestellten strategischen Gleichgewichts nahm seit dem Zweiten Weltkrieg die Anzahl zwischenstaatlicher Kriege global kontinuierlich ab. Gleichzeitig nahm die Anzahl innerstaatlicher bzw. interethnischer Konflikte zu: Zunächst weitgehend als Konsequenz von Entkolonialisierung, später aufgrund des Zerfalls der Sowjetunion und schliesslich als Ausdruck ethnisch-politisch-religiöser Machtkämpfe innerhalb fragiler Staatswesen. Dies ist für Europa dahingehend von Bedeutung, als dass die an der europäischen Peripherie angesiedelten Rohstofflieferanten und -förderer, von denen die europäischen Wirtschaften abhängen, in vielen Fällen in innerstaatliche/interethnische Konflikte verwickelt sind (etwa Transkaukasus und Zentralasien, Nordafrika, Levante).<sup>9</sup> Neben solchen Konflikten führt ausserdem der Klimawandel zu neuen Herausforderungen: In der Arktis beispielsweise entstehen durch das Abschmelzen der Eisschicht mittelfristig neue Transportrouten und die Exploration neuer Energievorkommen wird möglich. Auch dies führt zu neuen sicherheitspolitischen Unwägbarkeiten, die jedoch aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeit von Produzenten und Konsumenten wohl eher nicht zu direkten militärischen Auseinandersetzungen führen werden.<sup>10</sup>

Bedeutung Energieproduzenten für Wirtschaften

Bereits während des Kalten Krieg wurde unkonventionellen Bedrohungen parallel zur Konfrontation zwischen Ost und West eine grosse Bedeutung beigemessen: Die wirtschaftliche Rezession, unter der die Industriestaaten aufgrund des Ölembargos der OPEC-Staaten in den Siebziger und frühen Achtziger Jahren standen, zeigte bereits damals die mangelnde Resilienz der westlichen Staaten gegenüber (absichtlich her-

Wandel in Doktrinen

<sup>8</sup> Siehe mehr unter 3.1.2.

<sup>9</sup> Bericht Sicherheitspolitik 2010, S. 11ff.

<sup>10</sup> Interdisciplinary Commission of Iceland, S. 5

beigeführten) makroökonomischen Schocks.

Was damals galt, gilt heute umso mehr: Vorfälle wie der „Gasstreit“ zwischen Russland und der Ukraine zeigten der österreichischen Bevölkerung im Jahr 2005 auf, was passieren kann, wenn Infrastrukturen und Güterlieferungen als machtpolitische Instrumente eingesetzt werden.<sup>11</sup> Im Zusammenhang mit dem iranischen Nuklearstreit wurde mehrmals auf die Verwundbarkeit der westlichen Volkswirtschaften im Falle einer Sperre des Strasse von Hormuz oder möglicher Sabotageakte gegen Pipelines im Kaspischen Meer hingewiesen.

Entmilitarisierung der Bedrohungslage

Für neutrale Staaten leiten sich daraus veränderte Sicherheitsfunktionen ihrer Neutralität ab: Während die traditionelle Neutralität in einem ideologisch-konfrontativen Umfeld wie dem Kalten Krieg eine ausgleichende Funktion einnehmen und darüber hinaus das Land potentiell vor „Satellitierung“ oder gar Verwicklung in einen bewaffneten Konflikt schützen konnte, so ist es fraglich, ob Neutralität davor schützen kann, dass in der Schweiz die Lichter ausgehen, weil Pipelines im Schwarzen Meer explodieren oder ein Tanker in der Strasse von Hormuz havariert. Diese Umstände sind für die Schweiz mittelfristig von hoher Bedeutung, da Schweizer Unternehmen beginnen, sich in grösserem Umfang an neuen Energie-Infrastrukturen beteiligen – beispielsweise die AXPO an der Trans Adriatic Pipeline (TAP), die Erdgas von Feldern im Kaspischen Meer nach Italien transportieren wird.<sup>12</sup> Es wird sich zeigen, wie die neutrale Schweiz in Zukunft auf die zunehmende Integration in ökonomische Infrastrukturen reagieren wird und kann, bzw. ob diese Entwicklungen zu einer verstärkten Einbindung der Aussenwirtschaftspolitik in die „harte“ Sicherheitspolitik führen wird.

Veränderte Neutralitätsfunktionen

Andere neutrale Staaten wie Finnland, Österreich und Schweden haben auf die oben beschriebenen Entwicklungen insofern reagiert, als dass sie ihre Streitkräfte in gewissen Bereichen vermehrt auf nicht-konventionelle Bedrohungsformen umgestellt haben. Im Zuge dieser Modernisierungsprozesse wurde in Schweden die Wehrpflicht ausgesetzt. Finnland wird zusammen mit Schweden an der NATO-Luftraumüberwachungsmission über Island teilnehmen, während Österreich sich im Rahmen der EU-Sicherheitsstrukturen zu arrangieren sucht. Demgegenüber fand in der Schweiz, abgesehen von einer Verkleinerung der Armee, keine grundsätzliche Veränderung in der Ausrichtung der Streitkräfte statt. Der Gripenkauf reiht sich dabei in die traditionelle Ausgestaltung der Schweizer Armee ein.

Wandel anderer Neutraler

---

<sup>11</sup> Hedlund 2011, Russia as a Neighborhood Energy Bully, S. 3.

<sup>12</sup> „Schweiz im Endspurt um Gaspipeline aus Aserbaidschan“, Neue Zürcher Zeitung vom 12.02.2013.

### 3 LUFTRAUMÜBERWACHUNG IM KONTEXT DES NEUTRALITÄTSRECHTS

Um die Frage zu beantworten, ob die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität fähig sein muss, jederzeit die Überwachung ihres Luftraums sicherzustellen, muss man sich eingehender mit dem gewöhnlichen und permanenten Neutralitätsrecht befassen. Die Botschaft zur Gripenbeschaffung äussert sich lediglich dahingehend, dass der Kauf des Kampfflugzeugs neutralitätsrechtlich zulässig sei und die neutralitätsrechtlich geforderte militärische Verteidigungskompetenz erhöhe.<sup>13</sup> Die viel spannendere Frage, ob das Neutralitätsrecht ohne die Aufrechterhaltung einer Kapazität zur Luftraumüberwachung verletzt würde, wird dagegen nicht behandelt.

Verletzung des Neutralitätsrechts?

Das Neutralitätsrecht definiert sich als die Summe von Rechten und Pflichten, die sich aus dem permanent neutralen Status der Schweiz ergeben. Im Fall der Schweiz umfasst es das gewöhnliche Neutralitätsrecht, welches nur im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts zum Zuge kommt; sowie das permanente Neutralitätsrecht, welches zu allen Zeitpunkten (also auch in Friedenszeiten) anwendbar ist. In den folgenden Abschnitten soll dargestellt werden, wie die Luftraumüberwachung laut gewöhnlichem und permanentem Neutralitätsrecht auszugestaltet ist. Dabei wird ersichtlich, dass sich auch das Neutralitätsrecht nicht aktuellen Entwicklungen entziehen kann.

Definition Neutralitätsrecht

#### 3.1 DAS GEWÖHNLICHE NEUTRALITÄTSRECHT UND LUFTRAUMÜBERWACHUNG

##### 3.1.1 QUELLEN DES GEWÖHNLICHEN NEUTRALITÄTSRECHTS

Die Quellen des gewöhnlichen Neutralitätsrechts finden sich sowohl im kodifizierten Völkerrecht als auch im Völkergewohnheitsrecht. Die wichtigsten Völkerrechtsverträge, die sich mit dem gewöhnlichen Neutralitätsrecht befassen, sind das V. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs<sup>14</sup> sowie das XIII. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten neutraler Mächte im Falle eines Seekriegs<sup>15</sup> aus dem Jahre 1907.

Quellen des Neutralitätsrechts

Obwohl die beiden Haager Abkommen seinerzeit grösstenteils geltendes Völkergewohnheitsrecht kodifizierten, gelten sie heute als überholt und veraltet. Den Haager Abkommen kommt gegenwärtig nur noch in zwei Fällen eine Bedeutung zu: Erstens soweit die darin enthaltenen Normen dem geltenden Gewohnheitsrecht entsprechen und, zweitens sich die Normen zur Konkretisierung des geltenden Gewohnheitsrecht eignen.<sup>16</sup>

Haager Abkommen

<sup>13</sup> Vgl. Gripenbotschaft, S. 41

<sup>14</sup> SR 0.515.21.

<sup>15</sup> SR 0.515.22.

<sup>16</sup> Vgl. Schaub 1995, S. 18; Bericht Neutralität 2000, S. 12. Die Schweizer Regierung misst den Haager Abkommen seit ihrem Neutralitätsbericht über den Kosovokonflikt die gleiche Wichtigkeit bei.

Aufgrund der begrenzten Wirkung des kodifizierten Neutralitätsrechts wird das Völkergewohnheitsrecht heute als wichtigste Quelle des Neutralitätsrechts angesehen.<sup>17</sup> Diese Tatsache ist aus völkerrechtlicher Sicht nicht ideal. Für die Existenz von Völkergewohnheitsrecht braucht es neben einer Rechtsüberzeugung (*opinio juris*) auch eine konstante Staatenpraxis. Diese ist jedoch im Bereich des gewöhnlichen Neutralitätsrechts nur in sehr beschränktem Mass vorhanden. Neben der Schweiz ist heutzutage fast nur noch das permanent neutrale Österreich gewillt das Recht der gewöhnlichen Neutralität in einer nachvollziehbaren Weise gegen aussen anzuwenden. Das Völkergewohnheitsrecht wird daher von diesen zwei Staaten quasi im Alleingang gestaltet, was zu einer gewissen Rechtsunsicherheit führen kann.

Völkergewohnheitsrecht

### 3.1.2 DIE SELTENE ANWENDUNG DES GEWÖHNLICHEN NEUTRALITÄTSRECHTS

Das gewöhnliche Neutralitätsrecht wird nur im Falle eines zwischenstaatlichen Konfliktes angewendet, bzw. aktiviert. Kommt es zu einer solchen Aktivierung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts, handelt es sich um den sogenannten Neutralitätsfall. Die genaue Bestimmung eines Neutralitätsfalls obliegt der Regierung des neutralen Staates und bereitet in der Praxis etliche Schwierigkeiten.

Aktivierung

Während das traditionelle Neutralitätsrecht nach den Haager Abkommen 1907 von einer Aktivierung beim Vorliegen eines Krieges im formellen Sinne<sup>18</sup> ausgegangen ist, hat sich heutzutage die Staatenpraxis und daher auch das Völkergewohnheitsrecht soweit verändert, dass der Neutralitätsfall nur noch bei Kriegen im materiellen Sinn eintritt<sup>19</sup>. Mit der Entstehung der Genfer Konventionen wurde der materielle Kriegsbegriff zusätzlich dahingehend geprägt, dass nun der Neutralitätsfall nicht mehr bei zwischenstaatlichen Kriegen eintritt, sondern bei Vorliegen eines internationalen bewaffneten Konflikts. Geht die Völkerrechtslehre von einer grundsätzlichen Deckungsgleichheit des Begriffs „internationaler bewaffneter Konflikt“ im humanitären Völkerrecht und im Neutralitätsrecht aus<sup>20</sup>, ist die Schweizer Praxis diesbezüglich noch uneinheitlich.<sup>21</sup> Während das humanitäre Völkerrecht auch auf Situationen der militärischen Besetzung Anwendung findet, schloss die Schweizer Regierung in der Vergangenheit den Neutralitätsfall bei militärischen Besetzungen eines fremden Staats aus.<sup>22</sup> Zudem wurde das gewöhnliche Neutralitätsrecht auch im Libanonkonflikt (2006) nicht aktiviert, obwohl es sich nach dem humanitären Völkerrecht um einen internationalen bewaffneten Konflikt

Praxis der Schweiz

<sup>17</sup> Eine Ansicht die die Schweiz spätestens seit dem Neutralitätsbericht 1993 vertritt. Vgl. Bericht Neutralität 1993, S. 7.

<sup>18</sup> Vgl. Köpfer 1975, S. 67; Schaub 1995, S. 23 f.; Oeter 1992, S. 81; Tinoco 1989, S. 53. Krieg im formellen Sinn ist der *de jure* Kriegszustand, der einzig und alleine an formelle Gegebenheiten gebunden ist. Solche formelle Anforderungen sind traditionellerweise eine Kriegsdeklaration zum Kriegsausbruch und ein Friedensvertrag zum Kriegsende. Der Krieg im formellen Sinne bedeutet deshalb nicht automatisch, dass kriegerische Handlungen vorgenommen wurden (oder überhaupt vorgenommen werden).

<sup>19</sup> Vgl. Stadlmeier 1991, S. 113; Schaub 1995, S. 29. Krieg im materiellen Sinne ist der *de facto* Kriegszustand. Losgelöst von allen formellen Erfordernissen, entsteht ein Krieg im materiellen Sinne nur beim Ausbruch von tatsächlicher Gewalt.

<sup>20</sup> Vgl. Köpfer 1975, S. 103; Schaub 1995, S. 29.

<sup>21</sup> Vgl. Kälin et al. 2010, S. 369.

<sup>22</sup> Vgl. Aussenpolitischer Bericht 2007, S. 5560.

gehandelt hatte.<sup>23</sup> Es ist davon auszugehen, dass trotz der einheitlichen Terminologie die Intensitätsschwelle für die Aktivierung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts höher anzusetzen ist als für das humanitäre Völkerrecht.

Zusätzlich wird das gewöhnliche Neutralitätsrecht nicht während bewaffneter Massnahmen, die vom UN-Sicherheitsrat gemäss Kap. VII der UN-Charta erlaubt oder angeordnet wurden, aktiviert (bzw. durch Art. 103 UN-Charter derogiert).<sup>24</sup> Der Anwendungsbereich des gewöhnlichen Neutralitätsrechts wird durch diese Ausnahme in grossem Masse eingeschränkt.<sup>25</sup>

Massnahmen  
des UN-  
Sicherheitsrats

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zwar der Anwendungsbereich des gewöhnlichen Neutralitätsrechts dadurch ausgeweitet wurde, dass nicht mehr an einem Krieg im formellen Sinne, sondern an einem internationalen bewaffneten Konflikt im materiellen Sinne angeknüpft wird. Da die Schweizerische Praxis auf eine höhere Schwelle als im humanitären Völkerrecht hindeutet und das gewöhnliche Neutralitätsrecht nicht bei UN-Sicherheitsratsmassnahmen nach Kap. VII UN-Charta aktiviert wird, führt der ausgedehnte Anwendungsbereich nicht zu mehr Neutralitätsfällen. Zudem gibt es zu berücksichtigen, dass das gewöhnliche Neutralitätsrecht grundsätzlich nicht auf Bürgerkriege anwendbar ist. Damit werden heute von Anfang an ca. 80% der Konflikte vom Anwendungsbereich des Neutralitätsrechts ausgeschlossen.<sup>26</sup>

Geschrumpftes  
Anwendungsfeld

Der Neutralitätsfall stellt die grosse Ausnahme dar. Das gewöhnliche Neutralitätsrecht wird in der Schweiz nur in offensichtlichen Fällen angewendet. Neutrale Regierungen können so komplizierte Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen internen und zwischenstaatlichen, sowie zwischen vereinzelt Gewaltanwendungen und einem bewaffneten Konflikt vermeiden. Die meiste Zeit vergeht, ohne dass in irgendeinem Konflikt das gewöhnliche Neutralitätsrecht aktiviert ist. Das letzte Mal wurde das gewöhnliche Neutralitätsrecht 2003 im Irakkrieg gegen aussen aktiviert.<sup>27</sup>

Ausnahmeer-  
scheinung

### 3.1.3 EINE PFLICHT ZUR LUFTRAUMÜBERWACHUNG ALS AUSFLUSS DER GENERELLEN PFLICHT DER NICHTTEILNAHME

Tritt dennoch einer der seltenen Neutralitätsfälle ein, so sieht das gewöhnliche Neutra-

Generelle Rech-

<sup>23</sup> Vgl. Antwort Bundesrat Interpellation "Position der Schweiz zum Libanonkrieg Israels".

<sup>24</sup> Vgl. Kälin et al. 2010, S. 369; Bericht Neutralität 2005, S. 7006: „Desgleichen ist das Neutralitätsrecht nicht anwendbar auf militärische Massnahmen, die der Sicherheitsrat der UNO unter Berufung auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen beschliesst. Wenn die UNO die Anwendung von Gewalt beschliesst, dann handelt es sich nicht um einen bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikt im Sinne des Neutralitätsrechts, sondern um Massnahmen zum Zweck der Durchsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats, der im Namen der Staatengemeinschaft den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen bestrebt ist“.

<sup>25</sup> Dabei kommt es vor allem auf das Vorliegen eines beschlussfähigen UN-Sicherheitsrats an. Beschliesst dieser wie im Falle Libyens (2011) militärische Massnahmen, wird das Neutralitätsrecht nicht angewendet bzw. derogiert.

<sup>26</sup> Zudem findet das Neutralitätsrecht auch keine Anwendung bei den meisten asymmetrischen Konflikten sowie terroristischen Attacken.

<sup>27</sup> Der letzte durch die schweizerische Regierung kommentierte Fall einer Anwendung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts war der Irakkonflikt (2003). Laut Angaben der Direktion für Völkerrecht ging man auch im Georgienkonflikt (2008) von der Aktivierung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts aus. Dieser Neutralitätsfall wurde aber wegen der mangelnden praktischen Konsequenzen nicht gegen aussen kommuniziert.

litätsrecht eine Anzahl von Rechten und Pflichten vor. Für einen neutralen Staat werden somit zwei generelle Rechte und zwei generelle Pflichten aktuell:

te und Pflichten

- Das generelle Recht des Neutralen: Der neutrale Staat hat das Recht sich an einem Konflikt nicht beteiligen zu müssen und nicht davon beeinträchtigt zu werden.<sup>28</sup>
- Die generellen Pflichten des Neutralen: Der neutrale Staat hat die Pflicht der Unparteilichkeit und der Nichtteilnahme.<sup>29</sup>

Das Recht, sich aus einem Konflikt herauszuhalten, lässt sich von Art. 1 des V. und XIII. Haager Abkommens ableiten. Gemäss diesen Artikeln gilt das Gebiet der neutralen Staaten als unverletzlich. Diese Unverletzlichkeit impliziert, dass die Kriegführenden das gesamte Staatsgebiet eines Neutralen (neben den Landmassen auch die territorialen Gewässer und den nationalen Luftraum) nicht für militärische Zwecke benutzen dürfen (beispielsweise für militärische Operationen inkl. Truppentransporte).

Rechte

Neben den Rechten, sich aus einem Konflikt herauszuhalten und nicht davon beeinträchtigt zu werden, besteht die Pflicht zur Unparteilichkeit. Diese Pflicht lässt sich aus Art. 9 des V. und XIII. Haager Abkommens ableiten. Primär beinhaltet die Pflicht zur Unparteilichkeit, dass alle Pflichten, die sich aus dem Prinzip der Nichtteilnahme ergeben, auf alle Konfliktparteien angewendet werden müssen. Zusätzlich ergibt sich aus dem gewöhnlichen Neutralitätsrecht eine Anzahl von nicht absoluten Bestimmungen, die dem neutralen Staat in bestimmten Situationen eine gewisse Wahlmöglichkeit überlassen.<sup>30</sup> Diese Wahlmöglichkeiten müssen jedoch so ausgeübt werden, dass sie sich nicht einseitig auf eine Konfliktpartei auswirken.

Pflicht der Unparteilichkeit

Von höherer praktischer Relevanz als die Pflicht zur Unparteilichkeit ist die angesprochene Pflicht der Nichtteilnahme. Die Pflicht der Nichtteilnahme beinhaltet primär, dass sich der neutrale Staat nicht selber an bewaffneten Konflikten beteiligen darf.<sup>31</sup> Neben der Eigenbeteiligung muss der neutrale Staat zusätzlich davon absehen den Konfliktparteien militärische Unterstützung zu leisten (die sogenannte *Enthaltungspflicht*). Die Enthaltungspflicht beinhaltet, dass der neutrale Staat jedes Verhalten zu unterlassen hat, welches einen Einfluss auf den Konfliktausgang haben könnte (inkl. grosser finanzieller Unterstützungen).<sup>32</sup>

Enthaltungspflicht

Die Pflicht zur Enthaltung besteht ferner nicht nur aus einer passiven, sondern auch einer aktiven Komponente. Der neutrale Staat hat demnach die zusätzliche Pflicht, sämtliche Neutralitätsverletzungen durch die Konfliktparteien zu unterbinden (soge-

Nichtduldungspflicht

<sup>28</sup> Vgl. Bothe 2008, S. 571.

<sup>29</sup> Vgl. Köpfer 1975, S. 70 ff.; Schaub 1995, S. 18; Bothe 2008, S. 571.

<sup>30</sup> Vgl. Köpfer 1975, S. 75. Beispiele sind Art. 7, 8, 11 III, 14 und 19 II des V. Haager Abkommens und Art. 9 II, 11, 12, 23, 24 des XIII. Haager Abkommens.

<sup>31</sup> Vgl. Köpfer 1975, S. 70.

<sup>32</sup> Vgl. Bothe 2008, S. 584.

nannte *Nichtduldungspflicht*).<sup>33</sup> Es stellt sich daher die für die Gripenbeschaffung zentrale Frage, ob die Nichtduldungspflicht die Luftraumüberwachung mitumfasst.

Die Nichtduldungspflicht ergibt sich primär aus Art. 5 der V. Haager Abkommens, wonach ein neutraler Staat auf seinem Gebiet keine der in den Art. 2–4 des V. Haager Abkommens bezeichneten Handlungen dulden darf. Für die Luftraumüberwachung ist dabei Art. 2 einschlägig. Art. 2 V. Haager Abkommen hält fest, dass es für den Kriegführenden untersagt ist „Truppen oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen“.

Art. 2 V Haager  
Abkommen

Das Gebiet des neutralen Staats besteht nicht nur aus seiner Landmasse und seinem Hoheitsgewässern, sondern nach gewohnheitsrechtlicher Weiterentwicklung auch aus seinem Luftraum. Nach gängiger Lehre erstreckt sich der Luftraum bis zur sogenannten *Kármán-Linie* (die physikalische Grenze zwischen Luftraum und All in ungefähr 83 Km Höhe).<sup>34</sup> Art. 2 bezieht sich laut dem Völkergewohnheitsrecht auf sämtliche militärische Fluggeräte der kriegsführenden Parteien (Kampf- und Transportflugzeuge/Helikopter, Drohnen, aber auch Raketen).<sup>35</sup> Zusammengefasst darf der Neutrale gemäss Art. 5 i.V.m. Art. 2 V. Haager Abkommen in seinem Luftraum bis 83 Km Höhe kein Eindringen jeglicher militärischer Fluggeräte der Konfliktparteien dulden.

Gebiet des  
Neutralen

### 3.1.4 DIE KONKRET GEFORDERTE AUSGESTALTUNG DER NEUTRALITÄTSRECHTLICHEN LUFTRAUMÜBERWACHUNG

Das Neutralitätsrecht sieht, wie dargelegt, eine Nichtduldung von Luftraumverletzungen vor. Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, welche aktiven Gegenmassnahmen ein neutraler Staat bei einer Verletzung seiner Lufthoheit durch eine kriegsführende Partei treffen muss. Es gilt dabei der Grundsatz, dass der Neutrale einzig die *unter den Umständen verfügbaren Mittel* zur Verteidigung benutzen muss.<sup>36</sup> Es wird daher alleine gefordert, dass der neutrale Staat alle Mittel zur Unterbindung von Neutralitätsverletzungen einsetzt, *die bei Aktivierung des Neutralitätsfalles vorhanden sind*. Verlangt sind einzig aktive Handlungen die auf eine Nichtduldung der Neutralitätsverletzungen schliessen lassen. Dies sind nicht zwingend nur militärische Massnahmen. Selbst der Einsatz von diplomatischen Mitteln, wie dem Protest gegen Neutralitätsverletzungen, würde einer genügenden Nichtduldung entsprechen. Die Wahl der zum Einsatz kommenden Mittel ist damit ganz dem Neutralen überlassen, solange sie auf eine Nichtduldung abzielen.<sup>37</sup>

Einsatz der  
vorhandenen  
Mittel

Wird der Neutralitätsfall aktiviert, ist der Neutrale durch sein Wahlrecht nicht dazu angehalten, seine zur Verfügung stehenden Mittel in Hinblick auf potentielle Neutralitäts-

Kein Erhö-  
hungszwang

<sup>33</sup> Vgl. Köpfer 1975, S. 76.

<sup>34</sup> Vgl. Pieper 1997, S. 65 f. Satelliten und etliche ballistische Raketen wie z.B. Interkontinentalraketen werden dadurch nicht erfasst.

<sup>35</sup> Vgl. Hostettler und Danai 2009, Para. 1.

<sup>36</sup> Vgl. Bothe 2008, S. 583; Rotter 1981, S. 139.

<sup>37</sup> Vgl. Rotter 1981, S. 141.

verletzungen hin zu *erhöhen*. Mit anderen Worten: Der Neutrale ist nicht verpflichtet, an einem Wettrüsten der kriegsführenden Parteien mitzumachen oder sich im Neutralitätsfall zusätzliche militärische Mittel zur Nichtduldung von Neutralitätsverletzungen zu beschaffen. Eine Minimierung der verfügbaren Mittel im Neutralitätsfall wäre jedoch nicht zulässig.

Unterlässt der Neutrale es jedoch, seine unter den Umständen verfügbaren Mittel zur Erkennung und Entgegenwirkung einer Luftraumverletzung einzusetzen, wird dies grundsätzlich als Verletzung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts betrachtet. Auf den Gripen bezogen würde dies bedeuten, dass er bei Vorhandensein im Neutralitätsfall zur Unterbindung von neutralitätsrechtlichen Luftraumverletzungen auch eingesetzt werden müsste. In der Praxis ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass ein solches Unterlassen weitreichende negative völkerrechtliche Konsequenzen für den Neutralen mit sich ziehen würde: Nicht einmal das Extrembeispiel des widerstandslosen Durchmarsches (ein Verstoß gegen die Nichtduldungspflicht) von Nazi-Truppen durch das damalige neutrale Dänemark führte zu Vorwürfen von Verletzung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts.<sup>38</sup>

Geringe Gefahr einer Verletzung

### 3.1.5 WIESO EINE WEITREICHENDEN LUFTRAUMÜBERWACHUNG NEUTRALITÄTSVERLETZUNGEN NUR BEDINGT VERHINDERN KÖNNEN

Nachdem aufgezeigt wurde, dass das gewöhnliche Neutralitätsrecht nicht für die Gripenbeschaffung spricht, wird im Folgenden aufgezeigt, dass die Beschaffung des Gripen auch nur sehr bedingt zu einer besseren Einhaltung des Neutralitätsrechts führen würde. Im Gegensatz zu Neutralitätsverletzungen über den Land- oder Seeweg, stellt der Luftraum einen Spezialfall dar. Neutralitätsverletzungen auf dem Land-<sup>39</sup> oder Seeweg<sup>40</sup> sind leicht festzustellen: Die Chance ist gross, dass sie mit konventionellen Land- und Seestreitkräften (ohne Luftwaffe) unterbunden werden können. Anders bei Neutralitätsverletzungen des Luftraums: Die Feststellung von Verletzungen sowie deren Unterbindung ist technisch wesentlich anspruchsvoller und in gewissen Fällen praktisch unmöglich (z.B. Tarnkappenflugzeuge). Land- und Seestreitkräfte können nur bedingt gegen Luftverletzungen eingesetzt werden. Zudem dauern die Verletzungen aufgrund der geographischen Grösse der Schweiz nur eine sehr kurze Zeit an. Ein Kampffjet mit Mach 1.5 kann die Schweiz in ca. 6 min von Nord nach Süd überqueren. Bei ballistischen Raketen unterhalb der *Kármán-Linie* liegt die Überquerungszeit noch im Minutenbereich. Der Zeitaspekt verdeutlicht eindrücklich, dass auch bei einem teuren Aufrüsten der Luftstreitkräfte eine Unterbindung von Neutralitätsverletzungen nicht gewährleistet werden kann. Dementsprechend ist auch die Präventivwirkung zur Unterbindung von Neutralitätsverletzungen bei weitreichenden Möglichkeiten zur Luftraumüberwachung als gering einzuschätzen.

Spezialfall Luftraum

<sup>38</sup> Vgl. Rotter 1981, S. 141 f.

<sup>39</sup> z.B. Durchmarsch von Bodentruppen.

<sup>40</sup> z.B. Verletzung der Gewässerhoheit durch Kriegsschiffe. Für die Schweiz ist dies von äusserst geringer praktischer Relevanz.

Des Weiteren sind die hohen Kosten einer Gripenbeschaffung zu berücksichtigen. Wie schon angedeutet, ist eine Luftraumüberwachung, unter anderem zur Vermeidung von Neutralitätsverletzungen, nur unter hohen finanziellen Aufwendungen möglich. Daher kann selbst von einem relativ finanzstarken Staat wie der Schweiz aus neutralitätsrechtlicher Perspektive nicht verlangt werden, dass er eine umfassende Luftraumüberwachung im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts bereitstellt. Eine Gripenbeschaffung würde aus finanzieller Sicht in einem klaren Missverhältnis zur minimal wachsenden Fähigkeit Neutralitätsverletzungen zu verhindern stehen.

Wirtschaftliche  
Leistungsfähig-  
keit

Es kann daher festgehalten werden, dass die geografische Grösse der Schweiz, die aufgezeigten Schwierigkeiten der Verhinderung von Neutralitätsverletzungen im Luftraum sowie die hohen Kosten gegen eine Gripenbeschaffung sprechen. Diese wäre ohne wesentlichen Mehrwert und neutralitätsrechtlich nicht notwendig.

Kein Mehrwert

## 3.2 DAS PERMANENTE NEUTRALITÄTSRECHT UND LUFTRAUMÜBERWA- CHUNG

### 3.2.1 QUELLEN DES PERMANENTEN NEUTRALITÄTSRECHTS UND DESSEN ANWENDBARKEIT

Im Gegensatz zum gewöhnlichen Neutralitätsrechts ist die permanente Neutralität in keinen multilateralen Völkerrechtsverträgen kodifiziert.<sup>41</sup> Die permanente Neutralität und damit das permanente Neutralitätsrecht ergeben sich aus dem Völkergewohnheitsrecht.

Quellen

Als völkerrechtliche Grundlage des permanent neutralen Status der Schweiz gilt gemeinhin die sog. Pariser Akte aus dem Jahr 1815. Seither wurde die permanente Neutralität verschiedentlich bestätigt. Als neuste Anerkennung gilt das UNO-Beitrittsschreiben der Schweiz, welches auf den permanent neutralen Status der Schweiz hinweist und von der UNO-Generalversammlung stillschweigend anerkannt worden ist.<sup>42</sup> Daneben gilt die schweizerische Neutralität als völkergewohnheitsrechtlich gebilligt.<sup>43</sup>

Permanente  
Neutralität der  
Schweiz

Während das gewöhnliche Neutralitätsrecht nur im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts aktiviert wird, ist das permanente Neutralitätsrecht für die Schweiz seit der völkerrechtlichen Errichtung des permanent neutralen Status im Jahr 1815 durchgehend anwendbar (d.h. auch in Friedenszeiten) und wird dies bis zur Aufgabe dieses Status bleiben.

Durchgehende  
Anwendbarkeit

<sup>41</sup> Vgl. Schweitzer 1977, S. 90.

<sup>42</sup> Vgl. Kälin et al. 2010, S. 368.

<sup>43</sup> Vgl. Pieper, S. 175.

### 3.2.2 PFLICHTEN EINES PERMANENT NEUTRALEN STAATS: DIE FRAGE NACH DER VORWIRKUNG

Der Schwerpunkt des permanenten Neutralitätsrechts liegt bei den Pflichten, die einem permanent neutralen Staat auferlegt werden. Das permanente Neutralitätsrecht lässt sich dabei in Primärpflichten und in Sekundärpflichten unterteilen.

Schwerpunkt  
Pflichten

Es bestehen für einen permanent neutralen Staat drei Primärpflichten:<sup>44</sup>

Primärpflichten

- Der permanent neutrale Staat darf nicht an einem bewaffneten Konflikt teilnehmen.<sup>45</sup>
- Der permanent neutrale Staat muss in allen relevanten Konflikten das gewöhnliche Neutralitätsrecht aktivieren.<sup>46</sup>
- Der permanent neutrale Staat muss seinen neutralen Status bewahren.<sup>47</sup>

Die aufgezählten Primärpflichten sind in Bezug auf eine Luftraumüberwachung nicht von eigenständiger Relevanz. Wichtiger sind hierbei die möglichen Sekundärpflichten, die sich aus den Primärpflichten ergeben können. Da sich der permanent neutrale Staat verpflichtet hat, das gewöhnliche Neutralitätsrecht in allen zukünftigen relevanten Konflikten anzuwenden, bzw. seinen permanent neutralen Status aufrecht zu erhalten, stellt sich die Frage, ob diese Umstände für den permanent neutralen Staat Auswirkungen auf die Friedenszeit haben (sog. Sekundärpflichten oder auch Vorwirkungen der permanenten Neutralität). Anders ausgedrückt: Wie muss sich der permanent Neutrale während Friedenszeiten verhalten, um im Konfliktfall die Primärpflichten erfüllen zu können?

Sekundärpflichten

Während die Existenz solcher Vorwirkungen unumstritten ist, ist man sich in der Völkerrechtslehre nicht einig über die Natur dieser Vorwirkungen. Nach gewissen Meinungen sind die Vorwirkungen rein politischer Natur. Rechtliche Pflichten ergeben sich einzig und alleine im Neutralitätsfall, welcher das gewöhnliche Neutralitätsrecht aktiviert.<sup>48</sup> Andere Völkerrechtsspezialisten sehen in den Vorwirkungen einen Rechtscharakter: Der permanent neutrale Staat hat die rechtliche Pflicht sich in Friedenszeiten nicht in eine Lage zu versetzen, welche ihm die Einhaltung der Rechtspflichten eines neutralen Staates im Falle eines zukünftigen Konflikts *verunmöglichen* würde.<sup>49</sup> Diese Position wird auch von der Schweiz vertreten.<sup>50</sup>

Vorwirkung

<sup>44</sup> Vgl. Stadlmeier 1991, S. 121.

<sup>45</sup> Vgl. Schweitzer 1977, S. 91; Bothe 2008, S. 577. Die einzige Ausnahme bildet die Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta (ohne kollektive Selbstverteidigung für andere).

<sup>46</sup> Vgl. Schweitzer 1977, S. 109; Pieper 1997, S. 94; Tinoco 1989, S. 71. Der permanent neutrale Staat hat im Gegensatz zu einem nicht-permanent neutralen Staat keine Wahl, ob er das gewöhnliche Neutralitätsrecht beachten will oder nicht.

<sup>47</sup> Diese Pflicht impliziert jedoch nicht, dass eine Aufgabe der permanenten Neutralität ausgeschlossen ist. Die Schweizerische Neutralität gilt generell als freiwillig und selbstgewählt und kann daher auch wieder aufgegeben werden (Einschränkung: Aufgabe zu Unzeiten, d.h. während eines bewaffneten Konflikts).

<sup>48</sup> Vgl. Tinoco 1989, S. 77; Ginther 1965, S. 303; Rotter 1981, S. 104 ff.

<sup>49</sup> Vgl. Schweitzer 1977, S. 115; Bothe 2008, S. 577; Schaub 1995, S. 21.

Durch die rechtliche Vorwirkung ist eine Nato-Mitgliedschaft der Schweiz als permanent neutraler Staat ausgeschlossen. Der Eintritt des Nato-Bündnisfalls (militärische Hilfeleistung im Falle eines Angriffs eines Nato-Staats) würde die Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts in einem potentiellen internationalen bewaffneten Konflikt verunmöglichen. Dagegen besteht keine rechtliche Vorwirkung zur Aufrechterhaltung einer gewissen Verteidigungskapazität, obwohl die Gripenbotschaft<sup>51</sup> genau auf eine solche verweist.<sup>52</sup> Auch das Vorhandensein von sehr eingeschränkten Verteidigungskapazitäten zu Friedenszeiten würde nicht die zukünftige Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts *verunmöglichen*. Eine Bejahung einer solchen rechtlichen Pflicht würde zur eigenartigen Situation führen, dass sich ein permanent Neutraler als einziger Staat nicht vollständig abrüsten darf. Bei der Aufrechterhaltung einer gewissen Verteidigungskapazität geht es daher um eine rein neutralitätspolitische und nicht neutralitätsrechtliche Frage.

Vorwirkung  
 bezüglich Ver-  
 teidigungsfähig-  
 keit

### 3.2.3 EINE PFLICHT ZUR LUFTRAUMÜBERWACHUNG DURCH DIE VORWIRKUNG DER PERMANENTEN NEUTRALITÄT?

Bei einer potentiellen Pflicht zur Luftraumüberwachung durch die Vorwirkung der permanenten Neutralität steht eine Frage im Vordergrund: Versetzt sich der permanent Neutrale durch eine fehlende Luftraumüberwachung in Friedenszeiten in eine Situation, die es ihm im Falle eines bewaffneten internationalen Konflikts verunmöglicht, das gewöhnliche Neutralitätsrecht einzuhalten?

Verletzung der  
 Vorwirkung?

Wie dargelegt wurde, besteht keine rechtliche Vorwirkung zur Aufrechterhaltung einer gewissen Verteidigungskapazität in Friedenszeiten. Daher manövriert sich die Schweiz durch eine fehlende Luftraumüberwachung nicht in eine Situation, die die Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts in einem zukünftigen internationalen bewaffneten Konflikt verunmöglicht. Der permanent neutrale Staat kann in einem international bewaffneten Konflikt nach wie vor die unter den Umständen verfügbaren Mittel zur Unterbindung von Neutralitätsverletzungen einsetzen. Eine Gripenbeschaffung ist daher nach dem permanenten Neutralitätsrecht nicht gefordert.

Keine rechtliche  
 Pflicht

## 3.3 FAZIT: IST DIE GRIPENBESCHAFFUNG NACH DEM NEUTRALITÄTSRECHT NÖTIG?

Der Bundesrat liegt mit seiner Aussage, die Gripenbeschaffung verstosse nicht gegen das gewöhnliche und permanente Neutralitätsrecht, richtig. Dies gälte indessen auch für eine unterlassene Kampfflugzeugerneuerung.

Wie aufgezeigt wurde, besteht zwar eine neutralitätsrechtliche Pflicht, Luftraumverlet-

Wichtigkeit der

<sup>50</sup> Vgl. Aussenpolitischer Bericht 2011, S. 3026.

<sup>51</sup> Vgl. Gripenbotschaft, S. 41.

<sup>52</sup> Vgl. Rotter 1981, S. 156 ff.; Tinoco 1989, S. 74 ff.

zungen durch kriegsführende Parteien zu unterbinden, jedoch lässt das gewöhnliche Neutralitätsrecht dem neutralen Staat den vollen Handlungsspielraum bei der konkreten Ausgestaltung der Verteidigungsmassnahmen im Neutralitätsfall. Verlangt wird lediglich, dass die *unter den Umständen verfügbaren Mittel* eingesetzt werden. Das heisst, dass alleine die Mittel, *die bei Aktivierung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts bereits vorhanden sind*, zum Einsatz kommen müssen. Eine Erhöhungspflicht der Mittel im Neutralitätsfall besteht nicht. Verlangt sind einzig aktive Handlungen die auf eine Nichtduldung der Neutralitätsverletzungen schliessen lassen. Dies sind nicht zwingend nur militärische Massnahmen. Selbst eine rein diplomatische Massnahme kann der geforderten Nichtduldung von Neutralitätsverletzungen genügen. Die Gripenbeschaffung wird deshalb gemäss dem gewöhnlichen Neutralitätsrecht nicht vorgeschrieben.

Umstände

Neben dem gewöhnlichen Neutralitätsrecht fordert auch das permanente Neutralitätsrecht keine Gripenbeschaffung. Die Vorwirkung des permanenten Neutralitätsrechts fordert nur, dass der permanent neutrale Staat sich in Friedenszeiten nicht in eine Lage versetzt, welche ihm die Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts im Falle eines zukünftigen Konflikts verunmöglicht. Eine rechtliche Vorwirkung zur Aufrechterhaltung einer bestimmten Verteidigungskapazität zu Friedenszeiten, und die damit Verbundene autonome Luftraumüberwachung, existiert daher nicht.

Auswirkung auf  
 permanentes  
 Neutralitätsrecht

Des Weiteren stellt die Luftraumüberwachung zur Verhinderung von Neutralitätsverletzungen einen Spezialfall dar. Neutralitätsverletzungen sind aufgrund der hohen Kosten, der speziellen strategischen und geographischen Lage der Schweiz sowie der stetigen technischen Weiterentwicklungen im Bereich der Luftstreitkräfte nur unter einem sehr hohen Aufwand zu verhindern und stellen für die Festigung des rechtlichen Neutralitätsstatus der Schweiz nur einen sehr begrenzten Mehrwert dar. Die Gripenbeschaffung steht dabei in einem klaren Missverhältnis zum minimalen Erhöhung der Verteidigungskapazitäten zur Verhinderung von Neutralitätsverletzungen. Der Gripen bringt daher unter diesen Gesichtspunkten nicht mehr „Neutralität“.

Spezialfall

Zuletzt gilt es zu betrachten, dass der Neutralitätsfall und damit das gewöhnliche Neutralitätsrecht äusserst selten aktiviert werden. Zudem ist bei einer Aktivierung die Wahrscheinlichkeit potentieller Luftraumverletzungen sehr gering. In der Schweizer Praxis kam es das letzte Mal im zweiten Weltkrieg zu solchen Verletzungen. Eine Gripenbeschaffung würde auch in dieser Hinsicht die neutrale Position der Schweiz nur minim stärken.

Ausnahmefall

Alles in allem kann festgehalten werden, dass die Gripenbeschaffung weder vom gewöhnlichen noch vom permanenten Neutralitätsrecht gefordert ist. Würde der Gripen trotzdem angeschafft, brächte dies nur sehr bedingt eine stärkere Einhaltung des Neutralitätsrechts und damit eine Stärkung des neutralen Status der Schweiz. Dieses minimale Mehr an „Neutralität“ würde jedoch in einem klaren Missverhältnis zu den erwarteten Aufwendungen und Problembereichen stehen.

Keine Stärkung  
 der „Neutralität“

## 4 LUFTRAUMÜBERWACHUNG IM KONTEXT DER NEUTRALITÄTSPOLITIK

Neben dem gewöhnlichen und permanenten Neutralitätsrecht, spielt auch die Neutralitätspolitik eine wesentliche Rolle bei der Beantwortung der Frage, ob eine Gripenbeschaffung aus Neutralitätsgesichtspunkten gefordert ist.

Definition und  
Implikationen

In den folgenden Abschnitten soll zunächst eine Definition von Neutralitätspolitik und den entsprechenden Implikationen erstellt werden. Anschliessend wird auf die Beziehung von Neutralitätspolitik und Luftraumüberwachung eingegangen, bevor abschliessend ein Fazit darüber gezogen wird, ob denn die Beschaffung des Gripen die schweizerische Neutralitätspolitik stärkt.

### 4.1 DEFINITION VON NEUTRALITÄTSPOLITIK

Vom Neutralitätsrecht ist die Neutralitätspolitik zu unterscheiden. Im politischen Alltag wird diese Differenzierung oft vernachlässigt, was die Neutralität als politisch eingefärbtes und ungreifbares Gesamtkonstrukt erscheinen lässt. Rechtliche und politische Argumente werden dadurch auf die gleiche Stufe gestellt und verwischt.

Unterscheidung  
Neutralitätsrecht  
&  
-politik

Traditionellerweise definiert der Bundesrat die Neutralitätspolitik in der folgenden Art und Weise:

Bundesrats-  
Definition

*„Der Begriff der Neutralitätspolitik bezeichnet die Gesamtheit der Massnahmen, die der dauernd neutrale Staat in Eigeninitiative und ungeachtet der mit dem Neutralitätsrecht verbundenen Verpflichtungen ergreift, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu gewährleisten. Im Gegensatz zum Neutralitätsrecht ist die Neutralitätspolitik keinerlei rechtlichen Vorschriften unterworfen. Eine glaubwürdige und kohärente Neutralitätspolitik dient vor allem dazu, die anderen Staaten von der Fähigkeit und Bereitschaft des betreffenden Staates zu überzeugen, sich im Falle künftiger bewaffneter Konflikte neutral zu verhalten.“<sup>53</sup>*

Da sich Neutralitätspolitik nur in ihren Grundlagen nach greifbaren Vorgaben richtet, ist die Schweiz grundsätzlich frei, die entsprechenden politischen Inhalte festzulegen. Für eine wirksame Neutralitätspolitik nach traditionellen Linien werden grundsätzlich mehrere Empfänger von Neutralität verlangt. In Konflikten (oder in einem konfliktiven Umfeld) kann der neutrale Staat durch sein Handeln gegenüber den Empfängern seiner Neutralitätspolitik glaubhaft machen, dass er keine der Konfliktparteien unterstützt: Weder aktiv noch passiv, ökonomisch, politisch oder militärisch.

Freie Festlegung  
von Neutralitäts-  
politik

Im Kalten Krieg machte dieser am Empfänger orientierte Ansatz eine weitgehend eigenständige Landesverteidigung nötig: Wollte der neutrale Staat eine glaubwürdige Neutralitätspolitik verfolgen, war er im militärischen Bereich gehalten, eine eigenständige Landesverteidigung als Ausdruck seiner Neutralitätspolitik gemäss neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen und deren Vorwirkungen sicherzustellen. Eine Vernachlässigung

<sup>53</sup> Aussenpolitischer Bericht 2007. S. 5558.

sigung der Landesverteidigung mache den betreffenden neutralen Staat potentiell zum „militärischen Vakuum“, wodurch er in Ermangelung von staatlichen Abschreckungsmitteln zum Operationsraum eines bewaffneten Konflikts werden konnte. Entsprechend und als Ausdruck der Umsetzung der Provisionen der Vorwirkungen war die Neutralitätspolitik der Schweiz im Kalten Krieg „integral“ ausgerichtet<sup>54</sup> und vermied die Teilnahme an „politischen“ und „nicht-universellen“ Organisationen (UNO bis NATO), während sie bei „technischen“ und „wirtschaftlichen“ Organisationen Mitglied wurde (OEEC/OECD, EFTA).

Nach dem Ende des Kalten Kriegs wurde der dem damaligen konfrontativen Umfeld geschuldete Stillstand der schweizerischen Neutralitätspolitik in gewissen Bereichen beendet: Durch den Wegfall des primären Empfängers von Neutralität(spolitik) bedingt – der Sowjetunion, der man glaubhaft machen wollte, sich im Kriegsfall nicht als integrierter Teil einer westlichen Verteidigungsallianz zu verhalten – stellte sich auch hierzulande die Frage nach Inhalt und Ziel zeitgenössischer und moderner Neutralitätspolitik. In der Formulierung der entsprechenden Inhalte von Neutralitätspolitik der Nachkriegszeit legten die einzelnen Departemente jedoch unterschiedliche Geschwindigkeiten vor, einzelne staatliche Sektoren zeigten sich modernisierungs- oder gar „kooperationsfreudiger“ als andere..

Ende Kalter  
Krieg

Im aussenpolitischen Bereich beispielsweise hat sich die Schweiz seit den neunziger Jahren darauf festgelegt, einerseits in enger Kooperation mit ausländischen Partnern proaktiv Vermittlungs- und Fazilitationstätigkeiten zu unternehmen, sich für den Erhalt des als unpolitisch angesehenen humanitären Völkerrechts einzusetzen sowie technische Kooperation zu betreiben.<sup>55</sup> Dadurch erhielt und behält die Neutralität der Schweiz gewissermassen offensive Qualitäten: Durch die Propagierung von „Guter Staatsführung“, Menschen- und Völkerrecht auch im Rahmen von Konflikten konnte die Schweiz in gewissen Bereichen eine politikgestaltende Funktion im internationalen Bereich einnehmen. Dieser Fokus und Ansatz entspricht den vorhanden Mitteln zur Wahrung schweizerischer Interessen wie Stabilität im Ausland. Sie ist derweil ebenso ein Mittel zur Stärkung der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität.

Armee besteht  
auf konventionelle  
Landesverteidigung

Im Bereich der Armee wurde und wird demgegenüber inhaltlich weiterhin nach Gesichtspunkten einer traditionellen Neutralitätspolitik gehandelt und es wurde bisher kein umfassender Konsens zur Nutzung militärischer Instrumente im veränderten globalen Umfeld gefunden. Raison d'être der Armee ist nach wie vor die bündnisfreie Sicherstellung der Landesverteidigung, obwohl die Empfänger der militärischen Neutralitätspolitik weggefallen sind. Auslandseinsätze finden zwar in ausgewählten Bereichen statt, bilden jedoch nach wie vor die Ausnahme und sind bisher nur begrenzt Teil einer aus-

<sup>54</sup> Historisch betrachtet lassen sich die schweizerischen Neutralitätspolitiken seit Gründung des Bundesstaats grob in Phasen „integraler“ und „differentieller“ Neutralitätspolitik unterteilen. Diese Näherungsbegriffe umschreiben dabei, ob die Schweiz eine Neutralitätspolitik verfolgt, die Anforderungen des internationalen Umfelds folgt, also eine „differentielle“ Neutralität an den Tag legte, oder eine vom internationalen Tagesgeschehen losgelöste Nichteinmischungspolitik, also eine „integrale“ Neutralitätspolitik verfolgt. Eine klassische Phase differentieller Neutralität war diejenige der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, als die Schweiz sich am Völkerbund und entsprechenden Strafmassnahmen gegen Friedensbrecher beteiligte. Der Kalte Krieg andererseits stellte eine Phase der integralen Neutralitätspolitik dar, zumal sich die Schweiz nicht an der „politischen“ UNO und – formell – nicht automatisch an deren Sanktionsmechanismen beteiligte.

<sup>55</sup> Greminger 2011, Zivile Friedensförderung, S. 25.

senpolitischen Gesamtstrategie.<sup>56</sup>

Diese unterschiedliche Gewichtung von neutralitätspolitischen Inhalten führte in jüngster Vergangenheit auch zu gewissen Interessenkonflikten. Als Beispiel hierfür kann die Debatte über Clustermunition angeführt werden: Während aussenpolitische Kreise sich bereits sehr früh im Sinne des humanitären Völkerrechts für die Teilnahme an der Oslo-Konvention<sup>57</sup> eingesetzt hatten, wurde diese Zielsetzung aus militärischen Kreisen bekämpft: Die Abschaffung von Clustermunition in der Schweiz, so die Argumentation, würde die Fähigkeit zur Landesverteidigung schwächen. Von anderer Seite wurde verlautbart, dass das Festhalten an Clustermunition die Abrüstungsbestrebungen der Schweiz untergrabe und dadurch in Widerspruch zu Zielen der schweizerischen Neutralitätspolitik stehe.<sup>58</sup> Das Abkommen wurde 2011 ratifiziert und die Clustermunition der Armee wird nun schrittweise abgeschafft.<sup>59</sup>

## 4.2 NEUTRALITÄTSPOLITIK UND LUFTRAUMÜBERWACHUNG

Auf den Begriff der Luftraumüberwachung übertragen, beinhaltet die gegenwärtige militärische Neutralitätspolitik, dass sich die Schweiz als Nichtmitglied der NATO und der EU zur Spiegelung (Duplikation) dessen verpflichtet hat, was im Ausland kooperativ geschieht. Die Spiegelung von Bündnisanstrebungen durch die Schweiz sei einerseits neutralitätsrechtlich gefordert und erhöhe andererseits die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität. Im Bereich der Luftraumüberwachung mache diese eine eigenständige Luftraumüberwachung notwendig (momentan trotz parlamentarischen Auftrags nur von Montag bis Freitag – offenbar aus Kostengründen).<sup>60</sup> Als Begründung für die Notwendigkeit eines ständigen Luftpolizeidienstes erklärte das VBS in der Botschaft zur Gripenbeschaffung entsprechend:

Duplikation

*„Generell gilt, dass alle Staaten Europas ihre Souveränitätsverpflichtungen selber oder mit Unterstützung anderer Staaten wahrnehmen. Ein «Outsourcing» dieser Aufgabe an einen anderen Staat findet höchstens dort statt, wo ein Staat keine Luftwaffe hat und zudem der Nato angehört. Für die Schweiz ist dieser Weg ausgeschlossen; er würde erfordern, die Neutralität in ihrer bisherigen Ausprägung aufzugeben.“<sup>61</sup>*

Zusätzlich zur neutralitätspolitischen Ebene argumentiert das VBS bezüglich der Gripenbeschaffung mit Motiven der Souveränität. So schrieb das VBS bereits in einer

<sup>56</sup> Ebd.

<sup>57</sup> Die Oslo-Konvention ist eine internationale Übereinkunft über das Verbot von Einsatz, Herstellung und Beschaffung von Clustermunition, also Munitionssysteme, die über Sub-Munition verfügen – sogenannte Bomblets – und mittels Artillerie oder Flugzeugen verschossen werden kann. Von Seiten der Oslo-Staaten wird angeführt, dass mit Clustermunition keine Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilisten möglich sei. Clustermunition wurde in diversen Konflikten zur ad-hoc Vernichtung von Gebieten verwendet (Libanonkrieg 2006). Ferner wird angeführt, dass ältere Clustermunitions-Systeme das Problem aufweisen, dass sie teilweise zur hohe Quoten an Blindgängern (Unexploded Ordnance / UXO) produzieren, die für die Zivilbevölkerung gefährlich werden können.

<sup>58</sup> AWM: Streumunition.

<sup>59</sup> „Der Bundesrat beschliesst, das Übereinkommen über Streumunition zu ratifizieren“, Pressemitteilung des EDA vom 06.06.2011.

<sup>60</sup> „Maurer stoppt heimlich Luftwaffen-Projekt“, Tages-Anzeiger vom 23.01.2013.

<sup>61</sup> Gripenbotschaft, S. 7.

früheren Begründung für die Beschaffung des TTE:

*„Luftpolizeidienst und Luftverteidigung dienen dazu, die Souveränität auszuüben und zu erhalten. Solche Aufgaben muss ein Staat, und insbesondere ein neutraler, selbst wahrnehmen. Darüber hinaus wären dann, wenn fremde Unterstützung benötigt würde, andere Luftwaffen wahrscheinlich ebenfalls gerade stark gefordert.“<sup>62</sup>*

Die Begriffe Souveränität und Neutralität wurden in diesem Falle komplementär verwendet, obwohl sie eigentlich in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen. Deshalb ist es notwendig, zwischen Neutralitätspolitik einerseits und Souveränitätsmaxime der Schweiz andererseits zu unterscheiden. Souveränitätspolitische Elemente, wie sie die Botschaft zur Gripenbeschaffung anführt, sind für diese Darstellung nur von sekundärer Bedeutung. Dennoch sollen hier einige grundsätzliche Überlegungen eingearbeitet werden, die mit der Beziehung von Neutralitätspolitik zur Souveränitätsmaxime im Bereich der Luftraumüberwachung zu tun haben.

Neutralitätspolitik und Souveränität

Die Grundlage neutralitätspolitischer Inhalte von Sicherheitspolitik bilden souveränitätspolitische Überlegungen. Anders formuliert: Die Neutralität der Schweiz ist ein Mittel zum Zweck des Souveränitätserhalts der Schweiz. Insofern ist es von Interesse zu wissen, worin sich souveränitäts- von neutralitätspolitischen Inhalten im Bereich der Luftraumüberwachung unterscheiden.

Luftraumüberwachung und Souveränität

Die Bedeutung der Luftraumüberwachung für die nationale Souveränität spielt sich auf drei Ebenen ab: Der Bedeutung des schweizerischen Luftraums für die europäische Zivilluftfahrt, der souveränitätspolitisch notwendigen Überwachung der Binnenluftfahrt und Möglichkeit zur Durchsetzung von Überflugverboten sowie schliesslich der Abhängigkeit von Leistungen Dritter in der militärischen Luftraumüberwachung.

Täglich verkehrt ein bedeutsamer Anteil der internationalen kommerziellen Luffahrt in Europa durch Schweizer Luftraum. In Bezug auf die Luftraumüberwachung hat dies mehrere Auswirkungen. Die Schweiz generiert durch die Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs einen „service public européen“. Demnach ist die Schweiz, unabhängig von neutralitätspolitischen Überlegungen, dazu gehalten, einen Luftpolizeidienst im Rahmen der Luftraumüberwachung zu unterhalten. In diesem Falle werden zusätzlich zur zivilen Luftraumüberwachung militärische Mittel aufgewendet. Entsprechend handelt es sich um eine souveränitätspolitisch induzierte Dienstleistung durch die Armee sekundären militärischen Inhalts und dadurch fragwürdiger neutralitätspolitischer Bedeutung.

Bedeutung des schweizerischen Luftraums

Eine weitere souveränitätspolitische Komponente erhält die Luftraumüberwachung dadurch, dass sie einerseits die Überwachung der privaten und kommerziellen Binnenfliegerei sowie des grenznahen Luftverkehrs sicherstellt und damit aus staatspolitischer Perspektive, unabhängig vom Ausmass, eine Notwendigkeit darstellt. Gleichzeitig ist es schweizerische Praxis im Falle der Aktivierung des Neutralitätsfalls Überflugverbote zu erlassen und diese mittels der Luftraumsicherung durchzusetzen. Hierbei muss

Überwachung Flugverkehr

<sup>62</sup> VBS, TTE: Warum ist ein Tiger-Teilersatz nötig?

jedoch in Erinnerung gerufen werden, dass es bei Vorliegen eines Mandats des UN-Sicherheitsrats nicht zur Aktivierung des Neutralitätsfalls kommen kann. Einzig im Falle eines zwischenstaatlichen Konflikts ausserhalb von UN-Jurisdiktion – letztmals bekanntlich bei der US-Invasion des Irak 2003 – ist es dem Neutralen möglich, seine Neutralität zu aktivieren.

Schliesslich ist das Vorfeld des schweizerischen Luftraums durch die NATO-Luftraumüberwachung abgesichert. Dies erhält dadurch zusätzliches Gewicht, da der Schweizer Luftraum in sehr kurzer Zeit durchquert werden kann und der Überwachung des Vorfelds des schweizerischen Luftraums erhöhte Bedeutung zukommt, was wiederum indirekt (und in militärischer Perspektive) die Abhängigkeit von NATO-Mitteln erhöht.

Rolle NATO

Unter diesen Voraussetzungen soll nun erörtert werden, ob mit der Beschaffung des Gripen die schweizerische Neutralität gestärkt werden kann, bzw., ob diese der Neutralitätspolitik der Schweiz zu weiterer Glaubwürdigkeit verhilft. Diesbezüglich können drei Beobachtungen angeführt werden:

Luftraumüberwachung und Neutralitätspolitik

Erstens bezüglich der neutralitätspolitischen Notwendigkeit zur eigenständigen Luftraumüberwachung. Hierbei kann angezweifelt werden, dass ein „neutralitätspolitisch“ induzierter Luftpolizeidienst als Teil der generellen Luftraumüberwachung tatsächlich auf neutralitätspolitischem Fundament steht. Neutralitätsrechtlich bestehen bekanntlich wenige diesbezügliche Verpflichtungen. Vielmehr findet die Luftraumüberwachung in Bezug zu den tatsächlichen Anforderungen der Umwelt statt (in diesem Falle die Menge an Flügen im schweizerischen Luftraum) und kann deshalb als von neutralitätspolitischen Überlegungen losgelöst betrachtet werden. Eine Verringerung des Bestandes an Flugzeugen, die potentiell zur Überwachung des Luftraums zur Verfügung stehen (von 87 auf 55 Kampfflugzeugen durch den TTE), schränkt jedoch gleichzeitig die generellen Kapazitäten zur Überwachung des Luftraums ein.

Keine neutralitätspolitische Verpflichtung

Zweitens bezüglich des Arguments des „Outsourcing“. Im Bereich der Luftraumüberwachung und der diesbezüglichen Auslegung von Neutralitätspolitik gibt es eine viel grössere Bandbreite als die blossе Dichotomie „Outsourcing“ oder Alleingang, als es das VBS in der Botschaft vorgibt: Im Rahmen des WEF etwa nimmt die Luftwaffe ihre Aufgaben bereits mit Unterstützung anderer Staaten wahr – durch eine kollaborativ-grenzüberschreitende Luftraumüberwachung mit militärischem Informationsaustausch. Dies hatte bisher keine Aufgabe der „Neutralität in ihrer bisherigen Ausprägung“ zur Folge.<sup>63</sup> Auch hier besteht kein direktes Verhältnis zwischen Beschaffung des Gripen und der Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik bzw. deren Stärkung. Obwohl ein „Outsourcing“ zurzeit gar nicht zur Debatte steht (die Luftwaffe wird auch ohne Gripen über mindestens 33 Kampfflugzeuge verfügen), wird erst durch die Beschaffung des Gripen ein Schritt in Richtung „Outsourcing“ getan, zumal die zahlenmässigen Kapazitäten zur Luftraumüberwachung verringert würden. Durch diese Verringerung wird die Durchhal-

Nicht nur Outsourcing als Option

<sup>63</sup> Gripenbotschaft, S. 7. Hierbei stellt sich jedoch die Frage, ob solche ad-hoc-Lösungen neutralitätspolitisch tatsächlich unbedenklicher sind als institutionalisierte Abläufe.

tefähigkeit der Luftwaffe zeitlich weiter eingeschränkt und es ist absehbar, dass in einem (unwahrscheinlichen) Fall erhöhter Spannungen die Schweiz nach der Gripen-Beschaffung früher auf internationale Unterstützung angewiesen wäre.<sup>64</sup>

Drittens in Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit neutralitätspolitisch induzierter Duplikation. Die Auffassung über Duplikation militärischer Anstrengungen durch die Schweiz kann aus folgenden Gründen als zusehends überholt bezeichnet werden: Ein zwischen St. Gallen und Genf stattfindender autonomer Luftpolizeidienst verschafft der Neutralitätspolitik der Schweiz – anders als im Kalten Krieg – nicht mehr Glaubwürdigkeit. Auch deshalb, weil es keinen eigentlichen Empfänger gibt, dem die militärische Neutralitätspolitik glaubhaft gemacht werden muss. Die Nachbarländer der Schweiz verlangen heutzutage von einem kleinen neutralen Staat nicht, im Alleingang die gleichen Verteidigungsanstrengungen zu unternehmen, die auch sie nur durch Kooperation bewerkstelligen können. Vielmehr leistet dies der sicherheitspolitisch fragwürdigen Praxis der Abkopplung schweizerischer Mittel Vorschub, obwohl von NATO- und EU-Anstrengungen profitiert wird (Nuklearschirm, Raketen-Abwehrschirm, in Zukunft wohl EU- und NATO-Cyberstrukturen).<sup>65</sup> Durch den aus neutralitätspolitischen Überlegungen abgeleiteten Zwang zur Duplikation wird aufgrund der hohen Kosten moderner Systeme und der entsprechenden Verringerung zahlenmässiger Kapazitäten die Abhängigkeit zu den Anstrengungen Dritter tatsächlich vergrössert und dadurch die Wirksamkeit schweizerischer Neutralitätspolitik weiter in Frage gestellt.

Hohe Kosten  
und Wirtschaft-  
lichkeit

Somit bleibt festzuhalten, dass es, obwohl mit neutralitäts- und souveränitätspolitischen Inhalten argumentiert wird, fraglich ist, ob die Beschaffung des Gripen als Tiger-Teilersatz überhaupt ein Mittel zur Umsetzung von Neutralitätspolitik sein kann. Ebenso ist festzustellen, dass die Lufträumüberwachung primär dem Souveränitätserhalt dient und nur sekundär auf einem neutralitätspolitischen Fundament steht, bzw. dieses stärkt. Ferner ist auch hier zu beachten, dass die Wirtschaftlichkeit einer „autonomen“ militärischen Neutralitätspolitik aufgrund der hohen Kosten moderner Systeme zunehmend in Frage gestellt wird und dadurch negative Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der Neutralität an sich haben kann.

Beschaffung  
kein Mittel für  
Neutralitäts-  
politik

#### 4.3 FAZIT: STÄRKT DIE GRIPENBESCHAFFUNG DIE SCHWEIZERISCHE NEUTRALITÄTSPOLITIK?

Die Beschaffung des Gripen kann die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität nur sehr bedingt stärken. Die auf die militärische Landesverteidigung fokussierte Neutralitätspolitik orientiert sich an einem überholten Bedrohungsbild. Die glaubwürdige Vermittlung des neutralen Status gegenüber dem internationalen Umfeld verlangt heute nicht mehr eine Luftraumüberwachung wie zu Zeiten des Kalten Krieges. Dies lässt sich am besten daran illustrieren, dass die grosse Mehrheit der Staaten kooperative Ansätze in der Luftraumüberwachung verfolgen. Entsprechend fordern sie auch von neutralen Staaten nicht, deutlich mehr Mittel einzusetzen. Die Zeiten der Duplikation

Beschaffung  
stärkt Neutralität  
nicht

<sup>64</sup> Die mittlerweile in die Jahre gekommene Tiger-Flotte kann nur tagsüber und bei guter Witterung eingesetzt werden. Tatsächlich dient sie nach wie vor als Reserve.

<sup>65</sup> „Die Berner Schlapphüte und der Nato-Schutzschirm“, Tages-Anzeiger vom 23. Oktober 2012.

zur Stärkung der Neutralität sind vorbei: Die Möglichkeit eines „militärischen Vakuums“ ist aus Aussenperspektive unerheblich geworden.

Durch die von Kosten diktierte zahlenmässige Verringerung der Kapazitäten zur Luftraumüberwachung wird, unter der Annahme, dass die Nachbarstaaten überhaupt ein Interesse an der autonomen Sicherstellung desselben hätten, die Glaubwürdigkeit der (militärischen) Neutralitätspolitik eigentlich geschwächt. Diese Verringerung erhöht nämlich die Abhängigkeit zu Aufwendungen der NATO in der Sicherung des Vorraums des schweizerischen Luftraums – gesetzt den hohen Geschwindigkeiten moderner Luftmittel und Trägersysteme. Schliesslich ist, da kein wirkliches Interesse an einer autonom-agierenden neutralen Schweiz im sicherheitspolitischen Bereich vorhanden ist, auch die Frage nach Stärkung der Neutralitätspolitik durch die Beschaffung des Gripen lediglich aus Armeeperspektive von Relevanz, nicht jedoch aus übergeordneter sicherheitspolitischer Perspektive.

Verringerung  
von Kapazitäten

Aus übergeordneter sicherheitspolitischer Perspektive hat die Behandlung zeitgenössischer und konkreter Bedrohungen Vorrang: Die Schweiz als Binnenland ohne nennenswerte Rohstoffe hat im Vergleich zu anderen Staaten – in Ermangelung alternativer Routen - ein noch viel stärkeres Interesse am reibungslosen Funktionieren etwa von Energie-Infrastrukturen. Es darf also durchaus die Frage in den Raum gestellt werden, weshalb die Armee sich ein militärisches Instrument beschaffen will, dessen sicherheitspolitischer Mehrwert fragwürdig ist: Die Beschaffung des Gripen leistet in seiner jetzigen Form keinen Beitrag zur Behandlung von zeitgenössischen und akuten sicherheitspolitischen Inhalten.

## 5 GESAMTFAZIT

Die Gripenbeschaffung wird in den Eidgenössischen Räten und bei einer potentiellen Volksabstimmung zu kontroversen Diskussionen führen. Das Argument der Neutralität soll – in Verbindung mit dem Argument der Souveränität – laut der Botschaft den Weg zur Beschaffung ebnen. Wie das vorliegende *foraus*-Diskussionspapier aufzeigte, greift das Neutralitätsargument in diesem Falle in mehrerer Hinsicht zu kurz.

Neutralitätsargument greift zu kurz

- **Veränderte Bedrohungslage:** Seit dem Ende des Kalten Kriegs hat sich die Bedrohungslage in Europa fundamental verändert. Durch den Wegfall einer manifesten äusseren Bedrohung hat einerseits die Bedeutung konventioneller sicherheitspolitischer Mittel abgenommen und andererseits die militärische Neutralität ihren primären Bezugspunkt verloren: Kriegerische Auseinandersetzungen finden, abgesehen von einigen Ausnahmen, innerstaatlich statt. Zeitgenössische sicherheitspolitische Herausforderungen werten die Handlungsfähigkeit von Einzelstaaten aufgrund von Interdependenzen ab und fordern verstärkt kooperative Lösungsansätze. Eine Gripenbeschaffung aus traditionellen Neutralitätsgründen entspricht nicht den neuen Bedrohungslagen.
- **Gewöhnliches Neutralitätsrecht:** Der eigentliche Neutralitätsfall und die damit zusammenhängende Aktivierung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts treffen äusserst selten ein. Das letzte Mal wurde dies im Irak-Konflikt 2003 gegen aussen kommuniziert, zur letzten Verletzung kam es im Zweiten Weltkrieg. Des Weiteren gilt es zu beachten, dass das gewöhnliche Neutralitätsrecht bei der Nichtduldung von Luftraumverletzungen nur den Einsatz der unter den Umständen verfügbaren Mittel verlangt. Gemeint ist damit der Einsatz aller Mittel, die bei Aktivierung des Neutralitätsfalls bereits vorhanden sind. Verlangt sind einzig aktive Handlungen die auf eine Nichtduldung der Neutralitätsverletzungen schliessen lassen. Dies sind nicht zwingend nur militärische Massnahmen. Diplomatische Mittel können die Anforderungen der Nichtduldung auch erfüllen. Es besteht keine Pflicht diese im Neutralitätsfall zu erhöhen. Wäre der Gripen vorhanden so muss er eingesetzt werden. Würde er jedoch nicht angeschafft, so ist sein Einsatz nach dem gewöhnlichen Neutralitätsrecht auch nicht gefordert. Des Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass es sich bei der Verhinderung von neutralitätsrechtlichen Luftraumverletzungen um einen Spezialfall handelt. Die spezielle strategische und geografische Lage sowie die technischen Schwierigkeiten und hohen Kosten der Luftraumüberwachung sorgen dafür, dass der Gripen nur sehr bedingt zu einer erhöhten Kapazität der Verhinderung von Neutralitätsverletzungen führen würde. Die Anschaffung der Gripen würde daher in einem klaren Missverhältnis zum minimalen Neutralitätsgewinn stehen.
- **Permanentes Neutralitätsrecht:** Das permanente Neutralitätsrecht verlangt vom neutralen Staat, dass er sich in Friedenszeiten nicht in eine Lage versetzt, die ihm die Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts in einem zukünftigen internationalen bewaffneten Konflikt verunmöglicht (sogenannte rechtliche Vorwirkung). Weitere rechtliche Pflichten fallen für den permanent neutralen Staat indessen nicht an. Die Aufrechterhaltung einer gewissen Verteidigungskapazität während Friedenszeiten stellt keine rechtliche Vorwirkung des per-

Bedrohungslage

Gewöhnliches Neutralitätsrecht

Permanentes Neutralitätsrecht

manenten Neutralitätsrechts dar, da auch eine sehr eingeschränkte oder nicht vorhandene Verteidigungskapazität nicht automatisch dazu führt, dass die zukünftige Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts *verunmöglicht* wird. Eine Bejahung einer solchen rechtlichen Pflicht würde zur eigenartigen Situation führen, dass sich einzig der permanent neutrale Staat nicht abrüsten dürfte. Bei der Frage nach der Verteidigungskapazität zu Friedenszeiten handelt es sich daher um eine rein neutralitätspolitische.

- Neutralitätspolitik: Eine Gripenbeschaffung führt nicht zu einer glaubwürdigeren Neutralitätspolitik. Dies aus dem einfachen Grund, dass das internationale Umfeld von der Schweiz keine umfassende eigenständige Luftraumüberwachung zur Durchsetzung der Neutralität erwartet. Schliesslich stellen die meisten der umliegenden Staaten diese Aufgabe durch Kooperation sicher. Es ist zudem anzuzweifeln, dass durch Beschaffung von Mitteln zur (eigenständigen) Landesverteidigung die Neutralitätspolitik der Schweiz gestärkt wird, zumal die hohen Kosten moderner Systeme die Anzahl verfügbarer Systeme beschränken. Dies macht die Schweiz mittel- bis langfristig weiter von Aufwendungen der NATO abhängig.

Neutralitätspolitik

Die obigen Ausführungen zum völkerrechtlichen als auch schweizerischen Verständnis der Neutralität zeigen, dass weder das Neutralitätsrecht noch die Neutralitätspolitik eine (autonome) Luftraumüberwachung fordern. Auch kann die Beschaffung des Gripen weder die Schweizer Neutralität selbst noch deren Glaubwürdigkeit stärken. Aus Neutralitätsargumenten kann deshalb nicht für die Beschaffung des Gripen abgeleitet werden. Vielmehr ist ein Diskurs über die Notwendigkeit einer autonomen Luftraumüberwachung anzustreben: Denn neben der vom Bundesrat präsentierten Dichotomie Alleingang vs. „Outsourcing“ gibt es Kooperationsmöglichkeiten, die bisher unbeachtet geblieben sind, welche sowohl die schweizerische Souveränität als auch die Neutralität achten.

Keine Beschaffung aus Neutralitätsgründen

## LITERATURVERZEICHNIS

### LITERATUR

Bothe, Michael (2008): The Law of Neutrality. In: Dieter Fleck (Hg.): The Handbook of International Humanitarian Law. Oxford: University Press, S. 571–604.

Bothe, Michael (2011): Neutrality. Concept and General Rules. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Heidelberg (Max Planck Encyclopedia of Public International Law), zuletzt aktualisiert am April 2011.

Ginther, Konrad (1965): Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz. In: *JBl.* 97.

Greminger, Thomas (2011), Zivile Friedensförderung der Schweiz, in: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik Nr. 83. <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Swiss-Civilian-Peace-Promotion.pdf> (zit: Greminger, Zivile Friedensförderung)

Gyger, Walter B. (1974): Neutralität, Neutralitätsrecht, Neutralitätspolitik. Zürich: Schweizerischer Aufklärungs-Dienst.

Hostettler, Peter; Danai, Olivia (2009): Neutrality in Air Warfare. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. zuletzt 2009 aktualisiert, zuletzt geprüft am 05.05.2010.

Kälin, Walter; Epiney, Astrid; Caroni, Martina; Künzli, Jörg (2010): Völkerrecht. Eine Einführung. 3. Aufl.: Stämpfli Verlag.

Köpfer, Josef (1975): Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen. München: Bernard & Graefe Verlag.

Oeter, Stefan (1992): Neutralität und Waffenhandel. Berlin: Springer.

Pieper, Ulrike (1997): Neutralität von Staaten. Frankfurt a.M: Peter Lang.

Rotter, Manfred (1981): Die dauernde Neutralität. Berlin[-West]: Duncker und Humblot.

Schaub, Adrian R. (1995): Neutralität und Kollektive Sicherheit. Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemässen Modus Vivendi. Basel [etc.]: Helbing und Lichtenhahn.

Schweitzer, Michael (1977): Dauernde Neutralität und Europäische Integration. Wien: Springer-Verlag.

Seidl-Hohenveldern, Ignanz: Der Begriff der Neutralität in den bewaffneten Konflikten der Gegenwart. In: Festschrift für Friedrich August Freiherr Berlin 1977.

Stadlmeier, Sigmar (1991): Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität. Berlin: Duncker und Humblot.

Tinoco, Arnaldo (1989): Völkerrechtliche Grundlagen dauernder Neutralität. Die dauernde aktive und demilitarisierte Neutralität Costa Ricas unter der Satzung der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.

Zemanek, Karl (1989): The Chaotic Status of the Laws of Neutrality. In: Walter Haller, Alfred Kölz, Georg Müller und Daniel Thürer (Hg.): Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag. Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 443–454.

### MATERIALIEN

Antwort des Bundesrates vom 29.11.2006 zur Interpellation „Position der Schweiz zum Libanonkrieg Israels“. [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20063423](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20063423) (zit. Antwort Bundesrat Interpellation „Position der Schweiz zum Libanonkrieg Israels“)

Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee AWM: Streumunition – Ein wichtiges Verteidigungsmittel zum Schutz der Schweiz. [http://www.awm-cnep.ch/publika/factsheet\\_streumunition.pdf](http://www.awm-cnep.ch/publika/factsheet_streumunition.pdf) (zit. AWM: Streumunition)

Aussenpolitischer Bericht 2007 vom 15. Juni 2007. Anhang 1- Neutralität. [http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi.Par.0202.File.tmp/neutralitaet\\_de.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi.Par.0202.File.tmp/neutralitaet_de.pdf) (zit. Aussenpolitischer Bericht 2007).

Aussenpolitischer Bericht 2011 vom 18. Januar 2012. [http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0020.File.tmp/APB%202011\\_de.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0020.File.tmp/APB%202011_de.pdf) (zit. Aussenpolitischer Bericht 2011).

Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000. Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte. [http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/cintla.Par.0037.File.tmp/BerichtNeutraeltaetspraxis\\_Kosovo.2000.de.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/cintla.Par.0037.File.tmp/BerichtNeutraeltaetspraxis_Kosovo.2000.de.pdf) (zit. Bericht Neutralität 2000)

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI vom 24. Oktober 2001. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/967.pdf> (zit. Bericht Konzeption Armee XXI 2001).

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.9457.downloadList.86387.DownloadFile.tmp/sipolbd.pdf> (zit. Bericht Sicherheitspolitik 2010).

Bericht zur Neutralität, Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993, [http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/cintla.Par.0036.File.tmp/Rapport-neutralite\\_de.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/cintla.Par.0036.File.tmp/Rapport-neutralite_de.pdf) (zit. Bericht Neutralität 1993)

Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 4. Dezember 2000, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/1183.pdf>

Botschaft zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Rüstungsprogramm 2012 und Gripen-Fondsgesetz), <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28582.pdf> (zit. Gripenbotschaft)

Botschaft zur Volksinitiative «Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht», <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27936.pdf>

Die Neutralität auf dem Prüfstand im Irak-Konflikt. Zusammenfassung der Neutralitätspraxis der Schweiz während des Irak-Konflikts in Erfüllung des Postulats Reimann (03.3066) und der Motion der SVP-Fraktion (03.3050) vom 2. Dezember 2005. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/cintla.Par.0038.File.tmp/NeutralitaetspraxisSchweiz.Irak-Konflikt.de.pdf> (zit. Bericht Neutralität 2005).

Hedlund, Stefan (2011), Russia as a Neighborhood Energy Bully, Russian Analytical Digest Nr. 100, 26. July 2011.

Motion (10.3961) - Nein zur Mitgliedschaft der Schweiz im Uno-Sicherheitsrat vom 14.12.2010, [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20103961](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103961)

NATO Summit Chicago 2012 – Declaration, online: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease) (zit. NATO-Gifpelerklärung Chicago)

Postulat (13.3005) -Bundesrätlicher Bericht zur Mitgliedschaft im Uno-Sicherheitsrat vom 15.01.2013, [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20133005](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133005)

Sicherheit Schweiz – Lagebericht 2012 des Nachrichtendienstes des Bundes. [http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/snd\\_publ.parsys.20837.downloadList.33561.DownloadFile.tmp/ndbsicherheitschweiz2012d.pdf](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/snd_publ.parsys.20837.downloadList.33561.DownloadFile.tmp/ndbsicherheitschweiz2012d.pdf) (zit.: NDB-Sicherheit Schweiz)

## WEITERE MEDIEN

„Bundesrat beschliesst Beschaffung von 22 Gripen“, Medienmitteilung des VBS vom 30.11.2011.  
[http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/news/news\\_detail.42470.nsb.html](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/news/news_detail.42470.nsb.html)

„Der Gripen ist die optimale Lösung für die Schweizer Armee“, Pressemitteilung des VBS vom 14.02.2012,:  
[http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/news/news\\_detail.43408.nsb.html](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/news/news_detail.43408.nsb.html)

„Die Berner Schlapphüte und der Nato-Schutzschirm“, Tages-Anzeiger vom 23.10.2012.  
<http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Die-Berner-Schlapphuete-und-der-NatoSchutzschirm/story/21927698>

„Maurer stoppt heimlich Luftwaffen-Projekt“, Tages-Anzeiger vom 23.01.2013.  
<http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Maurer-stoppt-heimlich-LuftwaffenProjekt/story/19728770>

„Schweiz im Endspurt um Gaspipeline aus Aserbaidshan“, Neue Zürcher Zeitung vom 12.02.2013.  
<http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/schweiz-im-endspurt-um-gaspipeline-aus-aserbaidshan-1.17996800>

„TTE: Warum ist ein Tiger-Teilersatz nötig?“, Factsheet VBS.  
[http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/factsheet/factsheet\\_v/factsheet\\_lw.parsys.36821.downloadList.46124.DownloadFile.tmp/faktenblattted.pdf](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/factsheet/factsheet_v/factsheet_lw.parsys.36821.downloadList.46124.DownloadFile.tmp/faktenblattted.pdf)