

- BI/hä

Bern, den 8. August 1963.

Militärische Komponente

Beitritt der Schweiz zum Abkommen über
das Verbot der Kernwaffenexperimente

1) Vorerst hat man sich über die materielle Bedeutung dieses Abkommens klar zu werden. Dieses beschränkt weder die Rüstungen, noch verbietet es die weitere Produktion von Kernwaffen, noch untersagt es deren Einsatz im Kriege. Die Tatsache, dass unterirdische Explosionen weiterhin gestattet bleiben, wirkt sich wahrscheinlich zu Gunsten der Sowjetunion aus, da die Vereinigten Staaten in der Entwicklung kleiner taktischer Waffen im Vorsprung sind und nur solche unterirdisch ausprobiert werden können. Art. IV ermöglicht die jederzeitige Kündigung nach eigenem Ermessen durch einen Mitgliedstaat, wobei lediglich eine dreimonatige Frist einzuhalten ist. Die materielle Bedingung ausserordentlicher Ereignisse im Zusammenhang mit dem Vertrag beschränkt diese Kündigungsmöglichkeit de facto in keiner Weise. Es handelt sich also mehr um ein Moratorium. Formell liegt der grösste Mangel des Abkommens darin, dass kein obligatorisches Streit-erledigungsverfahren vorgesehen ist. Wenn ein Mitgliedstaat behauptet, der andere habe den Vertrag verletzt, so können weder eine unparteiische Untersuchungskommission, noch ein Schiedsgericht, noch der Internationale Gerichtshof gegen den Willen der andern Partei angerufen werden. Die Staaten bleiben Richter in eigener Sache. Eine internationale und objektive Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen ist



nicht vorhanden. Als Sanktion gegen eine Verletzung kennt der Vertrag nur den Rücktritt.

Die tatsächliche und rechtliche Bedeutung des Abkommens selbst erweist sich also als gering. Solange es eingehalten wird, liegt sein grösster Vorzug in der Einstellung der radioaktiven Verseuchung.

Die politische Bedeutung in grösserem Zusammenhang liegt darin, dass die drei Atomkräfte die Aufrechterhaltung ihres Kernwaffenmonopols bekräftigen und das kommunistische China isolieren. Ob das Abkommen weitere Folgen haben wird als erster Schritt einer allgemeinen Entspannung und einer weltpolitischen Bereinigung, kann heute nicht vorausgesehen werden. Eine vorsichtige und skeptische Beurteilung der Zukunftsaussichten ist meines Erachtens am Platz. Die Mächte verfolgen mit der Moskauer Vereinbarung nicht nur gemeinsame, sondern auch ihre eigenen, einander entgegengesetzten Ziele.

Praktische Bedeutung hat das Abkommen lediglich für die Mächte, die über Atomwaffen verfügen und in der Lage sind, Versuche durchzuführen. Dazu gehören die drei Unterzeichnerstaaten sowie Frankreich. Letzteres will dem Vertrag fern bleiben. Ob China in naher Zukunft die Möglichkeit haben wird, Atomexplosionen durchzuführen, erscheint als höchst zweifelhaft. Für alle andern Staaten wird das Abkommen auf längere Zeit hinaus kaum eine praktische Rolle spielen. Eine Ausnahme wäre für Schweden zu machen.

Das Gleiche gilt für die Schweiz. Zwar erscheint die Entwicklung eigener Atomwaffen in absehbarer Zeit als nicht ausgeschlossen; doch können wir in unserem Hoheitsgebiet weder auf der Erde noch in der Luft Versuchsexplosionen durchführen. Praktisch hätte also ein Beitritt unseres Lan-

des keinen Sinn; es sei denn man rechne mit der Möglichkeit, solche Explosionen auf Hoher See oder auf dem Gebiet eines befreundeten Staates (Schweden) zu veranstalten.

2) Der Beitritt der Schweiz hätte also lediglich die Bedeutung eines symbolischen Aktes. Die neutrale Schweiz würde den andern Staaten ein Beispiel der Friedensliebe geben und zum Vorgehen der Grossmächte ihre Billigung aussprechen. Der Einfluss des schweizerischen Beispiels auf den Gang der Weltereignisse ist jedoch gering. Die Schweiz ist ein Kleinstaat, der machtmässig nicht ins Gewicht fällt. Es sind die Machtverhältnisse, die die politischen Beziehungen unter den Staaten beherrschen. Wir müssen die unrealistische und nicht immer ungefährliche Tendenz, die Einflussmöglichkeiten unseres kleinen Staates zu überschätzen und unser moralisches Beispiel zu unterstreichen, bekämpfen. Im übrigen spielt das Argument des Beispiels im vorliegenden Fall keine Rolle mehr, da sich bereits vor uns eine grosse Mehrzahl der Staaten zur Beteiligung entschlossen hat.

Billigung oder Missbilligung von politischen Aktionen anderer Mächte gehören ferner nicht zu den Aufgaben der schweizerischen Aussenpolitik. Platonische Gesten ändern nichts am Gang der Dinge.

Es besteht somit keine faktische Notwendigkeit, dem Abkommen beizutreten. Ein gesundes Prinzip der Aussenpolitik geht dahin, keine Verpflichtungen einzugehen, die nicht unbedingt notwendig sind. Das entspricht auch der Neutralitätspolitik. Die zukünftige Entwicklung kann nicht vorausgesehen werden und jede zurzeit harmlose Bindung kann sich später einmal als nachteilig erweisen.

Das gilt auch für das vorliegende Abkommen. Dessen politische Konsequenzen sind nicht voraussehbar. Vor allem ist darauf hinzuweisen, dass der Vertrag ein supranationales Element enthält. Gemäss Art. II Abs. 2 kann er nämlich im Mehrheitsverfahren revidiert werden. Der revidierte Text gilt für alle Staaten, auch für die nichtzustimmenden, sofern er von einer einfachen Mehrheit, unter der sich die USA, die UdSSR und Grossbritannien befinden müssen, ratifiziert wird. Auf diesem Wege können also den Vertragsstaaten gegen ihren Willen neue Verpflichtungen auferlegt werden und das ausgerechnet in einer hochpolitischen Materie. Die einzige Möglichkeit, sich dem zu entziehen, liegt dann im Austritt gemäss Art. IV, wobei es keineswegs feststeht, ob dannzumal ein solcher Rücktritt unter Würdigung der politischen Lage überhaupt als durchführbar erscheint. Eine solche spätere Kündigung könnte unangenehmere Rückwirkungen haben als das heutige Fernbleiben. Jede Kündigung eines Vertrages stellt einen Akt von politischer Bedeutung dar, und sei es auch nur wegen des in ihm enthaltenen demonstrativen Momentes.

3) Die Schweiz hat sich bisher die Entschlussfreiheit vorbehalten, ihre Landesverteidigung mit Nuklearwaffen zu verstärken. Rein militärisch gesehen, erschwert das Fehlen nuklearer Mittel die Landesverteidigung in schwerwiegendem Masse und versetzt unsere Armee in eine benachteiligte Lage. Es ist die Politik des Bundesrates, auf dem Gebiet der atomaren Bewaffnung die Handlungsfreiheit zu wahren, das Problem zu prüfen und später einen Entscheid zu fällen. An dieser Auffassung hat Bundesrat Chaudet noch vor kurzem in seiner Rede vom 24. Juli 1963 anlässlich des Eidgenössischen Schützenfestes in Zürich festgehalten. Das ist auch die Haltung Schwedens, wie sie im Communiqué vom 6. August 1963 zum Ausdruck kommt.

So wie das Abkommen heute lautet, würde es an und für sich diese Handlungsfreiheit nicht einschränken. Es gestattet unterirdische Versuche. Da für unsere Landesverteidigung wohl lediglich kleinere taktische Nuklearwaffen in Frage kommen, können diese unterirdisch ausprobiert werden. Es ist aber zu berücksichtigen, dass die Vertragsparteien anstreben, alle Atomexplosionen, auch die unterirdischen, zu verbieten und für alle Zeiten zu verunmöglichen. Das wird in der Präambel Abs. 3 und in Art. I Abs. 1 B ausdrücklich gesagt. Es ist auch denkbar, dass in Europa einmal eine atomwaffenfreie Zone eingeführt wird. Diese Ausdehnungen des Verbotes können uns, wie bereits erwähnt, im Mehrheitsverfahren aufgezwungen werden. Damit würden wir unsere Entschlussfreiheit einbüßen.

Der Beitritt im heutigen Zeitpunkt wäre aber auch geeignet, den Eindruck zu erwecken, dass wir für alle Zukunft auf eigene Atomwaffen verzichten. Obwohl der gegenwärtige Text keine Rechtspflicht in diesem Sinne mit sich bringt, würde in einem gewissen Grade eine moralische Verpflichtung entstehen. Einer der Zwecke des Abkommens liegt gerade darin, weitere Staaten von der Beschaffung von Kernwaffen abzuhalten und das gegenwärtige Atommonopol aufrechtzuerhalten.

4) Unter dem Gesichtspunkt der Neutralität ist folgendes zu sagen:

Neutralitätsrechtlich würden einem Beitritt zu dem Abkommen in seiner gegenwärtigen Form und im heutigen Zeitpunkt keine Bedenken entgegenstehen. Immerhin ist zu berücksichtigen, dass die ständige Neutralität die notwendige Verteidigungsfähigkeit verlangt und das Problem der eigenen Atomwaffen hier hereinspielt.

Neutralitätspolitisch ist zu bedenken, dass das Abkommen einen neuen Gegensatz unter den Mächten rechtlich fixiert. Auf der einen Seite stehen die heutigen Atomkräfte, die ihr Kernwaffenmonopol und damit ihre Hegemonie aufrechterhalten wollen. Auf der andern Seite finden sich Staaten, die dieses Monopol nicht anerkennen und eine eigene Nuklearwaffe zu entwickeln beabsichtigen. Zu der zweiten Gruppe gehört Frankreich. Zwar hat General de Gaulle in seiner Pressekonzferenz vom 29. Juli 1963 das Abkommen ausdrücklich gebilligt. Die USA haben Frankreich platonisch als vierte Atomkraft anerkannt, allerdings ohne daraus bis jetzt die praktischen Folgerungen zu ziehen. Nach Auskunft des französischen Botschafters in Moskau will auch die Sowjetunion gegenüber der französischen Haltung Verständnis zeigen (Telegramm Troendle vom 3. August 1963). Trotzdem besteht hier ein Gegensatz, der auch in den weiteren Rahmen der Differenzen innerhalb der NATO gestellt werden muss. Dieser Gegensatz kann sich vertiefen. China bekämpft das Moskauer Abkommen mit Vehemenz. Wir haben es hier mit gegensätzlichen Auffassungen in einer hochpolitischen Materie zu tun. Damit bedeutet ein Beitritt der Schweiz eine Stellungnahme in dieser politischen Streitfrage.

Zu berücksichtigen ist auch, dass, wenn ein Streit über die Anwendung des Abkommens entsteht oder eine Vertragspartei dieses kündigt, wir uns plötzlich auf einer Seite befinden und in den Gegensatz verwickelt sind. Durch die Entscheidung eines Vertragspartners kann uns die Parteirolle in einem Konflikt zugeschoben werden. Es bliebe dann das vielleicht nur hypothetische Austrittsrecht.

Schliesslich stellt das Moskauer Abkommen trotz seinem begrüssenswerten Inhalt auch einen Schachzug in der Weltpolitik, in der Auseinandersetzung unter den Mächten dar. Es bezweckt ziemlich sicher die Isolierung Chinas und unzweifel-

haft die Aufrechterhaltung der Hegemonie der gegenwärtigen Atomgrossmächte. Für die Sowjetunion bedeutet es einen Schritt auf dem Wege zur Verankerung des ihr günstigen status quo, zur Verstärkung ihrer Stellung und - nicht zuletzt - einen Prestigegewinn; sie nützt es auch propagandistisch entsprechend aus. Eine allfällige Einigung zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion über die europäischen Probleme mag in einer späteren Zukunft zu neuen Konflikten innerhalb des Westens und in Europa führen.

Neutralitätspolitisch erscheint deshalb ein Beitritt als bedenklich. Neutralitätspolitik bedeutet Enthaltensamkeit und zwar vor allem gegenüber der Grossen Politik der Mächte.

5) Der Beitritt würde im Gegensatz zu den in Deutschland geäusserten Befürchtungen keine Anerkennung eines nichtanerkannten Vertragspartners zur Folge haben. Nach dem allgemeinen Völkerrecht bedeuten die Teilnahme eines nichtanerkannten Staates an einer internationalen Konferenz, die Unterzeichnung oder der Beitritt zu einem multilateralen Vertrag keine Anerkennung, weder eine ausdrückliche noch eine stillschweigende. Dafür gibt es zahlreiche Präzedenzfälle. Im übrigen ist immer die Absicht des Staates, dessen Vorgehen als Anerkennung eines andern ausgelegt werden könnte, entscheidend. Es liegt im allgemeinen keine stillschweigende Anerkennung vor, wenn der Staat eine klare gegenteilige Absicht zum Ausdruck bringt (vgl. hierüber BINDSCHEDLER, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 4, Karlsruhe 1961, S. 6/7). Das Problem der DDR, das für die Bundesrepublik Deutschland nicht nur eine völkerrechtliche, sondern auch eine politische Rolle spielt, stellt sich des-

halb für uns nicht. Eine ausdrückliche Erklärung könnte gegebenenfalls die Lage völlig klarstellen.

6) Sicher hat die Schweiz ein Interesse an der Durchführung des Moskauer Abkommens. Es kann einen ersten Schritt auf dem Wege zur Bremsung des Rüstungswettlaufs darstellen. Die Verhinderung einer weiteren Verseuchung der Atmosphäre und des Meeres durch radioaktive Ausfälle ist auch für uns von eminenter Bedeutung.

Diese Interessen unseres Landes werden jedoch gewahrt, ob wir dem Abkommen beitreten oder nicht. Wie schon gesagt, hätte unser Beitritt nur die Bedeutung eines - zweifelhaften - Beispiels für andere Staaten und einer Billigungserklärung. Die Verantwortung für die Abrüstung und die Aufrechterhaltung des Friedens liegt aber in erster Linie bei den Grossmächten und diese Verantwortung kann und soll nicht verwischt werden.

7) Die Tatsache, dass eine grosse Mehrheit der andern Staaten sich an dem Abkommen beteiligt, darf für uns nicht massgebend sein. Andernfalls gäbe es keine ständige Neutralität der Schweiz und müssten wir den Vereinten Nationen beitreten.

8) Eine Beteiligung der Schweiz könnte verfahrensmässig auf zwei Wegen erfolgen. Die Schweiz kann den Vertrag (vor seinem Inkrafttreten) unterzeichnen oder ihm nach Inkrafttreten beitreten (Art. III Abs. 1). Für beide Möglichkeiten gelten die normalen Vorschriften der Bundesverfassung über den Abschluss von Staatsverträgen.

Ueber die Unterzeichnung hat der Bundesrat zu entscheiden. Nach der Unterzeichnung ist der Vertrag mit einer Botschaft den Eidgenössischen Räten zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 85 Ziff. 5 BV). Genehmigt die Bundesversammlung den Vertrag, so wird der Bundesrat ermächtigt, die Ratifikation vorzunehmen.

Wird das Beitrittsverfahren gewählt, so entfällt die Unterzeichnung. Der Vertrag ist den Eidgenössischen Räten mit einer Botschaft zur Genehmigung zu unterbreiten. Nach Genehmigung erklärt der Bundesrat den Beitritt und hinterlegt die Beitrittsurkunde.

Das fakultative Referendum gemäss Art. 89 Abs. 3 BV findet keine Anwendung, weil der Vertrag nach Art. IV Abs. 2 jederzeit mit dreimonatiger Frist gekündigt werden kann. Zwar ist dieses Kündigungsrecht an eine materielle Bedingung geknüpft, nämlich das Vorliegen ausserordentlicher, mit der Materie des Vertrages zusammenhängender Ereignisse, die die höchsten Landesinteressen gefährden. Doch entscheidet ausdrücklich jeder Staat selbst in Ausübung seiner nationalen Souveränität über das Vorliegen eines solchen Ereignisses. Da es sich hier um eine Frage des Ermessens und der politischen Beurteilung handelt, ist die Handlungsfreiheit der Staaten praktisch nicht eingeschränkt. Auch ohne die Umschreibung des Kündigungsrechts, wie sie der Vertrag enthält, würde ein Staat sich nur bei Vorliegen wichtiger Gründe zu einem solchen Schritt entschliessen.

9) Innenpolitische Ueberlegungen sind hier nicht berücksichtigt worden. Die Aussenpolitik, bei der es letzten Endes um die Existenz des Staates geht, hat den Vorrang vor innenpolitischen Wünschen. Auf Grund der völkerrechtli-

chen und aussenpolitischen Beurteilung gelange ich zum Schluss, dass von einer Beteiligung der Schweiz am Moskauer Abkommen abzusehen sei.

Rindler