

2004

Montag, 24. November 1969

Vertrag über die Nichtverbreitung  
von Kernwaffen.V e r t r a u l i c hPolitisches Departement. Antrag vom 18. November 1969  
(Beilage).

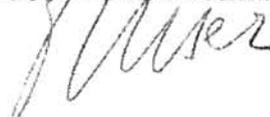
Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Einer sofortigen Unterzeichnung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen wird zugestimmt. Die Unterzeichnung ist mit einer Erklärung zu begleiten, wonach der Vertrag erst dann dem Genehmigungsverfahren des Parlaments zu unterstellen ist, wenn der Universalitätsgrad als genügend erscheint, und nachdem der Vertrag von den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion ratifiziert worden ist.
2. Das Politische Departement wird beauftragt, zu veranlassen, dass diese Unterzeichnung durch die diplomatischen Vertreter am jeweiligen Sitz der Hinterlegerregierungen, in London, Moskau und Washington, vollzogen wird.
3. Das Politische Departement wird beauftragt, dem Bundesrat eine Mitteilung vorzulegen und nachher eine Pressekonferenz abzuhalten.
4. Die vom Bundesrat in seinem Bericht über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 (S. 19) in Aussicht gestellten Studien und Abklärungen, vor allem auf dem Gebiet der Urananreicherung und -prospektion, die auch für die Wirtschaft von grosser Bedeutung sind, sind dem Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement und dem Departement des Innern zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Protokollauszug an das Politische Departement (10); an das Departement des Innern (5); an das Militärdepartement (4); an das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (3).

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:



o.713.333.(2) - AX/mlm

Bern, 18. November 1969

VERTRAULICHAusgeteiltA n d e n B u n d e s r a tVertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen

## I

Am 26. Juni 1969 unterbreitete das Politische Departement dem Bundesrat eine Notiz als Grundlage für die Aussprache vom 9. Juli 1969 über den Atomsperrvertrag. Die Schlussfolgerungen dieser Notiz lauteten (S.9/10):

" Bisher haben weder die Vereinigten Staaten noch die Sowjetunion ihre Ratifikationsinstrumente zum Atomsperrvertrag hinterlegt. Wir dürfen annehmen, dass sie diesen Schritt in einem gewissen zeitlichen Zusammenhang mit der Unterzeichnung seitens der Bundesrepublik tun werden. Vorher können die Supermächte auf uns keinen Druck ausüben.

Mit einer Unterzeichnung seitens Bonn ist vor den deutschen Herbstwahlen - also vor Oktober dieses Jahres - nicht zu rechnen.

Einerseits nimmt die Bundesrepublik für die Ratifikation des Sperrvertrags durch die beiden Grossmächte wie auch für unser eigenes Verhalten eine Schlüsselposition ein, andererseits haben wir ein Interesse daran, den Vertrag zu unterzeichnen, bevor Pressionen der Supermächte sich geltend machen. Angesichts dieser Tatsachen sollten wir selbst nicht nur zeitlich, sondern auch formell einen deutlicheren Unterschied zwischen Unterzeichnung und Ratifikation machen, als es sonst unseren Gepflogenheiten entspricht. Wir brauchen mit unserer Unterschrift nicht unter allen Umständen diejenige Deutschlands abzuwarten. Dadurch liesse sich der unerfreuliche Anschein vermeiden, dass wir im Schlepptau der Bundesrepublik handeln; die Selbständigkeit unserer Haltung und unseres Entscheides würde unterstrichen. Die Unterzeichnung selbst müsste hingegen von einer Erklärung begleitet sein, dass wir den Vertrag erst dem Genehmigungsverfahren unseres Parlaments zu unterstellen gedenken, wenn uns der Universalitätsgrad als genügend erscheint, um das Vertragsziel zu erreichen.

- 2 -

Dem Politischen Departement erscheint daher hinsichtlich des Atomsperrvertrages ein zweistufiges Vorgehen als angebracht:

1. Unterzeichnung des Vertrags - versehen mit der erwähnten Erklärung - zu Beginn des kommenden Herbstes, sofern keine Veränderungen der internationalen Lage dazwischentreten;
2. Ratifikation des Vertrags nach Erfüllung der von uns hiefür gesetzten Bedingungen.

Durch dieses flexible Verfahren könnte, nach Ansicht des Politischen Departements, sowohl den aussenpolitischen wie auch den internen Erfordernissen Genüge getan werden. "

Die zitierten Schlussfolgerungen und Anträge des Politischen Departements fanden die Zustimmung des Bundesrates, welcher das Politische Departement beauftragte, auf Herbst dieses Jahres hinsichtlich des Atomsperrvertrags einen formellen Antrag zu stellen.

## II

Mit Beschluss vom 26. Mai 1967 hatte der Bundesrat das Politische Departement beauftragt, die sich im Zusammenhang mit dem Atomsperrvertrag stellenden Probleme weiter zu verfolgen, und zwar in Zusammenarbeit mit einer Studienkommission, in welcher auch das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement und das Militärdepartement vertreten wären. Diese interdepartementale Arbeitsgruppe hat in ihrem Bericht vom 8. Oktober 1969, betitelt "Die Schweiz und der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen", dem Bundesrat die Ergebnisse ihrer Studien mitgeteilt. Sie ist zu folgenden Schlüssen gekommen (S. 98/99):

- " 1. Die Schweiz sollte dem Nonproliferationsvertrag beitreten, sofern er die Nuklearmächte Vereinigte Staaten und Sowjetunion und alle wichtigen Industriestaaten umfasst (Postulat der Universalität).
2. Treten wichtige Schwellenmächte dem Vertrag nicht bei, so ist auch von der Beteiligung unseres Landes abzusehen.
3. Die Unterzeichnung soll nicht erfolgen, bevor die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion ratifiziert haben und bevor sich die Bundesrepublik Deutschland und Japan unter den Unterzeichnern befinden.

4. Die vom Bundesrat in seinem Bericht über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 (S. 19) in Aussicht gestellten Studien und Abklärungen, vor allem auf dem Gebiet der Urananreicherung und -prospektion, die auch für die Wirtschaft von grosser Bedeutung sind, müssen mit Nachdruck weiter geführt werden. "

Gesamthaft betrachtet zwingt dieser Bericht nicht zur Revision des in der Notiz vom 26. Juni 1969 vertretenen Standpunktes.

So hat die Arbeitsgruppe in ihren Ausführungen zum militärischen Fragenkomplex festgestellt, dass der Wert allfälliger eigener operativ-taktischer Kernwaffen umstritten ist. Die Gegner einer derartigen Bewaffnung stellten deren Glaubwürdigkeit in Frage, da auch der Feind wisse, dass wir sogar einen begrenzten Atomkrieg in unserem dicht besiedelten Land auf die Dauer nicht aushalten würden. Zudem bestehe die Gefahr einer weiteren Eskalation der Gewaltanwendung (S. 60, 63). Uebrigens könne heute nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob in der Schweiz eine Produktion von Kernwaffen technisch und finanziell durchführbar sei. Auf keinen Fall wäre eine Nuklearrüstung, bei der notwendigen gleichzeitigen Verstärkung der konventionellen Bewaffnung, vor 1980 möglich (S. 62). Sollten gewichtige politische Gründe den Beitritt zum Atomsperrvertrag im Interesse der Gesamtverteidigung notwendig machen, könnte die damit verbundene Beschränkung der Handlungsfreiheit unter den Bedingungen der Universalität des Vertrags und der Fortsetzung gewisser Studien verantwortet werden (S. 64).

Aehnliches ergibt sich auch aus den wirtschaftlich-technischen Ueberlegungen des Berichts. Gemäss den Aussagen der Arbeitsgruppe würde - von den gegenwärtigen Kenntnissen aus beurteilt - kein Zweig unserer Wirtschaft durch eine Unterzeichnung wesentlich betroffen (S. 67). Man würde es zwar vom wirtschaftlich-technischen Gesichtspunkt her vorziehen, dem Sperrvertrag nicht beizutreten. Wenn dieser jedoch universelle Geltung erlangen sollte, bestünden keine absoluten Einwände mehr gegen eine Unterschrift; ja diese brächte dann sogar gewisse Vorteile mit sich. So seien z.B. nur die Signatarstaaten be-

rechtigt, die Artikel IV und V des Vertrags anzurufen, in denen die Supermächte verpflichtet würden, mit den andern Staaten im friedlichen nuklearen Bereich zusammenzuarbeiten (S. 71).

Die erwähnten Ausführungen des Berichts weisen darauf hin, dass, unter der Voraussetzung der Universalität, die Entscheidung über die Unterzeichnung des Sperrvertrags in erster Linie von aussenpolitischen Erwägungen abhängt.

Den aussenpolitischen Problembereich fasst die Arbeitsgruppe wie folgt zusammen (S. 81/82):

" Könnte die Schweiz, falls der Vertrag den gewünschten Universalitätsgrad erreichte, noch abseits stehen, und liesse sich ihre Haltung rechtfertigen? Könnte die Schweiz als per definitionem friedliches Land, das seit 1815 eine konstante Neutralitätspolitik verfolgt, ihren moralischen Kredit erhalten, falls sie sich weigern würde, am ersten weltweiten Versuch zur Eindämmung der Proliferation von Massenvernichtungsmitteln teilzunehmen?

Wenn der Grossteil der Staaten diese Richtung einschlagen und Einwände ähnlich der unseren überwinden würde, könnten wir kaum auf Verständnis für eine negative Haltung unsererseits hoffen. Man würde uns verdächtigen, Hintergedanken zu hegen oder im Begriff zu sein, ein eigenes Kernwaffenarsenal aufzubauen. Wir würden es ablehnen, uns an der Lösung eines wichtigen internationalen Problems zu beteiligen, ohne aber das Neutralitätsargument anrufen zu können. Wir würden uns isolieren und gleichzeitig unserem Ruf als eine dem Frieden und der Menschheit gewidmete Macht schaden. Hierbei handelt es sich nicht um bloss vermeintliche Risiken; wir bekämen im Gegenteil sehr bald die Auswirkungen einer nicht mehr klaren und durchsichtigen Politik zu verspüren.

Ausserdem sei nochmals darauf hingewiesen, dass auf der wirtschaftlich-wissenschaftlichen Seite die IAEA-Kontrolle unvermeidlich ist; denn sie ist *conditio sine qua non*, um Spaltmaterial zu erhalten oder in den Genuss technischer Zusammenarbeit zu gelangen. Ohne zu unterzeichnen, könnten wir uns ausserdem nicht auf die Bestimmungen der Artikel IV und V des Sperrvertrags berufen, welche die internationale Zusammenarbeit im Bereich der zivilen Kernnutzung regeln. Es ist zudem nicht ausgeschlossen, dass die Supermächte bei der Lieferung von Spaltmaterial und der Gewährung wissenschaftlicher Hilfe den Vertragsparteien die Priorität einräumen.

Vom militärischen Gesichtspunkt her präsentiert sich die Lage kaum besser. Wir könnten sicher versuchen, uns mit einem auf den ersten Hinblick tragbar erscheinenden Aufwand eine eigene nukleare Rüstung zu schaffen; wir wissen jedoch nicht, ob das realisierbar wäre.

Auf jeden Fall würden wir erst zwischen 1980 und 1985 über einsatzfähige Kernwaffen verfügen. Schliesslich wären uns diese Waffen nur in bestimmten Konfliktsituationen von Nutzen.

Es wäre daher falsch, abseits stehen zu wollen, wenn die Bedingung der Universalität erfüllt ist, und somit der Vertrag seinen Zweck mehr oder weniger erreichen kann - eine Zielsetzung, die auch wir bejahen und die auch in unserem Interesse liegt. "

Der notwendige Universalitätsgrad wäre nach Ansicht der Arbeitsgruppe dann erreicht, wenn die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion den Vertrag ratifiziert hätten und sich die Bundesrepublik Deutschland und Japan unter den Unterzeichnern befänden (S. 98/99).

### III

In der Zwischenzeit haben sich die dem Atomsperrvertrag gegenüber eingenommenen Positionen dieser vier Staaten zusehends geklärt.

Gemäss der schriftlichen Antwort der deutschen Bundesregierung auf die grosse Anfrage der CDU/CSU zum Atomsperrvertrag (Deutscher Bundestag, Drucksache VI/50, vom 7. November 1969) und der entsprechenden Bundestagsdebatte vom 12. November 1969 ist die Unterzeichnung seitens Bonn "in Kürze zu erwarten" (so Bundeskanzler Brandt in der Bundestagsdebatte). Der Vertrag stelle, so führte Brandt aus, das unter den gegebenen Umständen Beste dar. Von einer überhasteten Beschlussfassung könne nach dreijährigen Verhandlungen keine Rede sein. Ein Hinauszögern bringe jetzt keine Vor-, sondern eher Nachteile. Aussenminister Scheel betonte in seiner Schlussbilanz zum Vertrag insbesondere, die ungehinderte Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken sei gesichert, und die Verbindung des Vertrags zur Abrüstung sei so deutlich, wie reellerweise von Vertragstexten erwartet werden könne. Wissenschaftsminister Leussink erklärte, die Kernphysiker hielten die Vorteile einer deutschen Unterschrift für grösser als die Nachteile. Auch in den betreffenden Industriekreisen denke keiner an grundsätzliche Ablehnung des Vertrags. Die deutsche Forschung werde durch die Unterschrift nicht gehindert (vgl. zur

Bundestagsdebatte z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 13. November 1969). Die Bundesregierung sei sich der Tatsache bewusst, dass eine Reihe der sogenannten Schwellenmächte zögerten, sich hinsichtlich ihres Beitritts zum Sperrvertrag festzulegen, bevor die Bundesrepublik ihre Entscheidung getroffen habe. Durch die deutsche Unterschrift dürfte das Ziel der Universalität in erreichbare Nähe gerückt werden (schriftliche Antwort S. 6). Die Bundesregierung werde in der Phase zwischen Unterschrift und Ratifikation die Entwicklung zur Universalität aufmerksam beobachten (schriftliche Antwort S. 6).

Wie der japanische Forschungsminister Chiro Kiuchi dem deutschen Wissenschaftsminister Leussink mit Erlaubnis zur Veröffentlichung mitteilte, habe sich die japanische Regierungspartei grundsätzlich entschlossen, den Sperrvertrag zu unterzeichnen (so Leussink in der oben erwähnten Bundestagsdebatte). Nach dem Bericht unseres Botschafters in Tokio vom 14. November 1969 dürfte die japanische Regierung in allernächster Zeit die Unterzeichnung auch formell beschliessen. Ob dieser Beschluss während oder bald nach dem Besuch des japanischen Ministerpräsidenten in Washington erfolgen werde, sei nicht abzuklären. Die Regierung wird - ähnlich wie die Bundesrepublik Deutschland - die Ratifikation durch das Parlament erst nach Abklärung einiger, die Interessen Japans betreffende Fragen (z.B. Verhältnis Wiener Agentur zur EURATOM) beantragen.

Den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion dürfte es nach der Unterzeichnung seitens der Bundesrepublik schwer fallen, ihrerseits die Ratifikation des Vertrags noch länger hinauszuschieben. Die Sowjetunion einerseits erreicht mit der Bonner Unterzeichnung, was sie mit dem Sperrvertrag bezweckt hat, nämlich eine weitere Sicherheit gegen die atomare Aufrüstung Westdeutschlands. Die Vereinigten Staaten andererseits haben immer zu verstehen gegeben, dass sie hinsichtlich der Ratifikation gleichzeitig mit Moskau zu handeln gedenken.

Als weiteres, im Zusammenhang mit dem Atomsperrvertrag bedeutungsvolles politisches Ereignis sind die von den beiden Supermächten am 17. November 1969 in Helsinki begonnenen vorbereitenden Diskussionen über eine Beschränkung der strategischen Rüstungen (SALT) zu erwähnen. Diese Verhandlungen bilden einen ersten Schritt der beiden Grossen im Hinblick auf die ihnen in Artikel VI des Vertrags auferlegte Pflicht, weitere Verhandlungen über Rüstungsstopp und Abrüstung zu führen.

#### IV

Angesichts dieses Sachverhalts stellt sich für den Bundesrat die Frage, ob er, entsprechend den Schlussfolgerungen des interdepartementalen Berichts, die endgültigen Entscheidungen der erwähnten vier Staaten abwarten oder ob er aus den in der Notiz vom 26. Juni dargelegten Gründen vorher unterzeichnen sollte. Nachdem seit der Abgabe des Berichtes der interdepartementalen Arbeitsgruppe die Frage der Universalität eine erhebliche Klärung erfahren hat, liegt umso weniger Grund vor, den früheren Entscheid des Bundesrates weiter hinauszuziehen.

Das Politische Departement ist der Auffassung, das in der Notiz vom 26. Juni 1969 beantragte zweistufige Verfahren werde den gegebenen Umständen am ehesten gerecht. Es sieht keinen zwingenden Grund, sich freiwillig jenes politischen Spielraums zu begeben, den die internationale Vertragspraxis den Staaten zwischen Unterzeichnung und Ratifikation eines Abkommens gewährt, indem durch die Unterzeichnung die positive Einstellung zu einem Vertrag bekundet, die endgültige Bindung durch Ratifikation jedoch bis zu einem günstig erscheinenden Zeitpunkt aufgeschoben werden kann.

Selbstverständlich wäre - wie von der Arbeitsgruppe empfohlen (S. 98) - bei der späteren Ratifikation eine gewisse Parallelität mit den Ratifikationen durch die wichtigeren Schwellenmächte zu beachten

- 8 -

V

Aufgrund obiger Ueberlegungen beehrt sich das Politische Departement, folgendes

v o r z u s c h l a g e n :

1. Der Bundesrat stimmt einer sofortigen Unterzeichnung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen zu. Die Unterzeichnung ist mit einer Erklärung zu begleiten, wonach wir den Vertrag erst dann dem Genehmigungsverfahren unseres Parlaments zu unterstellen gedenken, wenn uns der Universalitätsgrad als genügend erscheint, und nachdem der Vertrag von den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion ratifiziert worden ist.
2. Er beauftragt das Politische Departement zu veranlassen, dass diese Unterzeichnung durch die diplomatischen Vertreter am jeweiligen Sitz der Hinterlegerregierungen, in London, Moskau und Washington, vollzogen wird.
3. Er ermächtigt das Politische Departement, im gegebenen Zeitpunkt eine amtliche Mitteilung zu veröffentlichen oder eine Pressekonferenz abzuhalten.
4. Die vom Bundesrat in seinem Bericht über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 (S. 19) in Aussicht gestellten Studien und Abklärungen, vor allem auf dem Gebiet der Urananreicherung und -prospektion, die auch für die Wirtschaft von grosser Bedeutung sind, sind weiter zu führen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Protokollauszug an:

(Spühler)

- EPD
- EDI
- EMD
- EVED