

25.6.69 - BK/kw

Vertraulich

Nationalrätliche Kommission für  
auswärtige Angelegenheiten

=====

P r o t o k o l l  
der

Sitzung vom 27. Mai 1969 in Luzern  
Zunftstube der Gesellschaft der Herren  
zu Schützen

1. T E I L

Vorsitz:

Herr Nationalrat Hofer (Bern)

Anwesend sind:

Herr Nationalratspräsident Aebischer (Freiburg) sowie die Herren  
Nationalräte Arnold, Baechtold (Lausanne), Binder, Broger, Cadruvi,  
Chevallaz, Degen, Freymond, Lehner, Renschler, Tschäppät, Vontobel,  
Weber (Bern), Wenger.

Entschuldigt abwesend:

die Herren Nationalräte Déonna, Hummler und Schaller.

Ausserdem sind anwesend:

die Herren Bundesrat Spühler, Vorsteher des Politischen Departements,  
Botschafter Micheli, Generalsekretär, Botschafter Thalmann, Chef  
der Abteilung für internationale Organisationen, Minister Bindschedler,  
Rechtsberater, Professor Hochstrasser, Direktor der Abteilung für  
Wissenschaft und Forschung, A.L. Natural, Chef des Dokumentations-  
dienstes und der politischen Studien im EPD.

Aufzeichnung:

Dr. Blankart, Sekretär des Departementsvorstehers.



- 2 -

Tagesordnung (1. Teil)

1. Vorlage Nr. 10168n - Genehmigung der Vereinbarung über Privilegien und Immunitäten der IAEA.
2. Der Atomsperrvertrag - seine aktuelle weltpolitische Bedeutung und seine Rückwirkungen auf Wissenschaft und Wirtschaft.

Beginn der Sitzung: 10.50

Herr Hofer eröffnet die Sitzung und begrüsst nebst seinen Ratskollegen, insbesondere die Herren Bundesrat Spühler, Generalsekretär Micheli, Botschafter Thalman, Minister Bindschedler, Professor Hochstrasser und Natural. Alsdann erteilt er dem Chef der Abteilung für internationale Organisationen zur Erläuterung des ersten Traktandums das Wort.

1. Vorlage Nr. 10168n - Genehmigung der Vereinbarung über Privilegien und Immunitäten der IAEA
- 

Herr Thalman: Die Privilegien und Immunitäten der Spezialorganisationen der UNO werden in einer 1947 von der Generalversammlung der UNO angenommenen allgemeinen Konvention, genannt "Vereinbarung über die Privilegien und Immunitäten der Spezialorganisationen", geregelt.

- NR: 3/SR: 14 -

Die Internationale Atomenergie-Agentur aber bildet eine Ausnahme; sie besitzt eine eigene Konvention. Dieser Umstand kommt daher, dass die Gründer der Atomenergie-Agentur ihrer Organisation im System der UNO einen etwas gesonderten Platz gegeben haben. So hat die Atomenergie-Agentur ein leicht abweichendes Statut: Zum Beispiel richtet sie ihre Geschäftsberichte nicht an den Wirtschafts- und Sozialrat der UNO, wie alle Spezialorganisationen, sondern direkt an die Generalversammlung. -- Eine von der allgemeinen Konvention verschiedene Konvention über Privilegien und Immunitäten rechtfertigt sich vor allem deshalb, weil die Atomenergie-Agentur besonders als Kontrollorgan Tätigkeiten ausübt, die mit denen anderer Spezialorganisationen nicht vergleichbar sind.

Die Schweiz hat die allgemeine Konvention von 1947 nicht unterzeichnet. Der Bundesrat hat es vorgezogen, mit jeder Spezialorganisation, die sich auf unserem Staatsgebiet niederliess (OIT, OMS, OMM, UIT), einzeln einen Sitzvertrag abzuschliessen, wie er es mit der UNO selbst für die europäische Niederlassung im Jahre 1946 getan hatte. Was die Spezialorganisationen betrifft, die ihren Sitz ausserhalb der Schweiz haben, so beschloss der Bundesrat 1947, den Sitzvertrag mit der UNO auch auf die Konferenzen und Sessionen, die solche Organe in der Schweiz abhalten, anzuwenden. Ein praktischer Anwendungsfall ergab sich jedoch unseres Wissens noch nie.

Auch die Atomenergie-Agentur stand im Genusse dieses Beschlusses von 1947. Sie drückte jedoch wiederholt den Wunsch aus, der Bundesrat möchte formell ihre spezielle Konvention annehmen. Wir glaubten, diesem Ersuchen nachkommen zu müssen, nicht etwa weil die gegenwärtigen Verhältnisse unhaltbar wären, sondern um die Rechtslage zu klären und um damit unsere positive Einstellung der Atomenergie-Agentur und ihren Organen gegenüber zu bezeugen.

Inhaltlich weist die Konvention, die wir Ihnen zur Annahme vorschlagen, keine erwähnenswerten Besonderheiten auf. Die Normen stimmen mit Ausnahme sehr kleiner Nuancen mit der Konvention über Privilegien und Immunitäten der Spezialorganisationen und mit unseren eigenen Sitzabkommen überein. Eine eigentliche Abweichung besteht nur in einem einzigen Punkte: nämlich in Bezug auf die Aufbietung eines

- 4 -

Beamten der Agentur im Falle einer militärischen Mobilisation. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, bei der Annahme in diesem Punkt einen Vorbehalt anzubringen.

Herr Hofer dankt für diese Ausführungen.

Eintreten ist unbestritten.

In der Detailberatung schlägt Herr Hofer vor, in Art. 2 des Bundesbeschlusses sei der Ausdruck "Aufschiebung" aus stilistischen Gründen durch den Ausdruck "Aufschub" zu ersetzen.

Die Kommission beschliesst einstimmig, dem Nationalrat die Vereinbarung über Privilegien und Immunitäten der IAEA mit der vorgeschlagenen Textänderung zur Genehmigung zu empfehlen.

Berichterstattung: schriftlich.

Berichterstatter: Herr Hofer.

2. Der Atomsperrvertrag - seine aktuelle weltpolitische Bedeutung und seine Rückwirkungen auf Wissenschaft und Wirtschaft.

---

Herr Spühler erläutert das Problem an Hand eines einstündigen Referats. Alsdann wird die Sitzung bis 14.00 Uhr unterbrochen.

Herr Hofer dankt dem Departementvorsteher für seine Ausführungen und eröffnet die Diskussion.

Herr Vontobel: Ich teile die positiven Schlussfolgerungen des Departementvorstehers trotz der Bedenken, die sich bei der Durchsicht des Atomsperrvertrags ergeben. Zum wirtschaftlichen Aspekt möchte ich folgendes festhalten: Nach dem Wortlaut des Vertrags hängen wir für die Lieferung von Kernmaterial zu friedlichen Zwecken weitgehend vom Entgegenkommen der Nuklearstaaten ab. Diese bestimmen die Bedingungen und den Preis, unter denen das Material zur Verfügung gestellt wird. Umgekehrt haben die Vertragsausführungen, die sich mit der Abrüstung befassen, rein deklaratorischen Charakter. Hier sitzen wir am kürzern Hebel. Ferner: Art. VIII, Al. 2 hält fest, dass eine Änderung des Ver-

- 5 -

trags nur mit der Zustimmung der Mehrheit der Vertragsparteien und - dies ist der entscheidende Punkt! - mit der Zustimmung der Kernwaffenstaaten möglich ist. Das heisst, dass auch in dieser Beziehung - diesmal durch ein Vetorecht - der Status quo, die faktische Abhängigkeit der Nicht-Nuklearen gegenüber den Nuklearen, sanktioniert wird. - Die Vertragsdauer von 25 Jahren scheint mir zu lang zu sein, wiewohl die Möglichkeit des Rücktritts innerhalb dreier Monate besteht. - Die militärisch-atomare Entwicklung tendiert auf die Produktion von immer kleineren Sprengkörpern, so dass man bald von "konventioneller Atommunition" sprechen kann. Sollen wir uns angesichts dieser Entwicklung die Hände binden? Wo steht geschrieben, dass die Kernwaffenstaaten nie ihre Nuklearkampfstoffe gegen Nicht-Besitzende einsetzen werden? Der Vertragsentwurf ist nicht völlig befriedigend; er enthält etliche Unsicherheiten. Wenn ich ihm dennoch nicht völlig ablehnend gegenüberstehe, so deshalb, weil er eine Tatsache widerspiegelt und weil der Uebereinstimmung der Grossmächte ein gewisses Vertrauen entgegengebracht werden kann. Doch sollten wir uns mit der Unterzeichnung nicht vordrängen. - Der Vertrag untersteht dem fakultativen Referendum nicht, da er kündbar ist. Dennoch müsste geprüft werden, ob für diesen Staatsvertrag, von dem nur schwerlich zurückgetreten werden kann, nicht das fakultative Referendum vorgesehen werden sollte.

Herr Binder: Die Frage eines Beitritts zum Atomsperrvertrag kann heute noch nicht definitiv entschieden werden. Wenn er einmal sozusagen universale Rechtskraft erhalten haben wird, wird der Schweiz wohl keine andere Möglichkeit bleiben, als ihm zuzustimmen. Der Departementsvorsteher hat in seinem Referat die Ansicht vertreten, die Universalität sei erreicht, wenn zu den Staaten, die schon unterzeichnet haben (89), die BRD dazutritt. Ist dies die Auffassung des Bundesrates? Entspricht das heutige Referat der Haltung der Landesregierung oder jener des Politischen Departements? Der Bundesrat hat sich am 17.11.1967 und am 4.5.1968 zum Vertragsentwurf geäussert. Wie weit sind die damals genannten Postulate erfüllt worden? In einem Bereich, der durch einen derartigen Fortschritt gekennzeichnet wird, ist eine Bindung über 25 Jahre nicht problemlos. Dies umso weniger, als die Gegenverpflichtung

- 6 -

auf atomare Abrüstung nicht erzwungen werden kann. Zumindest müssten die Nicht-Nuklearstaaten mit der Unterzeichnung die Gewähr erhalten, von den Nuklearstaaten nicht atomar angegriffen zu werden. Geht die Generalstabsabteilung mit dem Politischen Departement in dieser Hinsicht einig? Meines Erachtens sollte die Bestandesaufnahme noch erweitert werden.

Herr Weber: Das Referat des Departementsvorstehers war ausgesprochen realistisch. Ich möchte ihm für diese klare Information und Stellungnahme bestens danken. Heute müssen wir noch nichts entscheiden; wir werden lediglich konsultiert. Haben wir ein Interesse an der Nicht-Weiterverbreitung der Atomwaffen? Diese Frage bejahen heisst den Atomsperrvertrag bejahen. Wenn die Atomwaffen in die Verfügungsgewalt von mittleren und kleinen Staaten gelangen, bedeutet dies - auch für uns! - eine unabsehbare Gefahr; man denke an den Anwendungsfall des Nahost-Konflikts. - Am Vertragstext werden wir nichts mehr ändern können. Haben wir Nachteile zu befürchten, wenn wir unterzeichnen? In Bezug auf die Kontrollen wird sich unsere Lage nicht ändern. In wirtschaftlicher Hinsicht werden die Vorteile sogar überwiegen. Die atomare Abhängigkeit wird ja durch den Atomsperrvertrag nicht erst geschaffen, sondern von ihm widergespiegelt. Diese Abhängigkeit wird sich aber für die Nicht-Unterzeichner noch verschärfen. - Wesentlich ist der Zeitpunkt der Unterzeichnung: nicht zu früh, keinesfalls aber zu spät. "Zu spät" heisst, wenn wir den Eindruck erwecken, wir stünden unter Druck oder seien im Schlepptau eines andern Staates (z.B. der BRD). Statt dessen sollte der Zeitpunkt der Unterzeichnung aus freiem Willensentschluss festgelegt werden.

Herr Tschäppät: Nachdem der Vertragstext von den drei Nuklearstaaten USA, UdSSR und Grossbritannien ausgehandelt und von 89 Staaten unterzeichnet worden ist, kann er nicht mehr abgeändert werden. Ob wir ihn unterzeichnen oder nicht, scheint mir vor allem eine politische Frage zu sein. Meines Erachtens haben wir gar keine andere Wahl, als dem Vertrag zuzustimmen; es stellt sich lediglich die Frage des Zeitpunkts. Wollen wir diesen Zeitpunkt unabhängig wählen oder wollen wir warten, bis wir den Eindruck erwecken, unser Land, das sich nie um Atomwaffen bemüht hat, unterzeichnen unter äusserem Druck? - Als

- 7 -

Generalstabschef wäre ich auch gegen die Unterzeichnung. Denn es ist dessen Pflicht, für den Kriegsfall eine starke Armee heranzubilden. Vordringlich aber ist es, diesen Kriegsfall - und vor allem den Atomkriegsfall! - zu verhindern. Wenn uns das für die nächsten 25 Jahre gelingt, so hat sich der Preis des Atomsperrvertrags bei weitem rentiert.

Herr Arnold: Die militärischen Gründe müssen m.E. vor den wirtschaftlichen Priorität haben. Wenn ich Generalstabschef wäre, würde ich mich für die Unterzeichnung des Atomsperrvertrags einsetzen. Die Grossmächte können sich einen langdauernden konventionellen Krieg leisten; der Einsatz von Atomwaffen kommt für sie, wenn überhaupt, erst als (in jeder Hinsicht) letzte Massnahme in Frage. Ein Kleinstaat aber, der über Nuklearwaffen verfügt, käme sehr bald in Versuchung, sie anzuwenden. Dies birgt für ihn eine enorme Gefahr, ohne seine Fähigkeit zur Drohung zu vergrössern: Abschreckungswaffen in der Hand eines martialischen Zwerges wirken nicht glaubwürdig. - Wenn wir einmal die Notwendigkeit und Nützlichkeit des Atomsperrvertrags eingesehen haben, hat es keinen Sinn, erst dann zu unterschreiben, wenn wir nicht mehr anders können. Wir sollten auch nicht auf die Unterschrift der BRD warten: Die Demonstration einer solchen Abhängigkeit brächte uns keinen Prestigegegewinn. - Wir würden 15 Jahre für die atomare Aufrüstung benötigen. Dies ist die Hälfte der Zeit bis zum Jahre 2000. Alsdann wird sich die Weltbevölkerung verdoppelt, der Ost-West-Konflikt zu einem solchen zwischen Nord und Süd verändert haben. Wenn dies die Zukunftsperspektive ist, verliert unser Zaudern seinen Sinn. Das Besondere unserer Zeit ist, dass apokalyptische Visionen keine Phantasieprodukte mehr sind, sondern uns als reale Möglichkeiten vor Aufgaben stellen, zu deren Bewältigung zuallererst ein weltweites Planungssystem notwendig ist. Bruno Fritsch bemerkt in diesem Zusammenhang zutreffend:

"Selbstverständlich erfordert das Funktionieren eines solchen weltweiten Planungssystems neue politische Entscheidungsstrukturen auf nationaler und internationaler Ebene. Es wäre jedoch verfehlt, wollte man darauf warten, denn ob und wie solche neuen Entscheidungsprozesse aktiv werden, ist zumindest teilweise selbst Bestandteil eben dieses Weltplanungssystems. Die unbestrittene Tatsache, dass darin die einzige Alternative zum dritten Weltkrieg liegt, dürfte - so sollte man meinen - auch

- 8 -

Zweifeln den Mut geben, die Zukunft auf diesem Wege mitzugestalten." \*)

Diese Gestaltung der Zukunft ist eine Aufgabe, die wir nicht torpedieren dürfen. Die Schweiz sollte in der übrigen Staatenwelt nicht Vertrauen gewinnen, um bessere Geschäfte zu machen, sondern um ein bisschen mitzuhelfen zu können, die Zukunftsprobleme zu lösen. Jeder verantwortungsbewusste Generalstab muss auch politisch denken; die Friedenserhaltung ist auch ein Zweck einer Verteidigungsarmee. Es ist wohl unsympathisch, dass Faktum der Vorherrschaft der Atomkräfte zugeben zu müssen; unrealistisch aber wäre es, diese Vorherrschaft zu ignorieren. - Die Nuklearstaaten können uns die Abrüstung aus verständlichen Gründen nicht versprechen. Immerhin wäre eine Stabilisierung der bestehenden Atomwaffenbestände wünschbar. Notwendig aber ist, den Nicht-Nuklearen den Erwerb und die Herstellung von Atomwaffen zu verunmöglichen. Der Bundesrat sollte deshalb im geeigneten Zeitpunkt, der von ihm zu bestimmen ist, den Atomsperrvertrag unterzeichnen.

Herr Hofer: Der völkerrechtliche Aspekt scheint in der bisherigen Diskussion zu wenig beachtet worden zu sein. Erstmals in der Geschichte wird durch einen Vertrag die Mehrheit der Staaten formell diskriminiert. Ob dies materiell überhaupt durchführbar ist, ist eine andere (von mir eher skeptisch beurteilte) Frage. Ist ein derartiger vertraglicher Präzedenzfall wünschbar? Wie verhält sich der Gesamtbundesrat zu diesem Problem? Wie interpretiert er in diesem Zusammenhang das Ergebnis der beiden Volksabstimmungen über eine allfällige atomare Ausrüstung unserer Armee?

Herr Spühler: Auf die Frage der Herren Hofer und Binder ist zu antworten, dass die allfällige Unterzeichnung des Atomsperrvertrags vom Bundesrat in der gegenwärtigen Situation noch nicht behandelt worden ist. Die Konsultationsfunktion der parlamentarischen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten ausschöpfend und ein im Zusammenhang des

---

\*) Bruno Fritsch: Umriss und Aufgaben eines künftigen Weltplanungssystems, in: Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung der ETH, Nr. 7 (Sonderdruck aus: Zukunft im Zeitraffer, Düsseldorf 1968), Zürich 1968, S. 11.



- 9 -

Atomsperrvertrages mehrfach abgegebenes Versprechen haltend, wollte ich erst Ihre Meinungsäusserung entgegennehmen, bevor ich die Angelegenheit dem Bundesrat unterbreite. Den Herren Vontobel und Binder wäre in Bezug auf die Aide-Mémoires zu entgegnen, dass im Zeitpunkt, da der Bundesrat diese beiden Dokumente an die amerikanische und sowjetische Regierung richtete, noch die Möglichkeit bestand, einen Einfluss auf die Abfassung des Vertragsentwurfes auszuüben. Heute liegt der Vertrag als Resultante langer und zäher Verhandlungen vor. Eine Textänderung ist nicht mehr zu bewerkstelligen. C'est à prendre ou à laisser. Im übrigen sind die Aenderungswünsche des Bundesrates Vorschläge gewesen, d.h. sie sind nicht mit dem Ultimatum verbunden worden, bei Nicht-Aannahme würde die Schweiz dem Vertragswerk fernbleiben. - In Bezug auf die Unterzeichnung besteht zwischen der Generalstabsabteilung und dem Politischen Departement kein Widerspruch. Erstere würde es vorziehen, sich die Entscheidungsfreiheit zu wahren, sofern nicht politische Gründe für eine Unterzeichnung sprechen. Dies ist auch die Auffassung des Politischen Departements. Entscheidend ist, ob wir ein Interesse an der Nicht-Weiterverbreitung der Atomwaffen haben, d.h. ob die Non-Proliferation einen Beitrag zur Erhaltung des Friedens darstellt. Das trifft sicher zu. Dem Vertrag darf auch nicht ein Mangel in Bezug auf eine Zwecksetzung, die nie vorgesehen war, unterschoben werden: Es handelt sich nicht um einen Abrüstungs-, sondern "nur" um einen Non-Proliferationsvertrag. Doch ist, wie gesagt, mit der Nicht-Weiterverbreitung der Atomwaffen schon <sup>ein</sup> wesentlicher Beitrag zur Friedenserhaltung geleistet. Zudem wird nur unter der Voraussetzung der Non-Porliferation ein Fortschritt in der Abrüstung zu erzielen sein. - Bedenkt man ferner, dass die Atomwaffen in 15 - 25 Jahren (d.h. bis zum Abschluss einer allfälligen schweizerischen Nuklearrüstung) von den B- und C-Waffen überholt sein werden, so kann man sich fragen, ob wir nicht den Preis der Unterschrift bezahlen sollten, um für die Zeit der kommenden kritischen 15 - 25 Jahre, während denen die Nuklearwaffen noch eine Vorrangstellung innehaben, den Atomkrieg nach dem Mass unserer Kräfte zu verhindern. Herr Hofer hat darauf hingewiesen, dass sich die Schweiz in zwei Volksabstimmungen gegen einen grundsätzlichen Verzicht auf Atomwaffen aus-

gesprochen hat. Diese Abstimmungsergebnisse bezweckten, den Behörden in der Frage der Nuklearbewaffnung eine Entscheidungsfreiheit vorzubehalten. Mit der Unterzeichnung des ASV würden die Behörden von dieser Entscheidungsfreiheit Gebrauch machen: Die Schweiz würde staatsvertraglich auf Atomwaffen verzichten mit der Möglichkeit, diesen Entschluss rückgängig zu machen. - Auf wissenschaftlich-wirtschaftlichem Gebiet bringt uns der Vertrag keine Nachteile, die wir nicht jetzt schon zu überwinden hätten. Hingegen ermöglicht und erleichtert er die Zusammenarbeit, eine Zusammenarbeit, die im komplexen Bereich der Atomforschung für die Schweiz schon aus technologischen Gründen unumgänglich ist. - Wenn die Mehrzahl der Staaten den Vertrag unterzeichnen, können wir ihm unsere Unterschrift nicht versagen. Umgekehrt sollten wir nicht so lange warten, bis die Umstände uns eine Unterschrift aufzwingen. Das letzte Wort wird das Parlament mit der Ratifikationsermächtigung sprechen. Auf diese seine verfassungsmässige Kompetenz kann es nicht aus Gründen der Opportunität zu Gunsten einer Volksabstimmung verzichten.

Herr Bindschedler: Ich möchte zunächst auf die Frage von Herrn Binder, wieweit die in unsern beiden Aide-Mémoires aufgestellten Forderungen erfüllt worden sind, eingehen. In der Tat sind nur wenige dieser Postulate berücksichtigt worden. Allein, der Genfer Konferenz der Nicht-Nuklearen ist es überhaupt nicht gelungen, etwas am Vertrag zu ändern. Während wir unsere Aide-Mémoires vor Abschluss des Atomsperrvertrages eingereicht haben, konnte die Konferenz erst nach dessen Vereinbarung zusammentreten. Dies deshalb, weil die Atommächte, nachdem sie vom Plan dieser Konferenz Kenntnis erhalten hatten, sich mit dem Abschluss des Vertrages beeilten, um nicht von den Nicht-Nuklearen unter Druck gesetzt zu werden. Nachträglich konnten sie nicht mehr vom ausgehandelten Text abweichen, da dieser ein viel zu mühsam erreichter Kompromiss darstellte, eine Modifikation somit das ganze Vertragswerk gefährdet hätte. - Der Atomsperrvertrag ist zum Teil sehr allgemein und flexibel abgefasst, was dessen Auslegung nicht erleichtert. Er stellt, wie Herr Hofer zu Recht sagt, ein Novum in der Geschichte der

internationalen Vereinbarungen dar; dies wegen der Diskriminierung, die er beinhaltet. Diese Diskriminierung entspricht einer weltweiten Wirklichkeit, ist als solche somit nicht neu; neu hingegen ist, dass ein solcher weltweiter zwischenstaatlicher Unterschied rechtlich verankert wird. Die Nicht-Nuklearstaaten haben versucht, eine Gegenleistung von Seiten der Nuklearstaaten zu erlangen: die Verpflichtung, die Atomrüstung "einfrieren" zu lassen oder zumindest einen allgemeinen Versuchsstopp zu befolgen; ferner die Verpflichtung, nicht-nukleare Unterzeichnerstaaten nicht atomar zu bedrohen oder anzugreifen. Die Nuklearstaaten haben dies abgelehnt. Die einzige Konzession, die sie erbracht haben, ist verbaler Natur: Ursprünglich befand sich in der Präambel (die bekanntlich keine Rechtswirkung hat, sondern lediglich von deklaratorischem Wert ist) ein Absatz, der festhielt, dass die Grossmächte über das Problem der Abrüstung weiter verhandeln werden. Erst im letzten Moment haben diese sich bereitgefunden, den Passus auch noch - als Art. VI - in den eigentlichen Vertrag aufzunehmen. Dieser Artikel verpflichtet die Parteien aber nur, die Abrüstungsverhandlungen weiterzuführen. Was aus diesen Verhandlungen wird, ist vorderhand ungewiss. - Die Nuklearstaaten haben ferner am 12. 6. 1968 in einer "Déclaration d'intention" und in einer Resolution des Sicherheitsrates (255/68) den Nicht-Nuklearen gewisse Zusicherungen auf Hilfe gewährt; doch beschränken sich diese Zusicherungen auf den Verweis auf die in der UNO-Charta vorgesehenen Mittel. Als weiterer Ausfluss der Diskriminierung ist der von Herrn Vontobel genannte Art. VIII über die Revisionen und Amendements zu erwähnen: Hier haben die drei Nuklearmächte ein Veto-Recht; sämtliche Abänderungen des Vertrages bedürfen ihrer Zustimmung.

Zu den einzelnen Artikeln des Vertrages ist folgendes zu bemerken: In Art. I verpflichten sich die Kernwaffenstaaten, einen Nicht-Kernwaffenstaat "weder zu unterstützen noch zu ermutigen noch zu veranlassen, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper herzustellen oder ... zu erwerben". Bei ausdehnender Auslegung dieses Artikels könnte man auch die Lieferung von angereichertem Uran an einen Nicht-Nuklear-

staat verbieten. Der Vertragstext schliesst diese - wenn auch unwahrscheinliche - Hypothese nicht aus. - Das Kontrollverfahren (Art. III) ist noch nicht geregelt. Es ist anzunehmen, dass der Kontrollmechanismus ungefähr derselbe wie der heute von der IAEA angewandte sein wird. Nicht gelöst ist zudem das Problem der Doppelkontrolle sowie die Frage, wer die Kosten der Kontrollen zu übernehmen hat. - Ferner enthält der Vertrag kein Verfahren zur obligatorischen Streiterledigung, obwohl ein solches in diesem Falle besonders wünschbar gewesen wäre, weil verschiedene Bestimmungen zu widersprüchlichen Auslegungen Anlass geben können. - Die Dauer von 25 Jahren ist angesichts der schnellen technischen, militärischen und politischen Entwicklung lang. Sie nimmt dem Nicht-Nuklearen die Möglichkeit, die Nuklearen zu einer Rüstungsbeschränkung zu beeinflussen. Bei einer kürzeren Befristung hätten sie von diesen Rechenschaft in Bezug auf Art. VI verlangen und allenfalls mit einer Nicht-Erneuerung des Vertrages drohen können. Die Kündigungsklausel (Art. X. Al. 1) ist formell in Ordnung, insofern jeder interessierte Staat selbst darüber entscheiden kann, ob der im Vertrag genannte Rücktrittsgrund vorliegt oder nicht. Vom politischen Standpunkt aus betrachtet dürfte es aber u.U. schwierig sein, einen derart bedeutungsvollen Vertrag zu kündigen. - Zur Frage möglicher Repressalien, denen ein Staat bei einem Nicht-Beitritt unterworfen werden könnte, ist zu sagen, dass neben dem Atomsperrvertrag die bilateralen Abkommen für die Lieferung von Kernmaterialien bestehenbleiben. Die Vereinigten Staaten z.B., mit denen wir ein solches Abkommen geschlossen haben, müssten also vertragsbrüchig werden, wenn sie uns durch Lieferungs-sperren unter Druck setzen wollten. Dazu kommt, dass der Atomsperrvertrag selbst unter Art. III als Voraussetzung für die Lieferung von Nuklearmaterialien nicht die Unterzeichnung und Ratifizierung vorsieht, sondern lediglich die Unterstellung unter die Kontrolle der IAEA. Rechtlich gesehen besteht somit kaum ein Grund, Repressalien zu befürchten; es ist aber nicht ausgeschlossen, dass die Nicht-Unterzeichnerstaaten praktisch dennoch gegenüber den Unterzeichnerstaaten diskriminiert werden. - Es stimmt, dass die Unterzeichnung noch nicht rechtsverbindlich ist, sondern erst die Hinterlegung der Ratifikations-

urkunden. Zwischen diesen beiden Stadien kann eine lange Zeit verstreichen. Es gibt sogar zahlreiche Verträge, die unterschrieben, aber nie ratifiziert worden sind. In diesem Zusammenhang ist immerhin von Bedeutung, dass die Schweiz in der Regel die unterzeichneten Verträge auch ratifiziert. Diese bewährte, fast ausnahmslose Praxis ist vom Ausland immer sehr geschätzt worden. - Massgebend für den Wert des Vertrages ist dessen Universalität. In diesem Sinne sind noch zwei andere Weisen des Vorgehens denkbar. Man könnte den Vertrag mit dem Vorbehalt einer kürzeren Dauer unterzeichnen und ratifizieren. Hierbei ist fraglich, ob die andern Vertragspartner einen solchen Vorbehalt akzeptieren würden. Die andere Möglichkeit wäre, auf eine Unterzeichnung zu verzichten, hingegen die einseitige Erklärung abzugeben, die Schweiz werde für eine genau bestimmte Zeit sämtliche Pflichten des Atomsperrvertrages übernehmen. Auch diese beiden Möglichkeiten haben ihre Nachteile.

Schliesslich noch eine Bemerkung zu dem von Herrn Vontobel genannten Postulat, der Vertrag sei dem fakultativen Referendum zu unterstellen: Gemäss BV, Art. 89/4 unterstehen alle Staatsverträge, die unbefristet sind oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen werden, dem fakultativen Referendum. Die Praxis hat diese Bestimmung bis jetzt konsequent und unbestritten immer in dem Sinne auslegt, dass Staatsverträge nicht referendumpflichtig sind, sofern sie vor Ablauf von 15 Jahren gekündigt werden können. Der Zweck der Verfassungsbestimmung ist nämlich, zu verhindern, dass sich die Eidgenossenschaft für mehr als 15 Jahre völkerrechtlich bindet, ohne sich von dieser Obligation lösen zu können. Ausgangspunkt des Art. 89/4 war die Diskussion um den Gotthard-Vertrag, der unbefristet war und keine Kündigungsklausel enthielt. - Die Literatur hierüber ist einstimmig; genannt seien lediglich die neueren Staatsrechtswerke:

- |                       |  |
|-----------------------|--|
| Antoine FAVRE:        | Droit constitutionnel suisse, Fribourg 1966, S. 176 f.   |
| Jean-François AUBERT: | Traité de droit constitutionnel suisse, Paris und Neuchâtel 1967, Bd. I, S.69, Ziff. 168; Bd. II, S. 426-428, Ziff. 1143-1150. |

F[ritz] FLEINER -

Z[accaria] GIACOMETTI: Schweizerisches Bundesstaatsrecht,  
Bd. I, Zürich 1969, S. 822-825.

Der Atomsperrvertrag lässt, wie gesagt, eine Kündigung vor Ablauf der Vertragsdauer von 25 Jahren zu. Deshalb besteht keine Referendumpflicht. Es liegt übrigens ein Präzedenzfall vor:

Die sozusagen gleiche Kündigungsklausel findet sich auch in Art. 4 des Vertrages über das Verbot der Kernwaffenversuche von 1963; in diesem Falle ist der Bundesrat ebenfalls zum Schluss gekommen, dass der Vertrag dem fakultativen Referendum nicht zu unterstellen sei<sup>\*)</sup>.

- Das Parlament kann auch nicht von sich aus ein Referendum beschliessen, denn die Genehmigung von Staatsverträgen, die kündbar sind oder für eine Dauer von weniger als 15 Jahren abgeschlossen werden, liegt in seiner abschliessenden Kompetenz. Solche Kompetenzen müssen ausgeübt werden; sie können weder delegiert noch vertraglich abgetreten werden, denn es handelt sich nicht um verzichtbare, subjektive Rechte. Bestätigt ist diese Auffassung in einem neuesten Urteil des Bundesgerichtes<sup>\*\*)</sup>, welches sich mit den Kompetenzen der Gemeindeorgane der Gemeinde Bern (in Bezug auf die Tramtaxen) befasst. Das Bundesgericht hält auch in diesem Fall am allgemeinen Grundsatz fest, dass eine Behörde ihre Kompetenz auszuüben habe.

Herr Hochstrasser: Aus der Sicht der Wissenschaft und Wirtschaft ist davon auszugehen, dass ein Kleinstaat Kernenergie nicht auf autarker Grundlage, sondern nur mit Hilfe der internationalen Zusammenarbeit zur Anwendung bringen kann. Wesentlich hierbei ist der Austausch von wissenschaftlichen Informationen; dieser ist

---

\*) s. dazu die diesbezügliche Begründung in der: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung des in Moskau geschlossenen Abkommens über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser, vom 13. September 1963, in: BBl 1963, II, S. 621.

\*\*\*) Staatsrechtliche Beschwerde Luzius Theiler contra Einwohnergemeinde Bern und Regierungsrat des Kantons Bern, betr. BV, Art. 4 und 43 sowie OG, Art. 85, lit. a.; am 13.12.1967 abgewiesen (nicht publiziert).

gegenwärtig relativ beschränkt. Es gibt einerseits Informationen, die allgemein zugänglich sind, und andererseits solche, die einen kommerziellen und vertraulichen Charakter haben. An den letztgenannten sind wir insbesondere interessiert. Mit der Unterzeichnung des Atomsperrvertrages würden uns sicher vermehrt derartige Informationen zufließen. Oder anders ausgedrückt: Bei Nicht-Unterzeichnung würden wir vermutlich gegenüber den Unterzeichner-Staaten in dieser Hinsicht diskriminiert. Ferner besteht die Gefahr, bei einer Nicht-Unterzeichnung von den Atommächten in dem Sinne unter Druck gesetzt zu werden, dass die bisherigen Lieferungsverträge zwar eingehalten werden, dass aber nicht zu einer Erweiterung der Lieferungen Hand geboten wird. Diese Druckmöglichkeit ist bereits angedeutet worden. Angesichts der wachsenden Bedeutung der Atomkraftwerke hätte dies für uns sehr einschneidende Folgen. - Was die im Atomsperrvertrag genannten Kontrollen betrifft, ist anzunehmen, dass diese in derselben Weise wie diejenigen der IAEA durchgeführt werden. - Abschliessend möchte ich das Kriterium der Universalität in den Vordergrund rücken: Wenn die für die Schweiz wesentlichen Nicht-Nuklearen unterschrieben haben, wäre es aus wissenschaftlich-wirtschaftlicher Sicht für sie sicher nützlich, sich dem Vertragswerk anzuschliessen.

Herr Hofer dankt für diese zusätzlichen Ausführungen und schliesst die Diskussion.